



ISSN 2541-8580

0+

# ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ

Научно-практический журнал

№ 3 (57) 2022

Ключевая тема

## Инновации в правовом пространстве города



---

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

# Вестник Университета Правительства Москвы

Учредитель и издатель:

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

№ 3 (57) 2022

Инновации в правовом пространстве города



В оформлении обложки использовано изображение здания мэрии Москвы (ул. Тверская, д. 13)

Главный редактор –

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

## Университет Правительства Москвы

Повышение  
квалификации,  
тренинги  
и семинары



Высшее  
образование



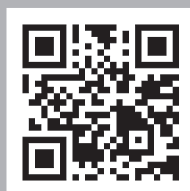
Онлайн-обучение



MBA, MPA,  
профессиональная  
переподготовка



Консалтинг,  
оценка персонала



VR-центр



# Содержание

---



## Город XXI века. Ключевая тема: «Инновации в правовом пространстве города»

---

2

**В. Ю. ФИВЕЙСКИЙ**  
Слово главного редактора

3

**А. С. СОЛДАТОВ**  
Нормотворчество в Москве: современные вызовы и решения

10

**Н. В. САМОРОКОВСКАЯ**  
Кадровый потенциал российской системы правосудия

17

**Ю. Г. БАБАЕВА, В. Б. ИСРАЕЛЯН**  
Биометрический образ: правовое регулирование  
цифровых данных о человеке

24

**Д. А. ПАШЕНЦЕВ**  
Цифровые инновации в правовом пространстве Москвы

30

**О. А. ФРИЗЕН, Л. Т. ЧИХЛАДЗЕ**  
Юридическая клиника: практический подход  
к подготовке студентов



## Теория и практика управления

---

38

**О. В. ЕФРЕМОВ**  
Публичные коммуникации: онлайн-возможности управления



## Кадровые проекты

---

45

**Е. С. БАБИНЦЕВА, А. Р. КАРЫМОВА, И. С. КОРОБКО, Е. М. РОМАНОВА**  
Выходное интервью как инструмент  
развития бренда работодателя



## Повышение квалификации государственных служащих

---

51

**Н. А. РАФЕЙЧИК, Т. Н. СОЛДАТОВА**  
Программа «Urban Лидер»: учим эффективному  
управлению командой



## Наука и инновации

---

59

**О. А. ГОРАНОВА, Л. А. АТРОЩЕНКО, М. В. БЫКОВА**  
Развитие системы управления для эффективности  
благоустройства московских парков



**Е**два ли найдется хотя бы один житель крупного города, который не испытывает на себе влияние цифровизации. Есть такие сферы общественной жизни, которые отвечают на происходящие изменения не мгновенно, а с задержкой. Нормотворчество и правотворчество в своем развитии следуют за переменами в общественных отношениях, охватывая их и фиксируя все новшества в канве норм и правил. Сегодня в них явно ощущается растущее влияние цифровизации.

В 2020 г. власти Москвы ввели в практику управления цифровую технологию, которая ключевым образом повлияла на правотворчество в российской столице. Была запущена электронная система согласования проектов правовых актов, на основе которых работают московские государственные учреждения. Спустя два года значение системы смогли оценить все ее пользователи. Если учесть скорость, с которой развиваются цифровые технологии, то в ближайшее время нужно ожидать перехода к электронному правотворчеству в столице.

Цифровизация предоставила законодательным структурам и горожанам новые средства для коммуникации, для обсуждения управленческих решений и совместного создания правовых документов. С появлением инновационных инструментов участия граждан в управлении городом законодателям требуется осмыслить эти новые способы взаимоотношений и закрепить для них нормы и правила.

Сегодня большая и важная часть нашего общения происходит в Интернете. Люди обмениваются информацией онлайн, размещают ее в открытых источниках. С тех пор как общественные отношения вышли в киберпространство, государству необходимо

и здесь обеспечивать своих граждан гарантиями безопасности. Ведь вопрос о защите прав и свобод не становится менее реальным и серьезным, переместившись из обычного мира в цифровую среду.

Влияние цифровизации сказалось на практике правоприменения, в частности, на деятельности судов и нотариата. Полная автоматизация процессуальной части их работы – по-видимому, вопрос времени. Сегодня для судебных заседаний, для подачи документов и формирования ответов по делу используют электронные средства коммуникации. Поэтому уже сейчас можно предположить, что в ближайшие годы судопроизводство значительно изменится.

Упомянутые новые тренды, как и затруднения, порождаемые этими трендами в правотворчестве и нормотворчестве Москвы, получили отражение в статьях, вошедших в ключевую тему номера.

Все изменения, возникающие в правовом поле вслед за стремительно развивающейся цифровизацией, должны становиться содержанием обучения нового поколения юристов. Наш вуз готовит специалистов для разных сфер общественной деятельности. В следующем году мы начинаем обучать магистров по профилю «Правовое обеспечение управления городом». Современному юридическому образованию с упором на актуальную практику в том виде, в каком его реализует наш университет, посвящены материалы преподавателей и методологов вуза.

Цифровизация, все шире охватывая правовое пространство, будет облегчать труд юристов, помогать им отыскивать среди объемного массива правовых данных ответы на сложные вопросы человеческих отношений. Она не делает эти отношения более простыми, но, вероятно, сможет облегчить путь к решениям, удовлетворяющим все заинтересованные стороны.

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

**А. С. СОЛДАТОВ**

начальник Правового управления Правительства Москвы,  
заслуженный юрист Российской Федерации

**A. S. SOLDATOV**

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

## Нормотворчество в Москве: современные вызовы и решения

## Rulemaking In Moscow: Contemporary Challenges and Solutions

Начиная с 2020 г. правовое пространство Москвы все сильнее ощущает на себе влияние цифровизации. Последствия распространения коронавирусной инфекции COVID-19 повлияли на деятельность структур системы Правительства Москвы и затем – на систему разработки нормативных правовых актов. В очередном интервью журналу начальник Правового управления Правительства Москвы А. С. Солдатов дает оценку тенденциям, доминирующим сегодня в нормотворческой деятельности столичного мегаполиса. Вслед за переменами в правовом пространстве города меняются и требования к компетенциям специалистов в юриспруденции. Среди них – выпускники Университета Правительства Москвы. Еще на этапе обучения важно знакомить студентов со спецификой работы государственных структур, в первую очередь, включая в их учебный план стажировки в различных действующих органах власти. В образовательные программы нужно добавлять новые содержательные акценты, которые отвечают веяниям времени и будут способствовать адаптации молодых специалистов к работе в развивающейся сфере нормотворчества города Москвы.

Starting with 2020 Moscow's legal space has been under the ever-increasing effect of digitalization. The repercussions of the spread of COVID-19 left their imprint on Moscow Government's system activities and later – on the system of normative legal acts elaboration. In his current interview to the Herald the Head of Moscow Government Legal Department A. S. Soldatov offers his assessment of tendencies that currently dominate the Capital metropolis's rulemaking. After the changes that occurred in the city's legal domain the requirements for the competences of jurisprudence specialists follow suit. The latter include graduates of Moscow Government University. Still while in university it's imperative to acquaint the students with specifics of the work of public offices, first and foremost through internships in various government agencies, which become part of the students' training plans. The curricula must be supplemented with new substantive accents that befit the order of the day and shall smooth the way towards adaptation of the young specialists to their future work in Moscow's vibrant rulemaking sphere.



**Ключевые слова:** нормотворчество, юриспруденция, высшее образование, цифровизация.

**Key words:** rulemaking, legal act, lawyer, education.

**Для цитирования:** Солдатов А. С. Нормотворчество в Москве: современные вызовы и решения // Вестник Университета Правительства Москвы. 2022. № 3. С. 3–9.

**For citation:** Soldatov A. S. Rulemaking In Moscow: Contemporary Challenges and Solutions. *MMGU Herald*, 2022, no. 3, pp. 3-9. (In Russ.).

■ *Относительно недавно для органов исполнительной власти Москвы была создана автоматизированная информационная система «Согласование документов» (АИС СД). Оказалась ли данная технология полезной и эффективной? Какие у нее достоинства и недостатки?*

С того момента, как началось использование АИС СД, прошло уже более двух лет. Надо признать, наше управление не без труда переходило на работу с этой системой. Поначалу было очень непривычно обращаться с электронным документом, вносить в него правки и затем визировать также в электронном виде. Как только прошел период адаптации, обнаружилось большое количество достоинств у этой системы. В первую очередь, АИС СД дает возможность быстро официально направить исполнителю в органе власти предложения и замечания к документу и тем же способом оперативно получить назад исправленный документ. Работа в системе экономит время, которое ранее тратилось на то, чтобы передать исполнителю бумажный документ, проверенный сотрудниками правового управления, а затем в исправленном виде получить обратно. Ранее для этого представителю органа, подавшего проект акта, нужно было приехать в управление, забрать документ и отвезти назад в свою организацию.

Важно, что система позволяет в автоматическом режиме увидеть исправления, внесенные в проект. Если раньше, получая очередную версию готовящегося документа, сотрудник правового управления был вынужден перечитывать весь текст, то сейчас можно сконцентрировать свое внимание только на тех частях проекта, которые были изменены.

Серьезных недостатков у АИС СД не было выявлено, но, как и в любой другой электронной системе, в ней иногда случаются сбои, и на непродолжительное время доступ к работе с ней нарушается. Впрочем, надо отдать должное специалистам из Департамента информационных технологий города Москвы, которые оперативно устраняют любые возникающие проблемы и не допускают потери или искажения находящейся в АИС СД информации.

■ *Укрепится ли в ближайшем будущем тренд на внедрение информационных технологий в нормотворческий процесс в органах исполнительной власти?*

Процесс все большего внедрения информационных технологий во все сферы нашей жизни будет только усиливаться, и, по-видимому, нормотворчество не останется в стороне. Уже сейчас все структуры, которые участвуют в подготовке и согласовании правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы, подключены к АИС СД и успешно в ней работают. Думаю, что этот опыт не останется незамеченным прочими органами власти, в том числе в других субъектах Российской Федерации.

■ *В период действия ограничений из-за распространения COVID-19 многие правовые решения приходилось принимать в экстраординарных условиях. Можно ли сказать, что опыт, приобретенный в 2020–2021 гг., оказался полезен сегодня? В чем он помогает специалистам Правового управления Правительства Москвы и лично вам?*

Здесь уместно будет привести выводы контролирующих органов, сделанные по результатам оценки мер по борьбе с распространением коронавирусной инфекции. В июне 2022 г. Министерство юстиции Российской Федерации по поручению Правительства Российской Федерации проанализировало практику применения нормативных правовых актов, принятых в период после начала пандемии. Некоторые из этих актов, направленных на то, чтобы ограничить распространение вируса, содержат положения, затрагивающие права и интересы граждан. Из получившегося отчета Минюста явно следует, что и новые указы Мэра Москвы, и новые нормативно-правовые акты Правительства Москвы отвечали поставленным задачам охраны жизни и здоровья людей. Органы власти действовали в пределах своей компетенции и в интересах граждан, не нарушая положений Конституции Российской Федерации. Меры, введенные в российской столице на основе принятых нормативных правовых актов, соответствовали масштабам



угрозы, которую представляла инфекция для общества и государства.

Надо понимать, что поскольку изменение ситуации во время пандемии COVID-19 происходило стремительно, все управленческие решения также готовились в экстремально короткие сроки. В этой работе нам очень помогло то, что уже была внедрена АИС СД. Сотрудники управления могли выполнять всю работу дистанционно, без необходимости лично присутствовать в правовом управлении. Этот сложный период позволил накопить огромный опыт, и благодаря ему теперь мы готовы к встрече с любыми сложностями и к выполнению любых задач даже в неординарных обстоятельствах.

■ *В Университете Правительства Москвы регулярно проходит семинар для гражданских служащих столицы, посвященный основам юридической техники. Программа его разработана совместно с Правовым управлением Правительства Москвы<sup>1</sup>. Оправдывает ли себя семинар, наш ваш взгляд? Не рассматриваете ли вы возможность создать образовательные курсы по юридической нормотворческой технике на базе университета?*

Нам важно, чтобы все непосредственные участники создания проекта правового акта Мэра Москвы или Правительства Москвы знали основы и юридико-технические принципы написания проекта. Если проект составлен грамотно, проверяющему специалисту правового управления не приходится постоянно отвлекаться на технические исправления. Он может сосредоточиться в основном на содержании. Еще одно преимущество для нас в том, что в таком случае получается распределить задачи между сотрудниками правового управления с наибольшей эффективностью.

Создание специализированного курса по юридической нормотворческой технике –

это более сложная задача, нежели разработка программы семинара. Несмотря на закрепленные в Законе города Москвы «О правовых актах города Москвы» базовые требования, само нормотворчество все-таки представляет собой творческий процесс. Но в его рамках специалисту необходимо продолжать соблюдать федеральное законодательство. Довольно затруднительно уместить всю многообразную проблематику нормотворчества в стандартизованные рамки требований к знаниям и умениям обучающихся. Практика содержит слишком много исключений. Тем не менее мы готовы принять участие и оказать методическую поддержку университету в случае, если он займется созданием специализированного курса по юридической нормотворческой технике.

■ *Многие студенты Университета Правительства Москвы, обучающиеся по направлению «Юриспруденция», заинтересованы в поступлении на государственную гражданскую службу в российской столице. Каковы необходимые требования к знаниям, навыкам и личным качествам гражданских служащих возглавляемого вами управления?*

В нашей работе нужны знания практически всех отраслей права. Управление осуществляет правовое обеспечение деятельности Мэра Москвы и Правительства Москвы, а сферы их полномочий многочисленны. Это не означает, что каждый сотрудник правового управления обязан знать всё, но в совокупности наш коллектив обладает довольно широким спектром компетенций. К слову, немало специалистов в нашей организации являются выпускниками Университета Правительства Москвы.

Помимо юридических знаний, нужны обязательно и базовые универсальные знания. Важны также такие навыки и способности, как логическое и аналитическое мышление, умение корректно, но при том ясно и доступно излагать мысли (формулировать их таким образом, чтобы смысл был понятен даже юридически

<sup>1</sup> См. Солдатов А. С. Норма права города – для развития Москвы // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 7–11. – Прим. ред.

неподготовленному человеку). Необходимо уметь быстро находить требуемые сведения и анализировать большие объемы информации. Что касается личных качеств гражданских служащих, особенное значение имеют порядочность, ответственность, высокая работоспособность и умение действовать в команде.

■ *Более 10 лет назад был принят закон, чрезвычайно важный для нормотворческого процесса в столичном мегаполисе, – «О правовых актах города Москвы». С тех пор в его содержание было внесено менее десяти изменений. Достаточно ли таких обновлений на сегодняшний день, не нужно ли существенно модернизировать правовое регулирование порядка разработки и принятия правовых актов города Москвы, по вашему мнению?*

На мой взгляд, Закон города Москвы «О правовых актах города Москвы» готовился очень тщательно. При его создании анализировался уже имеющийся опыт написания правовых актов города Москвы и учитывались актуальные на тот момент федеральные требования. Мы активно применяем данный закон. То, что за довольно долгий срок в его содержание было внесено не так много изменений, свидетельствует, скорее, об эффективном правовом регулировании, нежели о том, что сложившаяся система требует не мелких вмешательств, а кардинального обновления.

Следует обратить внимание на то, что закон «О правовых актах города Москвы» устанавливает основные, базовые требования к порядку разработки и принятия правовых актов. Более детально такой порядок определяют уже сами органы государственной власти столицы. Например, для использования в структурах Правительства Москвы утвержден Регламент Правительства Москвы. Как правило, именно такие правовые акты чаще актуализируются, чтобы их содержание соответствовало вышестоящим правовым актам и отвечало потребностям настоящего момента.

В декабре 2021 г. принят федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Согласно ему, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным нормативным правовым актом не позднее 1 января 2023 г. Наш город является субъектом Российской Федерации. Сейчас мы анализируем нормативную правовую базу Москвы, для того чтобы ее оптимизировать, как того требует федеральное законодательство. По окончании этой работы можно будет говорить, насколько сильно новая норма права повлияла на сложившуюся систему нормотворчества в Москве, и не только нормотворчества.

■ *С 2015 г. в нашем государстве административное судопроизводство осуществляется на основании Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Каким образом данный кодекс влияет на специфику нормотворческой деятельности в Москве?*

Законодательство регулировало порядок оспаривания нормативов правовых актов и до введения в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Данный нормативный правовой акт – своего рода инкорпорация<sup>2</sup>. Действительно, определены особенности рассмотрения отдельных категорий дел: «об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости»; «об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»; «об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». Установлены особенности представления интересов в судах по данным категориям споров, особенности передачи дел между судами и некоторые иные моменты.

<sup>2</sup> Объединение действующих нормативных правовых актов в единое издание, при котором не производится никаких изменений в текстах нормативных правовых актов. – *Прим. ред.*



Однако базовые принципы отправления правосудия законодатель сохранил. Результаты рассмотрения дел анализируются отраслевыми органами государственной власти города. Нормотворческая деятельность, безусловно, осуществляется с учетом данных результатов.

■ *В 2021 г. Государственно-правовое Управление Президента Российской Федерации и Правовое управление Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации подготовили обновленную редакцию методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов. Готово ли Правовое управление сформировать региональный аналог указанных методических рекомендаций? Нужны ли подобные базовые требования к оформлению и содержанию проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти города Москвы?*

Действительно, на федеральном уровне действуют такие методические рекомендации. Несмотря на рекомендательный характер, их положения во многом определяют юридико-технические требования к содержанию и структуре законопроектов. Однако при этом отсутствует единый федеральный закон, который бы регламентировал систему федеральных правовых актов и определял основные требования к юридической технике при создании проектов всех правовых актов федерального уровня. В то же время в Москве основные требования к оформлению и содержанию проектов правовых актов регионального уровня определены в законе «О правовых актах города Москвы». На основе данного закона был принят упомянутый ранее Регламент Правительства Москвы. В нем закреплены более подробные требования к оформлению и содержанию проектов правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы. Порядок подготовки, оформления и выпуска правовых актов изложен в распорядительных документах органов исполнительной власти города Москвы. Эти структуры при работе с актами применяют правила юридической техники по аналогии

с использованием требованиями к оформлению и содержанию проектов правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы. Учитывая сказанное, для нас сегодня не актуальна подготовка методических рекомендаций, потому что все необходимые предписания уже закреплены на нормативном правовом уровне.

■ *Какие проблемы в нормотворческом процессе вы в настоящее время отмечаете и признаете существенными для Москвы? Имеются ли у вас пожелания к вузам, которые готовят будущих юристов, – что бы им следовало изменить в содержании обучения, чтобы в итоге повысить качество нормотворческой и правоприменительной деятельности в столице?*

На мой взгляд, представителям органов исполнительной власти Москвы следует в совершенстве освоить Регламент Правительства Москвы, т. е. владеть более глубокими, чем сегодня, знаниями о процессе подготовки проектов правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы. Именно недостаточная осведомленность об обязательных процедурах или условиях применения правовых актов может значительно тормозить их подготовку. Кроме того, на мой взгляд, следует делать больший упор на изучение изменений в нормативных правовых актах. Сегодняшний мир очень динамичен, и как следствие, перемены затрагивают законодательство. Хотелось бы, чтобы будущие специалисты знакомились со всеми актуальными нововведениями. Им нужно понять, что к имеющимся правовым актам не надо относиться как к чему-то неизменному.

### **Будущие специалисты по нормотворческой деятельности должны уметь оценивать возможные последствия принятия правовых актов**

Нередко юрист, анализируя ту или иную задачу, поставленную руководителем, констатирует, что ее невозможно выполнить, так как она не согласуется с существующим законодательством. Мне кажется, такого ответа

недостаточно. Современный профессионал, действительно разбирающийся в своем предмете, должен предлагать своему руководителю конкретные изменения правовых актов. Сформулированные им улучшения и исправления будут способствовать решению поставленной задачи и положительно влиять на развитие правового регулирования в соответствующей сфере государственного управления. Данный подход отвечает интересам как правоприменителя, так и общества.

Будущие специалисты по нормотворческой деятельности должны уметь оценивать возможные последствия принятия правовых актов – социальные, экономические и другие – для социума и государства, а не только анализировать тексты создаваемых проектов.

Желательно, чтобы, обучаясь в вузе, студенты могли уделять больше времени практическим заданиям. С использованием конкретных примеров теория не только быстрее запоминается, но и становится более понятной. Если специалист получил качественное образование, то он обладает знаниями, которые умеет применить, или хотя бы понимает, как их применить. Такой уровень подготов-

ки выгодно отличает его от других кандидатов на вакансию.

Наконец, нужно, чтобы в вузах студентов чаще знакомили с возможностями прохождения стажировки в системе органов исполнительной власти Москвы. У молодых людей должно сложиться верное понимание профессиональной перспективы. Стажировку лучше проходить в тех организациях, которые особенно интересны и в которых будущие юристы хотели бы впоследствии работать. В этом случае у студента возникнет дополнительная мотивация к обучению. Его цель станет более конкретной, а если цель хорошо очерчена, на ней легче удерживать внимание. Кроме того, знакомство с потенциальным работодателем и спецификой его деятельности снизит вероятность того, что молодой специалист, поступив на работу, разочаруется в своем выборе. Благодаря такому методическому подходу Правительство Москвы сможет пополнять свой кадровый состав мотивированными и увлеченными профессионалами.

Беседовали

**Ю. Г. Бабаева, В. Б. Израелян**

**& На протяжении нескольких лет продолжается сотрудничество Правового управления Правительства Москвы и Университета Правительства Москвы.** Партнеры создают совместные образовательные проекты для сотрудников государственных организаций столицы и для студентов кафедры юриспруденции. Эта работа помогает улучшать юридическую грамотность госслужащих и повышать качество юридического образования в Университете Правительства Москвы.



**В. М. Ланда**  
советник Правового управления  
Правительства Москвы, преподаватель  
Школы практической юриспруденции,  
кандидат юридических наук

*Сотрудники Правового управления Правительства Москвы уже много лет проводят семинары и читают лекции по актуальным проблемам гражданского, земельного, градостроительного и процессуального законодательства Российской Федерации. До определенного момента аудитория слушателей состояла исключительно из сотрудников органов публичной власти города и подведомственных учреждений. Однако городские организации Москвы нуждаются и в молодых специалистах – выпускниках вузов, которые приходят работать в юридические службы, уже имея внятное представление об актуальной городской повестке. Профессионалы, разбирающиеся в современных тенденциях судебной и арбитражной практики, очень ценны.*

Идея создать школу для молодых юристов – будущих сотрудников органов власти города возникла в 2019 г. Инициаторами образовательного проекта выступили начальник Правового управления Правительства Москвы А. С. Солдатов и его первый заместитель Д. В. Сараев. Идею поддержал Первый заместитель руководителя Аппарата Мэра и Правительства Москвы П. А. Гончаренко. В итоге специалисты-практики Правового управления Правительства Москвы и методисты Университета Правительства Москвы объединили свои усилия и создали образовательный курс, чтобы предоставить студентам университета возможность познакомиться с деятельностью судебных юристов Правительства Москвы.

На протяжении 16 небольших, но интенсивных образовательных модулей сотрудники Правового управления Правительства Москвы делятся уникальными знаниями из своей юридической практики. Безусловно, невозможно охватить все правовые

проблемы, с которыми приходится сталкиваться специалисту. Однако даже этих занятий, насыщенных теоретическим материалом и конкретными примерами, достаточно, чтобы заметно упростить адаптацию начинающих юристов к работе в системе органов публичной власти. Обучение в школе, кроме того, помогает закрепить и углубить теоретические знания, полученные в рамках основной образовательной программы.

Для сотрудников Правового управления Правительства Москвы работа в Школе практической юриспруденции – это возможность лично донести до будущих коллег те знания и опыт, которых так не хватало им в начале их карьерного пути юриста.

В настоящее время в Правовом управлении Правительства Москвы работают выпускники кафедры юриспруденции университета, которые в том числе прошли курс обучения в Школе практической юриспруденции.



**Э. Л. Аветисянц**  
советник Правового управления  
Правительства Москвы, преподаватель  
Школы практической юриспруденции

В Школе практической юриспруденции каждое занятие состоит из двух частей – лекционной и практической. В лекционной части преподаватели-эксперты рассказывают об основных направлениях судебной работы Правительства Москвы, обсуждают со студентами земельные, градостроительные, имущественные, административные споры. В практической части будущие юристы решают

кейсы – задачи, составленные на основе реальных судебных дел. Важно, чтобы молодые специалисты не боялись ошибаться, научились аргументировать свое мнение, рассуждать и дискутировать по разным вопросам.

Студенты, набравшие по итогам обучения необходимое количество баллов, получают сертификат об успешном окончании Школы практической юриспруденции. Данный документ может являться преимуществом при приеме на работу в органы исполнительной власти города Москвы. Сертификат подписывают руководители Правового управления Правительства Москвы – А. С. Солдатов, Д. В. Сараев и ректор Университета Правительства Москвы В. Ю. Фивейский.

Главная задача, которую преподаватели школы ставят перед собой, – подготовить студентов к будущей работе в Правительстве Москвы, рассказать им о том, что поможет быстрее вникнуть в специфику работы. Таким образом, Школа практической юриспруденции<sup>3</sup> – это дополнительная ступенька, с которой будет легче шагнуть во взрослую профессиональную жизнь.

<sup>3</sup> Подробнее о Школе практической юриспруденции и других проектах советников Правового управления можно узнать в телеграм-канале: [https://t.me/Landa\\_Avetisyants](https://t.me/Landa_Avetisyants).



**Н. В. САМОРОКОВСКАЯ**  
судья Никулинского районного суда города Москвы

**N. V. SAMOROKOVSKAYA**  
Judge of the Nikulinsky Court of Moscow

## Кадровый потенциал российской системы правосудия

## Personnel Potential of the Russian Justice System

Эффективная система судебной защиты напрямую зависит от качества работы кадрового аппарата судов. Сегодня его сотрудникам недостаточно обладать блестящими знаниями в своей профессии. Помимо профессиональной компетентности, они должны быть гибкими, способными адаптироваться к переменам в служебной деятельности и в достаточной степени владеть навыками компьютерной грамотности. Социальные ограничения, введенные во время пандемии коронавирусной инфекции в 2020–2021 гг., с одной стороны, создали большие затруднения для процесса судопроизводства. С другой стороны, они придали импульс к развитию и ускорили внедрение цифровых технологий в судебную систему государства. Цифровизация повысила планку требований к сотрудникам, которые обеспечивают сервисы для граждан, в том числе к персоналу судов. Владение современными информационно-коммуникационными технологиями, точное соблюдение норм действующего законодательства – вот новый уровень необходимого юридического образования для начала карьеры в органах государственной власти, и в частности, в органах правосудия.

Effective system of judicial defense is a direct function of the courts' professional staff performance. Nowadays it is not enough for it by far to possess perfect knowledge of their profession. Apart from professional integrity these people must also be flexible, able to adapt to change in their profession and have adequate command of computer skills. On the one hand, social restraints introduced during the coronavirus pandemic in 2020–2021 have imposed serious handicaps in the way of legal procedures. On the other hand, they served as a boost to the development and introduction of digital technologies in the state's judicial system. Digitalization has raised the standards for the employees, who provide services to the citizens, including courts' personnel. Proficiency in modern information and communication technologies, following the exact norms of legislation – that is the new level of required legal education to start a career in State government bodies, including judicial authority.



**Ключевые слова:** правосудие, судебная система, суды, цифровизация, повышение квалификации, государственная гражданская служба.

**Key words:** judiciary, judiciary system, courts, digitalization, professional development, state civil service.

**Для цитирования:** Самороковская Н. В. Кадровый потенциал российской системы правосудия // Вестник Университета Правительства Москвы. 2022. № 3. С. 10–16.

**For citation:** Samorokovskaya N. V. Personnel Potential of the Russian Justice System. *MMGU Herald*, 2022, no. 3, pp. 10-16. (In Russ.).



**Ж**изнеспособность системы государственного управления во многом зависит от способности государства адаптироваться к изменениям. Даже если перемены происходят стремительно, власти по-прежнему должны обеспечивать выполнение возложенных на них функций. Гарантией законности, сохраняющей взаимные интересы государства и общества, служит оперативное и эффективное правосудие.

В России совершенствование деятельности судов всех уровней остается актуальным вопросом на протяжении многих лет. Сегодня оно привлекает еще больше внимания из-за преобразований в системе действующего правосудия, которые вызваны цифровизацией.

Стремительное развитие «электронного правосудия» должно повысить производительность судебных органов. Однако внедрение информационно-коммуникационных технологий порождает трудности в регламентации прав и обязанностей, которыми наделен кадровый аппарат судов. Эти проблемы весьма активно обсуждаются в профессиональном юридическом сообществе.

Сегодня нельзя исключить риск повторения событий, вызванных распространением коронавирусной инфекции. В период самоизоляции были введены ограничения, из-за которых многие учреждения не могли работать в очном режиме, нельзя было проводить собрания. Может сложиться и другая ситуация, похожая на обстановку 2020–2021 гг. В таких обстоятельствах понадобятся юридически обоснованные механизмы, которые позволят органам судебной власти продолжать свою деятельность, обеспечивая гарантию судебной защиты прав и свобод граждан. Очевидно, эти механизмы должны опираться на достижения сферы телекоммуникаций.

Весь опыт, приобретенный нашим государством в период борьбы с пандемией, явно указывает на необходимость ускорить технологическое развитие общества. В первую очередь, важно более широко внедрять цифровые технологии в государственном управлении. Данная потребность отражена

и в Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [1]. В соответствии с данным нормативным актом необходимо создать и запустить в работу устойчивую и безопасную инфраструктуру для передачи, обработки и хранения данных, которую будут использовать все государственные органы и организации.

Новые цифровые технологии и средства электронной коммуникации будут способствовать большей открытости и гласности судопроизводства: их можно использовать для общественного контроля за функционированием судебной власти. Своевременное, квалифицированное и объективное информирование общества о деятельности судов общей юрисдикции – это основа справедливого судебного разбирательства [2]. Граждане, узнавая больше о работе судебной власти в доступной, последовательной и понятной форме, станут, со своей стороны, лучше понимать суть судоустройства и судопроизводства.

Сегодня постепенно происходит трансформация правоприменительной деятельности суда. Элементы системы электронного правосудия уже применяются на практике. Современные цифровые инструменты ускоряют реализацию права на судебную защиту и упрощают взаимодействие судов с гражданами. Так, через систему электронного документооборота жители оперативно получают информацию об определенных процессуальных действиях, например, в электронном виде участникам процесса направляются извещения, содержание судебных актов и др. Достаточно широко в настоящее время используются такие цифровые сервисы, как видео-конференц-связь, электронная подача обращений, предоставление удаленного доступа к делу.

**Цифровые инструменты ускоряют реализацию права на судебную защиту и упрощают взаимодействие судов с гражданами**

Цифровизация сыграла важную роль для российской системы судопроизводства в период пандемии. Во время самоизоляции был вынужденно приостановлен личный прием граждан в соответствии с Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации и Президиума Совета судей Российской Федерации [3]. Новые технологии позволили судебной системе продолжить свою работу в дистанционном формате.

Одним из ключевых инструментов, обеспечивших доступность правосудия, оказались электронные интернет-приемные. Активно использовалась также электронная почтовая связь.

Вместе с тем явно обозначились и проблемы в техническом обеспечении судов, требующие скорейшего вмешательства. Согласно рекомендации Верховного Суда Российской Федерации, для проведения судебных заседаний следовало использовать системы видео-конференц-связи. Однако оказалось, что многие суды не располагают достаточными возможностями, чтобы применять программно-технические средства передачи аудио- и видеoinформации в ходе рассмотрения дел. В итоге отсутствие подходящего современного оборудования стало ощутимым препятствием к реализации гарантированного Конституцией права на судебную защиту.

## **Цифровизация глубоко затронет все виды судопроизводства, так или иначе повлияет на всех сотрудников судебной системы**

Опыт, полученный судебной системой в период локдауна, указывает на необходимость улучшения технической оснащенности судов. Недостаток электронных систем связи не должен мешать осуществлению процессуальных действий, предусмотренных законом. Поэтому меры, направленные сегодня на цифровизацию правосудия, полностью отвечают идее его доступности.

Не стоит забывать и о прозрачности правосудия, выражающейся в его открытости.

Именно два названных критерия публичности – доступность и открытость – создают возможность для граждан следить за порядком судопроизводства.

По понятным причинам, не все аспекты осуществления российского правосудия должны становиться общедоступными. Поэтому важно при перемещении судебных разбирательств в цифровое пространство создать механизм, который позволит удерживать часть информации в закрытом виде. Такой механизм предусмотрен в суперсервисе «Правосудие онлайн», активно развиваемом в настоящее время как часть проекта по цифровизации государственных услуг. Главная задача «Правосудия онлайн» – обеспечивать права граждан на дистанционное участие в судебных разбирательствах. Помимо сказанного, данная система сервисов позволит удаленно подавать документы в суд в электронном виде и следить за ходом судебного разбирательства.

На государственном уровне для российской судебной системы суперсервис «Правосудие онлайн» имеет два существенных достоинства. Во-первых, он обеспечивает единство информационного пространства судов и необходимую публичность правосудия. Во-вторых, суперсервис станет частью Государственной автоматизированной системы «Правосудие» и будет интегрирован с другими государственными информационными системами [8].

Очевидно, что указанные преобразования отразятся на требованиях к знаниям и компетенциям служащих судов. От профессионализма этих людей зависит эффективность российской системы правосудия. Именно их работа дает возможность своевременно осуществлять правосудие по гражданским, уголовным и административным делам.

Нет никаких сомнений в том, что цифровизация глубоко затронет все виды судопроизводства, так или иначе повлияет на всех сотрудников судебной системы. Действующему персоналу судов, помимо владения специальными компетенциями, безусловно, понадобятся знания информационно-коммуникационных технологий в большем



объеме, нежели нужны обывателю. В результате оптимизация деятельности аппарата суда на основе цифровых технологий будет способствовать совершенствованию кадрового состава и росту потенциала системы правосудия.

Погружение в новые рабочие условия будет развивать гибкость у сотрудников, формировать у них умение настойчиво искать выход из проблемных ситуаций и приходить к решению нормативно нерегламентированных вопросов.

Принцип организации судебной власти в современных условиях – нацеленность на открытость, публичность – потребует скорейшей модернизации корпоративной культуры аппарата судов. Помимо расширения спектра профессиональных компетенций сотрудников, должна будет измениться деловая этика системы правосудия.

Здесь следует подробно обсудить такую немаловажную должность в аппарате судов, как помощник судьи. В компетенции этого сотрудника входит «организационно-правовое, информационное, документационное и иное обеспечение деятельности» судьи, «а также обеспечение его процессуальной деятельности» [4].

Помощник – правая рука судьи и его надежная опора в решении значительного числа вопросов при организации и осуществлении правосудия. В круг обязанностей помощника судьи входит огромный перечень видов работ. Большая их часть касается ведения документации, а значит, требует аккуратности, исполнительности и ответственности.

Помощнику судьи необходимо четко следовать предписанному должностному регламенту и, самое главное, быть способным структурировать работу. В настоящее время судьи испытывают существенную нагрузку. В таких условиях умение помощника судьи эффективно распределять рабочее время – чрезвычайно ценное свойство. От него во многом зависят четкость следования графику назначенных к рассмотрению дел и правильный порядок их процессуального сопровождения.

К личным качествам, которыми должен обладать помощник судьи, следует отнести ор-

ганизованность, работоспособность, стрессоустойчивость, вежливость, честность и добросовестность [6].

## **Принцип организации судебной власти в современных условиях – нацеленность на открытость, публичность**

Представление о профессионализме помощника судьи ощутимо меняется сейчас, с началом поступательных преобразований в системе правосудия, обусловленных цифровизацией. В перспективе контроль за передачей данных в цифровом пространстве и за онлайн-коммуникациями в ходе судебных разбирательств станет непосредственной обязанностью помощника судьи. Этот сотрудник владеет специальными знаниями в сфере судопроизводства и хорошо понимает специфику работы системы правосудия. Он, научившись обращаться с системами удаленного доступа и электронного документооборота, сможет грамотно формулировать и передавать запросы юристов в техническую поддержку. В итоге помощник судьи станет связующим звеном между участниками судебного процесса и IT-специалистами.

Нужно ожидать, что помощники судей не только продолжат добросовестно выполнять свои нынешние обязанности, но и в скором будущем усовершенствуют знания в сфере информационно-коммуникационных ресурсов.

## **Помощник судьи станет связующим звеном между участниками судебного процесса и IT-специалистами**

В настоящее время в Российской Федерации функционирует эффективная система юридического образования. Она обеспечивает рынок труда достаточным количеством подготовленных кадров. И в коммерческих компаниях, и в государственных органах велик спрос на выпускников юридических вузов. Однако ситуация в нынешнем техногенном мире быстро меняется – возникают новые сферы применения, в которых нужны компетентные

юристы, способные ориентироваться в вопросе. Для этого им нужно иметь отчетливое представление о современных системах телекоммуникации, защиты данных и др.

Сегодня уровень информационно-коммуникационной грамотности сотрудников государственных органов можно считать удовлетворительным [5]. Однако, как показывают данные опроса [5], многие работники еще не готовы развивать свои компетенции в сфере информационно-компьютерных технологий.

### **Информационно-коммуникационные компетенции должны быть закреплены законодательно в требованиях к кандидатам на должности судьи, помощника судьи, секретаря суда и других работников судебной системы**

Со временем конкуренция на рынке труда даст толчок к трансформации как мнений большинства, так и российского юридического образования. Тем не менее сейчас цифровизация государственного сектора самым непосредственным образом влияет на критерии отбора кадров в органы власти. Сотрудники должны обладать такими навыками, знаниями и профессиональными качествами, которые позволяют им решать поставленные задачи в условиях цифровой реальности.

На современном этапе развития инновационных технологий в государственных организациях есть все предпосылки к росту уровня подготовки персонала. Необходимо уже сегодня обучать судебных кадры с учетом стремительно появляющихся цифровых инноваций, потому что в самом ближайшем будущем качество работы судов будет напрямую зависеть от уровня информационно-коммуникационной грамотности сотрудников.

На данный момент не существует утвержденного перечня, в котором были бы детально описаны конкретные информационно-коммуникационные навыки и умения, необходимые сотрудникам тех или иных государственных органов [7]. Очевидно, такой перечень должен появиться, а информационно-коммуникаци-

онные компетенции должны быть закреплены законодательно в требованиях к кандидатам на должности судьи, помощника судьи, секретаря суда и других работников судебной системы.

Подготовка юристов, несомненно, должна двигаться в сторону большей практикоориентированности. Образовательным учреждениям нужно увеличить плотность взаимодействия с теми действующими органами власти, где студентам предстоит в будущем трудиться. Во время прохождения ознакомительной, производственной и преддипломной практики они будут узнавать специфику функционирования сложившейся системы государственного управления. Одновременно молодые люди смогут увидеть, как цифровые технологии внедряются в текущую работу организации. Следовательно, они будут психологически готовы к предстоящим вызовам времени, поскольку процесс модернизации судебной системы будет продолжаться, требуя от сотрудников пластичности и способности быстро адаптироваться к переменам.

Практика разных видов является общепринятым средством обучения в российской системе высшего и дополнительного образования. Однако ценность этого средства ключевым образом зависит от выбора организаций, в которых слушатели проходят практику. Так, Управление развития государственного управления Университета Правительства Москвы на протяжении нескольких лет организывает и проводит курсы повышения квалификации в партнерстве с Управлением государственной службы и кадров Правительства Москвы для помощников мировых судей российской столицы. Слушатели совершенствуют свои правовые знания и навыки, опираясь на практический опыт Москвы. Программы строятся так, чтобы обучающиеся как можно больше взаимодействовали с действующими специалистами, погружались в специфику столичного судопроизводства.

Осуществление правосудия в онлайн-формате, как и организация электронного делопроизводства, – это только малая доля результатов цифровизации российской системы правосудия. Роли и функции судебных кадров продолжают изменяться. Сотрудники органов

судебной власти должны будут обладать уникальными навыками работы с информационными технологиями, обеспечивая качественно новый уровень правосудия.

По-видимому, отголоски пандемии COVID-19 еще долгое время продолжат сказываться на развитии государств в условиях цифровизации. Однако прогресс в системе государственного управления, и в частности, в судебной системе, не должен зависеть от форс-мажорных явлений, побуждающих людей осваивать новые возможности, предоставляемые цифровизацией. Уже сегодня государственным орга-

## Необходимо уже сегодня обучать судебные кадры с учетом стремительно развивающихся цифровых инноваций

нам нужно стимулировать своих сотрудников к близкому знакомству с инновациями.

Системе высшего образования следует работать на опережение и обучать компетентных специалистов с акцентом на владение навыками в области IT-технологий. Важно, чтобы и нынешние, и будущие поколения юристов были готовы к вызовам, с которыми им предстоит столкнуться в будущем.

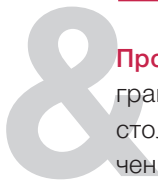
### ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.
2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13.12.2012 № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2013. № 3. URL: <https://www.vsr.ru/files/14123/> (дата обращения: 07.08.2022).
3. Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации, Президиума Совета судей Российской Федерации от 08.04.2020 № 821 «О приостановлении личного приема граждан в судах». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
4. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29.04.2003 № 36 «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
5. Готовы к труду за компьютером, но не к киберобороне: российские госслужащие прошли тест цифровых компетенций // НАФИ. Аналитический центр, 17.06.2021. URL: <https://nafi.ru/analytics/gotovy-k-trudu-za-kompyuterom-no-ne-k-kiberoborone-rossiyskie-gossluzhashchie-proshli-test-tsifrovyykh> (дата обращения: 07.08.2022).
6. Долгушинская П. Е., Федосеева В. С. Процессуальный статус помощника судьи в гражданском процессе // Интернет-конференция Сибирского юридического университета. 11.10.2019. URL: <http://conf.omua.ru/content/processualnyy-status-pomoshchnika-sudii-v-grazhdanskom-processe> (дата обращения: 07.08.2022).
7. Карапетян Н. С., Каунов Е. Н. Трансформация компетенций государственных служащих в условиях развития цифровых технологий // Креативная экономика. 2020. Т. 14. № 6. С. 993–1010. Doi: 10.18334/ce.14.6.110503.
8. Куликов В. Вячеслав Лебедев рассказал о создании суперсервиса «Правосудие онлайн» // Российская газета: [сайт]. 24.09.2021. URL: <https://rg.ru/2021/09/24/viacheslav-lebedev-rasskazal-o-sozdanii-superservisa-pravosudie-onlajn.html> (дата обращения: 07.08.2022).
9. Штефан Д. И. Кадровый аспект в обеспечении организации судебной деятельности: проблемы и перспективы // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 10 (131). С. 144–152.

### REFERENCES

1. Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 No. 204 "On National Goals and Development Strategic Tasks of the Russian Federation for the period until 2024". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 14.05.2018, no. 20, art. 2817. (In Russ.).
2. Decree of the Supreme Court Plenary Session of 13.12.2012 No. 35 "On Openness and Publicity of Court Proceedings and on Access to Information About Courts' Activities". *Herald of the Supreme Court of the Russian Federation*, 2013, no. 3. Available at: <https://www.vsr.ru/files/14123/> (accessed: 07.08.2022). (In Russ.).
3. Decree of the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation, of the Presidium of the Judges' Council of the Russian Federation of 08.04.2020 No. 821 "On Temporary Suspension of Personal Reception of Citizens in Courts". Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).

4. Order of the Justice Department with the Supreme Court of the Russian Federation of 29.04.2003 No. 36 "On Approval of Instructions on judicial Procedure in a District Court". Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
5. Ready for Computer Work, But Not for Cyber Wars: Russian Civil Servants Have Come Through Tests on Computer Competences. *NAFI. Analytical Center*, 17.06.2021. Available at: <https://nafi.ru/analytics/gotovy-k-trudu-za-kompyuterom-no-ne-k-kiberoborone-rossiyskie-gossluzhashchie-proshli-test-tsifrovyykh> (accessed: 07.08.2022). (In Russ.).
6. Dolgushinskaya P. E., Fedoseeva V. S. Procedural Status of an Associate Justice in a Civil Procedure. *Internet conference of Siberian Legal University*. 11.10.2019. Available at: <http://conf.omua.ru/content/processualnyy-status-pomoshchnika-sudi-v-grazhdanskom-processe> (accessed: 07.08.2022). (In Russ.).
7. Karapetyan N. S., Kaunov E. N. Transformation of Public Officials' Competencies in the Context of Digital Technologies Development. *Creative Economy*, 14, no. 6, pp. 993-1010. Doi: 10.18334/ce.14.6.110503. (In Russ.).
8. Kulikov V. Vyacheslav Lebedev Tells a Story of the Making of "Justice Online" Superservice. *Rossiyskaya Gazeta*: [website], 24.09.2021. Available at: <https://rg.ru/2021/09/24/vyacheslav-lebedev-rasskazal-o-sozdanii-superservisa-pravosudie-onlajn.html> (accessed: 07.08.2022). (In Russ.).
9. Shtefan D. I. Personnel Aspect in Support Activities of Judicial Work: Challenges and Prospects. *Actual Problems of Russian Law*, 2021, vol.16, no. 10 (131), pp. 144-152. (In Russ.).



**Программа «Правовое обеспечение деятельности помощников мировых судей»** – это первая программа повышения квалификации, созданная именно для помощников мировых судей российской столицы. Продолжительность программы – 20 учебных часов. Ее заказчик – Департамент по обеспечению деятельности мировых судей города Москвы.

*Работа мирового судьи требует от помощника не только организационных, но и глубоких правовых компетенций. Ключевые темы программы: роль помощника судьи при производстве по гражданским делам; особенности рассмотрения гражданских дел мировыми судьями; организация работы помощника судьи при производстве по делам об административных правонарушениях; практика применения Кодекса административного судопроизводства РФ; организация работы помощника судьи при производстве по уголовным делам; практика квалификации преступлений и индивидуализации наказаний; юридическая психология в работе помощника мирового судьи; статистическая отчетность. Слушатели отмечают сугубо практическую направленность программы. Положительно отзываются о полноте охвата деятельности помощника мирового судьи за небольшой период обучения. Им нравится динамичный формат, делающий занятия увлекательными. Содержание обучения постоянно обновляется, следуя за изменениями в процессуальной деятельности. В настоящее время происходит уклон в сторону цифровизации системы правосудия. Следует отметить, что для сотрудников аппарата мирового судьи ведение автоматизированных систем судебного делопроизводства и пользование инструментами контроля на судебных участках в электронном виде становятся основными направлениями работы. С сентября 2022 г. линейку программ для помощников мировых судей и заведующих канцелярией аппарата мирового судьи пополнил новый курс «Цифровые технологии в судебной системе: организация судебного делопроизводства и инструменты контроля». Курс поможет участникам уверенно ориентироваться в особенностях работы информационных систем, используемых в суде, грамотно формировать судебную статистику и начисления по вынесенным штрафам. Слушатели будут владеть инструментами контроля при ведении судебного делопроизводства с учетом внедрения элементов электронного правосудия.*

**О. Н. Чернышева**, доцент кафедры государственного управления и кадровой политики, начальник Управления развития государственного управления, кандидат исторических наук

**Ю. Г. БАБАЕВА**

заместитель заведующего кафедрой юриспруденции Университета Правительства Москвы, кандидат юридических наук

**Yu. G. BABAEVA**

Deputy Chair of Law of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University, PhD in Law

**В. Б. ИСРАЕЛЯН**

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

**V. B. ISRAELYAN**

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

## Биометрический образ: правовое регулирование цифровых данных о человеке

## Biometrical Image: Legal Regulation of a Person's Digital Data

Многие понимают биометрические данные как изображение лица. Между тем они являются набором сведений о биологических характеристиках человека. Недопонимание влияет на уровень доверия общества к современным системам идентификации личности, поставленным на службу городу. На биометрические данные не распространяется действие статей законов об охране изображения гражданина, об охране авторского права, об обнародовании изображений. Однако их использование регламентировано законом о персональных данных. Уточнение юридического лексикона в сфере прикладной биометрии, повышение IT-грамотности горожан помогут обеспечить больший комфорт жизни в российской столице.

Popular notion about biometric data is that it is just an image of an individual. Contrary to beliefs, biometric data is a set of biological characteristics of a person. The misunderstanding affects the public confidence in modern personal identification systems serving the city. The parts of the Law on security of individual photographic images, copyright and divulgence of personal images have no bearing upon biometric data. However, the use of the latter is limited by the Law on personal data. Providing clarification of terminology, raising the citizens' IT literacy will help assure a greater comfort in the Russian capital.



**Ключевые слова:** биометрия, цифровизация, право, цифровые технологии.

**Key words:** biometrics, digitalization, law, digital technologies.

**Для цитирования:** Бабаева Ю. Г., Израелян В. Б. Биометрический образ: правовое регулирование цифровых данных о человеке // Вестник Университета Правительства Москвы. 2022. № 3. С. 17–23.

**For citation:** Babaeva Yu. G., Israelyan V. B. Biometrical Image: Legal Regulation of a Person's Digital Data. *MMGU Herald*, 2022, no. 3, pp. 17-23. (In Russ.).



**В** середине 1950-х гг. был опубликован рассказ «Особое мнение» Филипа К. Дика. Использование биометрии в то время, за сто лет от описываемых в рассказе событий, виделось и именовалось фантастикой. По мере развития кибернетики, информатики, с появлением Интернета и прочих достижений современного мира постепенно формировалось понимание того, как эта казавшаяся фантазийной идея может быть воссоздана в реальности. В начале 2000-х гг. жители Земли увидели ее воплощение в фильмах. Если сейчас распознавание биометрических данных и не стало обычным делом, то по крайней мере научной фантастикой технологию уже не считают.

Неудивительно внимание к вопросу об идентификации по биометрическим характеристикам именно в середине 1950-х гг. В тот период ученые, занимавшиеся проблемами искусственного интеллекта, обратились к машинному зрению – получению, фиксации и обработке изображений реального мира машинными средствами. Более 60 лет отделяет человечество от начала тех изысканий. Сегодня у него есть разнообразные компьютерные системы, способные идентифицировать человека по его биометрическим характеристикам. Однако когда научный эксперимент выходит из лаборатории в жизнь, в социуме появляется значительное число вопросов: «Для чего нужна эта технология?», «Как и где ею пользоваться?», «Безопасна ли она?» и, наконец, «Как ее применение отразится на правах гражданина?».

## Москва находится в числе лидеров в области использования биометрии не только в нашей стране, но и в мире

Необходимость в правовой регламентации может возникать в двух случаях. Во-первых, она появляется в момент, когда субъекты непосредственно взаимодействуют между собой. Во-вторых, когда субъекты взаимодействуют по поводу какого-либо предмета. Такое взаимодействие, если оно затрагивает значимые общественные отношения, должно под-

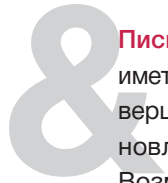
чиняться установленным в социуме нормам и правилам. Общественное волевое взаимодействие, урегулированное общепринятыми нормами, – правоотношение – порождает права и обязанности сторон [7, с. 421].

Права и свободы человека и гражданина – одно из важнейших достижений правовой мысли, поддерживающее нормальную жизнь общества и правомерное поведение граждан. Права и свободы закреплены в конституциях многих государств и других правовых актах основополагающего характера.

Москва находится в числе лидеров в области использования биометрии не только в нашей стране, но и в мире. Осенью 2021 г. для столичного общественного транспорта был запущен масштабный и не имеющий аналогов по объему пользователей проект Face Pay [9] – способ бесконтактной оплаты проезда с помощью сканирования лица. Для подключения к системе горожанину требуется пройти онлайн процедуру регистрации, в которой наиболее сложным этапом представляется правильная фиксация биометрических данных – физических характеристик лица человека.

С того момента, как в Московском метрополитене начался монтаж фотокамер на турникетах для реализации сервиса Face Pay, в СМИ и социальных сетях начались дискуссии о возможных рисках для населения. Непривычное новое оборудование было воспринято многими обывателями как возможная угроза правам и свободам граждан. Высказывались опасения о сохранении приватности информации, передаваемой от фотокамер в банк биометрических данных. Появились предположения о намерениях властей установить индивидуальный контроль за горожанами. Возникли также подозрения о том, что идентификация на основе фотографической информации, биометрических характеристик может стать обязательной. Гарантии безопасности хранения данных также подверглись критике. Звучали опасения, что банк, где хранятся сведения о гражданах, можно легко взломать. Поэтому есть вероятность, что информация попадет к недобросовестным лицам и станет орудием или средством совершения преступлений.





**Письменное согласие на заключение сделки** может иметь простую форму: документ подписывают лица, совершающие сделку, или лица, уполномоченные в установленном законом порядке на заключение сделки. Возможна и нотариальная письменная форма сделки. Сначала документ подписывают собственноручно те, кто совершают сделку, или их представители, уполномоченные в законном порядке на совершение такого действия. Затем удостоверительную подпись проставляет нотариус или иное уполномоченное должностное лицо.

Устная форма сделки, согласно действующему законодательству, применима не ко всем правоотношениям. В определенных ситуациях допустима только письменная форма сделки, иногда – удостоверенная нотариально [2, ст. 160–163]. Устная сделка возможна, если законом или по соглашению сторон не установлено требование об обязательной письменной форме, т. е. речь идет о собственно устной договоренности. Также сделка, которая может быть совершена устно, считается совершенной и в том случае, когда из поведения лица явствует его воля совершить сделку [2, п. 2, ст. 158].

В обществе бытует ошибочное представление о биометрических данных, полученных путем сканирования лица. Люди нередко думают, что в этом случае речь идет о самом изображении лица (цифровой фотографии) в том или ином виде, и поднимают вопрос о нарушении права граждан на изображение. Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации (ГК РФ), изображение гражданина охраняется законом. Впрочем, эта защита не абсолютная, а относительная. Мы можем смотреть друг на друга, фотографировать друг друга (однако есть обстоятельства, при которых нужно согласие фотографируемого лица). Но если мы собираемся каким-то образом использовать полученный результат фотографирования – цифровую запись изображения человека (фотоснимок), в этот момент вступает в силу положение ст. 152.1 «Охрана изображения гражданина» ГК РФ. Таким образом, именно использование изображения гражданина регламентируется данной статьей гражданского законодательства.

По закону для использования изображения того или иного человека необходимо получить на то его согласие. Важно отметить, что если изображение используется в качестве персональных данных, такое согласие должно быть дано только в письменном виде. Если же изображение планируется обнародовать или оно необходимо для иных целей, возможны разные варианты оформления согласия. В соответствии с пояснением Пленума Верховного Суда [3], речь может идти о сделке. Согласно ст. 158 «Форма сделок» ГК РФ, сделки могут быть как устными, так и письменными, в том числе с нотариальным удостоверением.

Таким образом, согласие на обнародование изображения гражданина может быть как устным, так и письменным. Само обнародование изображения представляет собой обеспечение доступа к нему впервые посредством его опубликования, публичного показа. Иначе говоря, любой гражданин получает возможность ознакомиться с изображением любым способом, в том числе в Интернете. Такое понимание права на обнародование изображения было закреплено Пленумом Верховного

Суда Российской Федерации в 2015 г. [3, п. 43]. Данное утверждение означает, что обнародование изображения гражданина является аналогичным обнародованию произведения. Вслед за этим разъяснением в обществе возникли предположения, что к изображению гражданина, также по аналогии с произведением, можно применить и положения об интеллектуальной собственности. Такой подход Верховный Суд категорически отверг, указав, что обнародование и дальнейшее использование изображения гражданина не относятся к сфере интеллектуальных прав [4, п. 34]. Соответственно, отсутствует и защита изображения гражданина как нематериального блага, обеспечиваемая ст. 1251 «Защита личных неимущественных прав» ГК РФ и ст. 1252 «Защита исключительных прав» ГК РФ. (Однако если речь идет о произведении, в котором используется изображение гражданина, то такое произведение охраняется законом как объект авторского права.)

Примечательно, что общедоступность изображения после его обнародования не является абсолютной. По этому вопросу Верховный Суд также обозначил свою позицию [3], указав, что само по себе обнародование и общедоступность изображения не дают кому-либо права свободно использовать такое изображение без получения согласия

изображенного лица. Впрочем, есть обстоятельства, при которых любой желающий может использовать публично показанное изображение. Например, если оно размещено в Интернете на сайте, который разрешает своим пользовательским соглашением использовать материалы, в том числе изображения, без получения согласия изображенного лица. Соответственно, необходимо каждый раз уточнять, на каких условиях было осуществлено обнародование и не были ли установлены ограничения. Кроме того, согласно ст. 152.1 ГК РФ, не требуется согласие ни на обнародование, ни на использование изображения гражданина, когда речь идет о защите правопорядка и государственной безопасности (при розыске лиц, пропавших без вести, или лиц, совершивших правонарушения, а также участвовавших в их совершении или ставших очевидцами такого правонарушения и т. п.).

### **Изображение гражданина – это запечатленный внешний облик человека. Биометрические данные не являются буквальным отображением внешнего вида**

Анализ практики использования изображений граждан ясно показывает, что право реагирует на общественно значимые действия граждан путем создания нормы. Норма регулирует те или иные отношения, если есть соответствующий запрос от социума. Регламентация права на изображение связана с его использованием. В свою очередь, использование изображения начинается с его обнародования.

Опыт законодательного регулирования публично показа и использования изображений граждан насчитывает несколько десятилетий. Нормативно закреплены случаи, в которых нужно обязательно получить согласие изображенного лица для обнародования и использования его изображения. Обозначены и обстоятельства, когда согласие не тре-

буется. Между тем практика применения биометрических данных заметно более молодая, особенно то направление, в котором для сбора информации задействуются фотокамеры. Регламентация правоотношений в этой сфере сейчас находится в фазе активного развития. Тем не менее опасения граждан о нарушении их прав и свобод при использовании биометрической информации напрасны.

Необходимо рассмотреть ряд отличий биометрических данных от собственно изображения гражданина в гражданско-правовом смысле. Изображение гражданина – это запечатленный внешний облик человека. Биометрические данные не являются буквальным отображением внешнего вида человека, т. е. не представляют собой его фотографию или же фоторобот. Биометрические данные – это сведения о физиологических, морфологических и поведенческих показателях человека, позволяющие установить его личность.

Поскольку речь идет об идентификации личности, то данные, позволяющие опознать индивиду, являются, согласно закону, персональными. Соответственно, обрабатывать такую информацию можно, только если субъект персональных данных дал на то свое согласие в письменной форме, согласно федеральному законодательству [1, ч. 1, ст. 11]. Исключения предусмотрены для случаев реадмиссии<sup>1</sup>, осуществления правосудия, проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации и иных ситуаций, указанных в законе «О персональных данных» [1].

Законодатель не случайно употребляет в приложении к биометрическим данным термин «сведения», а не «изображение» [1]. Для сбора биометрических данных используются другие принципы фиксации информации, чем при получении изображения, иначе происходит их последующая обработка для аутентификации личности [8].

Очень важно разграничивать содержательно термины «изображение» и «образ». На сегодня они нормативно не закреплены, потому

<sup>1</sup> Процесс взаимодействия государств, в котором одно государство по соглашению с другим государством возвращает ему его граждан.

что до недавнего времени не было необходимости вводить эти понятия в правовой оборот. Однако сейчас потребность в их нормативной фиксации возрастает, поскольку они и различаются сущностно, и обладают разным правовым содержанием. Под образом, точнее, под биометрическим образом, в техническом регулировании понимают совокупность измерений определенных физических величин человека, «континуум множества биометрических примеров». Этот «континуум» с определенной погрешностью можно свести всего к нескольким различающимся биометрическим примерам [8, п. 3.7]. Выражаясь простым языком, можно сфотографировать, к примеру, лицо человека в разных проекциях. Полученные показатели физических параметров будут трансформированы в набор компьютерных символов – биометрический образ конкретного индивида. Иначе говоря, реальные физические параметры лица человека записываются в базе данных в виде уникального цифрового машиночитаемого ключа (пароля). Если мы захотим посмотреть на биометрический образ, то увидим определенную цифровую последовательность – вектор биометрических параметров. Таким образом, банк биометрических данных содержит не фотографии конкретных людей, а определенные машиночитаемые коды (пароли). По сути, такую запись можно сравнить со спиралью молекулы ДНК, состоящей из множества повторяющихся атомов. В ней можно выявить уникальные последовательности, свои для каждого индивида. Так же всего несколько параметров позволяют отличать биометрические образы разных людей друг от друга. Именно на основании комплексов (векторов) биометрических параметров происходят биометрическая идентификация и аутентификация.

Под биометрической идентификацией понимают такое «преобразование совокупности примеров биометрических образов человека», которое позволяет описать их стационарную и случайную составляющие, например, в виде математических ожиданий и дисперсий контролируемых параметров или, например, в виде параметров обученной сети искусственных нейронов [8]. В ка-

честве стационарной составляющей выступают сведения биометрического характера, постоянные в течение жизни человека, такие как отпечаток пальца. Некоторые черты могут изменяться, и эти перемены учитываются случайной составляющей. При идентификации используют математический анализ (вычисляют оценки математического ожидания и дисперсии контролируемых параметров). Иногда прибегают и к помощи искусственного интеллекта: идентифицировать биометрические образы способны нейронные сети.

Идентификацию можно условно назвать «проверкой на входе». На данной стадии можно определить только то, что обследованный объект зарегистрирован в имеющейся базе биометрических данных. Для того чтобы идентифицированный человек получил доступ к тем или иным действиям или информации, ему требуется пройти следующий этап – аутентификацию. Под биометрической аутентификацией понимают процесс предъявления биометрического образа человека системе и соотнесения данного образа с образом, уже имеющимся в базе. Таким образом, система обработки биометрической информации сначала подтверждает наличие в базе информации о предъявляемом ей биометрическом образе (машиночитаемом коде), т. е. идентифицирует пользователя. Затем она находит в базе конкретный биометрический образ, соответствующий предъявляемому биометрическому образу (машиночитаемому коду), т. е. аутентифицирует пользователя для выполнения нужного действия, например, совершения оплаты по биометрическим параметрам лица.

Представленные описания процедур обработки информации свидетельствуют о том, что биометрический образ – это далеко не то же самое, что и изображение человека. Права на изображение, на обнародование изображения и его последующее использование не затрагивают биометрический образ, поскольку и сущностно, и по описательным характеристикам изображение отличается от образа. Изображение гражданина – не столько средство информирования о внешних признаках человека, сколько

предмет, имеющий привязку ко времени, месту, эмоциональной обстановке, иногда обладающий художественной или исторической ценностью. Биометрический образ – это средство передачи информации об отличительных признаках того или иного субъекта.

В большинстве своем именно обнаружение персональных данных, а не портретных изображений вызывает у людей беспокойство, а иногда и неприятие биометрической идентификации. Вероятно, здесь проявляется негативное влияние фактора неизвестности. Ведь любая фотография, которую мы делаем и предоставляем, например, для оформления пропуска или иного документа, позволяющего нас идентифицировать, также содержит персональные данные биометрического характера. По-видимому, сама форма – бумажная или цифровая фотография – воспринимается как обычная, хорошо знакомая и «безобидная», по сравнению с новой и непривычной биометрической. Скорее всего, проблема неприятия биометрии со временем исчезнет, и этот способ идентификации будет восприниматься так же, как сейчас – идентификация по фотографии в паспорте или по индивидуальному номеру налогоплательщика.

Предположение о том, что сбор биометрических данных посредством системы Face Pay является способом слежения за гражданами, не выдерживает критики. В применении технологии оплаты проезда с помощью лица не стоит искать скрытые мотивы, так как уже существуют и используются иные системы мониторинга передвижений людей по городу [10]. Скорее всего, настороженное отношение к сервису объясняется существованием психологического барьера, так как «в данном случае и люди, и машины идентифицируют человека одним и тем же способом – через лицо» [10].

К нулю стремится и вероятность массовой подделки биометрических данных для пользования в Face Pay. Разумеется, нельзя исключить появления технического средства – условно можно назвать его маской – для обмана системы. Здесь нужно создать некий высокотехнологичный продукт – образ, который будет восприниматься как лицо живого человека. Но сегодня себестоимость изготовления

такой маски очень высока, и понадобится много времени, чтобы окупить ее приобретение, пользуясь Московским метрополитеном.

Выявить попытку обмана системы путем предъявления фотографии для прохода в метро помогают алгоритмы, проверяющие живое присутствие. Liveness-технология способна определить, находится перед ней реальный человек или кто-то показывает фотоснимок [5].

Необходимо рассмотреть еще один важный фактор общественного беспокойства, связанный с системой распознавания лиц, – это защита данных. Хотя для использования Face Pay человеку необходимо сделать фотографию, системе нужно не собственно изображение лица, а его геометрические характеристики. Косвенное доказательство этому – невозможность пройти через турникет, предъявив фотоснимок. Поскольку Face Pay не использует изображение лица, оно как таковое в системе не сохраняется [6] и потому не может быть похищено. Для каждого горожанина, желавшего пройти регистрацию в системе Face Pay, формируется уникальный биометрический ключ (биометрический образ). Именно эти ключи, а не фотоизображения, содержатся в базе данных системы. При попытке человека пройти через турникет метро система с помощью фотокамеры сканирует лицо. Далее она преобразует физические параметры в цифровой ключ (биометрический образ) и проводит процедуру идентификации, а затем – аутентификации, обращаясь к своей базе данных. Если пользователь обнаружен и опознан (совпадение предъявляемого биометрического образа и образа в базе данных произошло), Face Pay посылает запрос в банковскую систему, где хранятся платежные данные пользователей. В банковской системе также происходит проверка, и в случае успеха турникет открывается и происходит оплата. Таким образом, биометрические ключи и платежные данные граждан размещены на разных серверах и напрямую между собой не связаны [6].

Если база данных Face Pay будет похищена, то по биометрическим ключам воссоздать изображения людей будет невозможно [6]. Сами же биометрические ключи обрабатываются в защищенном контуре в соответствии



с требованиями законодательства Российской Федерации о персональных данных.

Таким образом, полностью российская разработка программного обеспечения Face Pay – продуманная, качественно регламентированная с позиций нормативного регулирования технология, шагнувшая из фантастического мира,

созданного на страницах книг, в сегодняшнюю Москву. Этот первый крупный и заметный шаг в развитии биометрических систем идентификации показывает, что уже сегодня государство может обеспечивать правовую безопасность граждан в цифровой среде, сохраняя в неприкосновенности их права и свободы.



## ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
2. Гражданский кодекс РФ. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Пленума Верховного суда от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.04.2019 № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
5. Васильева В. Московские власти рассказали, можно ли обмануть систему Face Pay в метро // Pravda.ru. 15.10.2021. URL: [https://www.pravda.ru/news/science/1649554-face\\_pay\\_moskva](https://www.pravda.ru/news/science/1649554-face_pay_moskva) (дата обращения: 28.08.2022).
6. Оплатить проезд без карт: учимся пользоваться Face Pay в московском метро // Карьерный портал Правительства Москвы. 16.11.2021. URL: [https://talent.mos.ru/info-channel/news/our\\_team/136098931](https://talent.mos.ru/info-channel/news/our_team/136098931) (дата обращения: 28.08.2022).
7. Пиголкин А. С., Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. М.: Юрайт, 2022. 516 с.
8. Приказ Ростехрегулирования от 27.12.2006 № 372-ст «ГОСТ Р 52633.0-2006. Защита информации. Техника защиты информации. Требования к средствам высоконадежной биометрической аутентификации». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
9. Систему Face Pay для оплаты проезда запустили на всех станциях метро // Официальный сайт Мэра Москвы: [сайт]. 15.10.2021. URL: <https://www.mos.ru/news/item/97579073> (дата обращения: 26.08.2022).
10. Face Pay спускается в подземку. Как будет работать система распознавания лиц для оплаты в Московском метрополитене // Lenta.ru. 18.10.2021. URL: <https://lenta.ru/articles/2021/10/18/facepay/> (дата обращения: 28.08.2022).

## REFERENCES

1. *Federal Law of 27.07.2006 No. 152-FZ "On personal data"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
2. *Civil Code of the Russian Federation*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
3. *Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 23.06.2015 No. 25 "On the Use by Courts of Some Articles Under Section 1, Part 1 of the Civil Code"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
4. *Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 23.04.2019 No. 10 "On the Use of Part 1 of the Civil Code"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
5. Vasil'eva V. Moscow Authorities Explained Whether It's Possible to Cheat the Subway Face Pay System. *Pravda.ru*, 15.10.2021. Available at: [https://www.pravda.ru/news/science/1649554-face\\_pay\\_moskva](https://www.pravda.ru/news/science/1649554-face_pay_moskva) (accessed: 28.08.2022). (In Russ.).
6. To Pay Your Subway Fare Without a Card: Let's Learn to Use Face Pay System in Moscow Subway. *Career Portal of Moscow Government*, 16.11.2021. Available at: [https://talent.mos.ru/info-channel/news/our\\_team/136098931](https://talent.mos.ru/info-channel/news/our_team/136098931) (accessed: 28.08.2022). (In Russ.).
7. Pigolkin A. S., Golovistikova A. N., Dmitriev Yu. A. *Teoriya Gosudarstva i Prava [Theory of State and Law]: Textbook for Universities*. Moscow: Urait Publ., 2022. 516 p. (In Russ.).
8. *Order of Rostechregulirovaniye of 27.12.2006 No. 372-st. GOST 52633.0-2006. Information protection. Information protection technology. Requirements to high security means*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
9. Face Pay System Active at All Subway Stations. *Moscow Mayor's official website*, 15.10.2021. Available at: <https://www.mos.ru/news/item/97579073> (accessed: 26.08.2022). (In Russ.).
10. Face Pay goes Down to Subway. How Will the Face Recognition Payment System Work in the Moscow Subway. *Lenta.ru*, 18.10.2021. Available at: <https://lenta.ru/articles/2021/10/18/facepay/> (accessed: 28.08.2022). (In Russ.).

**Д. А. ПАШЕНЦЕВ**

профессор кафедры юриспруденции Университета Правительства Москвы, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник Высшей школы Российской Федерации

**D. A. PASHENTSEV**

Professor with the Chair of Law of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University, Doctor of Law, Professor, Honored Worker of the Higher School of the Russian Federation

## Цифровые инновации в правовом пространстве Москвы

## Digital innovations in the Legal Space of the City of Moscow

В условиях перехода к шестому технологическому укладу в обществе появляются новые технологии, способные изменить все сферы экономики и социальной жизни. В правотворчестве и правоприменении наиболее востребованы цифровые инновации. Комплексное правовое пространство Москвы формируется под влиянием норм права федерального уровня и уровня субъекта Федерации (собственно московского уровня). Поэтому российская столица представляется идеальной пилотной площадкой для тестирования и совершенствования цифровых инноваций – цифрового правового акта, алгоритмизации процессов правоприменения на основе искусственного интеллекта. Отдельные цифровые инструменты уже введены в практику в нашей стране. В правотворчестве это – краудсорсинг на базе интернет-ресурсов. Некоторые инструменты находятся на этапе разработки. Так, в Москве созданы проект автоматической записи протокола судебного заседания, механизм проведения заседаний в онлайн-формате. Цифровые технологии помогают повысить эффективность правотворчества и правоприменения. Они задают динамику правовой сферы в условиях расширения и усложнения правового пространства столичного мегаполиса.

As the sixth technological revolution sets in, novel technologies emerge that are capable of changing all walks of life, be it economic or social dimensions. In lawmaking and law enforcement digital innovations are the ones that are most sought after. Moscow's complex legal space is being shaped driven by Federal laws and those of the subject of the federation (of Moscow own). That's the reason why Russian Capital city is, it seems, an ideal pilot territory for testing and perfecting digital innovations – digital legal act, algorithmization of law administration processes based on artificial intelligence. Separate digital instruments have already been put into practice in our country. In lawmaking it's crowdsourcing, which is leaning on Internet resources. Some other instruments are currently in the pipeline. To name just a couple of those, Moscow boasts the projects of automatically keeping the transcript of a court session, and the mechanism of holding online sessions. Digital technologies help boost efficiency of both lawmaking and law enforcement. They are dynamics pacemakers in the expanding and thickening legal space of the Capital metropolis.



**Ключевые слова:** цифровизация, цифровой закон, краудсорсинг, искусственный интеллект, правотворчество, правоприменение.

**Key words:** digitalization, digital law, crowdsourcing, artificial intelligence, lawmaking, law-administration.

**Для цитирования:** Пашенцев Д. А. Цифровые инновации в правовом пространстве Москвы // Вестник Университета Правительства Москвы. 2022. № 3. С. 24–29.

**For citation:** Pashentsev D. A. Digital Innovations in the Legal Space of the City of Moscow. *MMGU Herald*, 2022, no. 3, pp. 24-29. (In Russ.).



**Л**юбая инновационная деятельность имеет множество измерений, одно из которых – пространственно-юридическое. Внедрение технологических инноваций происходит, во-первых, в существующих правовых рамках, во-вторых, в конкретном правовом пространстве. Поэтому от масштаба заданных рамок и характера правового пространства зависят эффективность этих инноваций, их влияние на развитие экономики и социальной сферы.

Правовое пространство представляет собой такой феномен, который уже неоднократно обсуждался представителями отечественной правовой науки. Среди характеристик правового пространства можно выделить несколько наиболее важных:

- правовое пространство – это социальное пространство, так как право действует в обществе и не существует вне его;
- правовое пространство лежит в пределах государственных границ в силу неразрывной взаимосвязи права и государства;
- факторами, формирующими правовое пространство, выступают, во-первых, нормы права, поскольку существуют представления о границах их действия, во-вторых, единая правовая культура общества.

Развитие общественных отношений приводит к усложнению правового пространства, увеличению числа его структурных элементов, экспоненциальному росту его насыщенности. В условиях цифровых трансформаций правовое пространство расширяется, появляются новые сферы общественных отношений, в рамках которых возникает новое правовое регулирование.

Правовое пространство столичного мегаполиса обладает подвижностью и неоднородностью. Фактически речь идет о наложении и даже слиянии сразу двух правовых пространств:

- 1) федерального, представленного действующими законами и подзаконными нормативными актами;
- 2) московского, которое формируется нормами права, принимаемыми на уровне столицы как субъекта Федерации.

Неоднородность правового пространства повышает сложность правового регулирования, а также значимость внедряемых в правовую сферу инноваций.

Современный прогресс определяется таким объективным фактором, как переход к новому технологическому укладу. К настоящему времени развитые государства мира вступили в фазу пятого технологического уклада. Переход на этот этап был связан с появлением компьютеров и распространением информационных технологий. Возникла также сеть Интернет, которая позволила человечеству максимально упростить и ускорить обмен информацией. Пятый технологический уклад существует всего несколько десятков лет, но уже наблюдаются признаки зарождения нового, шестого, технологического уклада [10, с. 32]. В его основе лежат передовые технологии, способные изменить все сферы экономики и социальной жизни. Прежде всего, нужно обозначить так называемую «большую четверку». Сюда входят цифровые технологии, биотехнологии, нанотехнологии и когнитивные технологии. В совокупности их нередко называют конвергентными технологиями, так как эффект их совместного воздействия на общество больше, чем простая сумма их разрозненных влияний. В настоящее время лидирующее по степени развития место занимают цифровые технологии, которые достаточно широко используются и в государственном управлении, и в сфере публичных услуг, в бизнесе и науке, в повседневной жизни общества. Поэтому инновации, внедряемые в правовую среду на современном этапе, как правило, связаны именно с цифровыми технологиями.

Среди субъектов Российской Федерации Москва выступает лидером инновационного развития, судя по темпам внедрения инноваций в экономическую и иные сферы жизни. IT-технологии реализуются в правовом пространстве Москвы с учетом упомянутой выше неоднородности этого пространства. Федеральное законодательство имеет приоритет над московским, а значит, второе необходимо согласовывать с требованиями первого. Поэтому возникают определенные параллели в процессах

цифровизации правовой сферы Российской Федерации и Москвы. В то же время ряд направлений правовой деятельности относится к компетенции Москвы как субъекта Федерации, и здесь вполне вероятно опережающее развитие цифровых инноваций.

## Благодаря цифровизации процесс общественного обсуждения становится более легким и удобным

Интересен вопрос о том, какие именно ИТ-технологии подходят для использования в правовом пространстве столичного мегаполиса, имеющем сложную структуру. Среди них следует назвать электронный нормативный акт, цифровизацию процесса обсуждения и принятия законопроектов, цифровой краудсорсинг в правотворчестве. В перспективе, причем не столь отдаленной, речь может идти об алгоритмизации правоприменения, а также о внедрении искусственного интеллекта для вынесения правоприменительных решений. Кроме того, цифровые инструменты, скорее всего, пригодятся в проведении мониторинга московского законодательства и практике его использования.

Представляется логичным рассмотреть возможные результаты внедрения цифровых инноваций в две сферы правового пространства Москвы – правотворчество и правоприменение. Правотворческая деятельность осуществляется в Москве на уровне как законов, так и подзаконных нормативных актов. Поэтому вполне допустимо, что столица может стать первым субъектом Федерации, где начнется использование электронного нормативного акта, а в перспективе и цифрового закона. Концептуально цифровой закон должен быть лишен привычных атрибутов, в том числе официального опубликования и единого текста, принятого представительным органом. Цифровой закон можно разместить в цифровом пространстве, он будет гибким и вариативным регулятором общественных отношений. Демократичный характер цифрового закона

означает, что его нормы можно изменять коллективной волей субъектов общественных отношений с помощью определенных электронных технологий [13]. Переход к практике цифровых законов поможет преодолеть негибкость современного законодательства, его отставание от темпов развития общества в цифровую эпоху.

Если цифровой закон – это вопрос будущего, то в современной реальности уже появилась такая технология, как краудсорсинг<sup>1</sup>. Данная практика является удобным средством привлечения граждан к подготовке, принятию, изменению нормативных правовых актов, прежде всего, к высказыванию и обобщению законотворческих инициатив. Краудсорсинг способствует прозрачности правотворческой деятельности и увеличивает ее демократичность. Косвенные последствия использования названной технологии в законотворчестве могут проявляться в виде повышения уровней правосознания, правовой культуры и правовой грамотности населения [8, с. 105]. Активизируется диалог между гражданским обществом и государством, минимизируются социальные конфликты.

Широкое применение краудсорсинга в правотворческой деятельности Москвы возможно благодаря развитой цифровой инфраструктуре в российской столице. Проекты нормативных правовых актов при размещении в Интернете в открытых источниках будут доступны для граждан. Уже сейчас благодаря цифровизации процесс общественного обсуждения становится более легким и удобным. Взаимодействие в цифровом формате позволяет быстро узнать и при возможности учесть актуальные пожелания и мнения жителей столичного мегаполиса. Стоит отметить, что названная процедура используется в столице не столько в сфере правотворчества, сколько при решении вопросов городского благоустройства. Интернет-проект «Активный гражданин», к примеру, уже доказал свою эффективность и востребованность. Развиваются проект Мэра «Наш город» и краудсорсинговая платформа «Город идей».

<sup>1</sup> Привлечение широкой общественности к решению какой-либо социально значимой или бизнес-задачи. Граждане участвуют в решении задачи добровольно, без юридического оформления трудовых отношений. – *Прим. ред.*

В целом можно согласиться, что «краудсорсинг является средством повышения доверия населения к власти, когда оно само становится участником публичного управления» [8, с. 105]. Для общественного обсуждения проектов правовых актов федерального уровня существует специальный сайт «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов» (regulation.gov.ru). Столичному мегаполису тоже будет полезно разработать специальный портал для организации более широкого и удобного участия москвичей в правотворчестве.

В то же время значение краудсорсинга не следует преувеличивать. В силу принципов профессионализма и научной обоснованности правотворчеством должны заниматься преимущественно специалисты в области юриспруденции и государственного управления. Эффективность краудсорсинга, по нашему мнению, существенно возрастет, если данная практика будет сочетаться с иными инновационными технологиями, такими как юридическое прогнозирование и правовой мониторинг.

Юридическое прогнозирование дает возможность получить научно обоснованную оценку вероятных последствий принятия того или иного правового акта или отдельной нормы. Потенциал юридического прогнозирования пока не проявился в полной мере. Но современные цифровые технологии позволят значительно увеличить объем информации, используемой при построении прогнозов. Кроме того, можно подключить к прогнозированию еще и моделирование, что в итоге повысит точность прогнозов, позволит усилить научную составляющую правотворческой деятельности. С точки зрения практики, для юристов будет актуальной целостная цифровая модель перспективного развития правовой системы Москвы, построенная с учетом существующих проблем и рисков. Использование ее в правотворческой деятельности поможет правильнее определять приоритеты в процессе совершенствования столичного законодательства.

Правовой мониторинг – это «методически обоснованная комплексная систематическая деятельность... по наблюдению, анализу, оценке качества правотворческого процесса, юридических норм и практики их реализации» [11, с. 32].

Он также помогает в прогнозировании «путей совершенствования правотворчества и правоприменения» [11, с. 32].



### **Будет актуальной целостная цифровая модель перспективного развития правовой системы Москвы**

На федеральном уровне проведение мониторинга регулируется на уровне подзаконных нормативных правовых актов [2, 3]. На уровне Москвы правовой мониторинг отражен в нескольких нормативных правовых актах [5, 6, 7]. Таким образом, в столичном мегаполисе существует более высокий – законодательный – уровень регулирования.

Цифровизация открывает возможности для создания технологии машиночитаемого права, которая поможет в алгоритмизации процесса правоприменения. Вопросы разработки такой инновации затрагивают как сферу правотворчества, так и сферу правоприменения и выходят за рамки собственно юриспруденции. С одной стороны, нужно найти подходящие технологические решения. С другой – необходимо новое осмысление самой сущности права и его роли в регулировании общественных отношений. По-видимому, общий подход к проблемам «машинизации» права должен быть найден на федеральном уровне, но при этом Москва вполне могла бы стать пространством для соответствующих экспериментов.



### **В ближайшей перспективе роботы будут активнее применять в подготовке документов и материалов, для выдачи судебных приказов**

Если обратиться непосредственно к использованию цифровых инноваций в правоприменении, нужно отметить, прежде всего, цифровизацию судебной деятельности. Рассматривают два направления, наиболее интересных для внедрения инновационных технологий. Первое – подготовка судебного заседания и его проведение. В зарубежных государствах, таких как Бразилия, Китай, США и некоторые другие,

созданы роботы, функционирующие на основе технологии искусственного интеллекта [9, с. 22–23]. Опыты с ними показывают, что компьютер успешно справляется с подготовкой судебных документов и обобщением представленных доказательств. Второе направление – это прогнозируемое использование искусственного интеллекта непосредственно для принятия судебных решений. Такие попытки в мире тоже предпринимаются. Тем не менее большинство исследователей и практиков склоняются к тому, что компьютер не может полностью заменить человека-судью. Люди способны принимать решения, опираясь не только на нормы права и имеющуюся судебную практику, но и на правовые принципы (справедливости, добросовестности и т. д.). Роботу это недоступно.

## Нотариальное сообщество активно обсуждает перспективы использования технологии блокчейн в профессиональной деятельности

В столичном мегаполисе сделаны первые шаги к использованию технологических инноваций в деятельности судов. Запущен проект внедрения автоматической записи протокола судебного заседания, хотя для получения нужного результата еще многое предстоит сделать. Ведется разработка проекта проведения заседаний в онлайн-формате. По видимому, в ближайшей перспективе роботы будут активнее применять в подготовке документов и материалов, для выдачи судебных приказов. В итоге такие инновации способны существенно преобразить судебную

систему, снизить нагрузку на судей, повысить эффективность работы столичных судов.

Еще одной сферой в рамках московского правового пространства, где востребованы цифровые технологии, является нотариат. Сегодня в нотариальной деятельности отмечаются такие новшества, как обеспечение доказательств в электронной среде, формирование цифрового алгоритма нотариальных действий и т. д. В 2019 г. был принят закон об удаленном получении нотариальных услуг [1]. Этот акт, иногда именуемый «законом о цифровом нотариате», предусматривает возможность совершать удаленно восемь видов нотариальных действий, в том числе передавать электронные документы от одних физических и юридических лиц другим; обеспечивать доказательства в виде осмотра информации в Интернете и т. д. Современное нотариальное сообщество активно обсуждает перспективы использования технологии блокчейн в профессиональной деятельности. Ученые и практики приходят к выводу, что при совершении простых сделок блокчейн может заменить услуги нотариусов, хотя при более сложных сделках его использование в нотариальной практике пока затруднено [12, с. 40].

В целом использование цифровых инноваций в правовом пространстве Москвы представляется закономерным, своевременным и нужным. Внедрение IT-технологий ориентировано на повышение эффективности правотворчества и правоприменения как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. В перспективе цифровизация обеспечит опережающую динамику правовой сферы в условиях расширения и усложнения правового пространства столичного мегаполиса.



### ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Федеральный закон от 27.12.2019 № 480-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 31.12.2019. № 296.
2. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

<sup>1</sup> Одна из должностных обязанностей нотариуса – обеспечить доказательства для суда либо для дела, разбираемого в административных органах. Для этого нотариус «допрашивает свидетелей, производит осмотр письменных и вещественных доказательств, назначает экспертизу» [4].

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.
4. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 14.07.2022). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
5. Закон г. Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Правительства Москвы от 19.04.2005 № 238-ПП «О совершенствовании законотворческой деятельности органов исполнительной власти города Москвы». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Правительства Москвы от 13.03.2007 № 164-ПП «О формировании системы правового мониторинга в городе Москве и внесении изменений в отдельные правовые акты города Москвы». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
8. Залоило М. В., Базыкин А. Ю. Современные технологии участия современного российского общества в выработке правовотворческих решений (на примере краудсорсинга) // Трансформации правовой реальности в цифровую эпоху: сборник научных трудов / под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. М.: Инфра-М, 2019. С. 96–107.
9. Новикова К. С. Использование искусственного интеллекта при подготовке решения суда // Цифровизация права: предпосылки, принципы, решения: Материалы Международной научно-практической конференции. М.: МГУУ Правительства Москвы, 2022. С. 22–27.
10. Пашенцев Д. А., Залоило М. В., Дорская А. А. Смена технологических укладов и правовое развитие России. М.: Норма, 2021. 184 с.
11. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н. Н. Черногора. М.: Международный юридический институт, 2010. 232 с.
12. Ярков В. В. Блокчейн и нотариат: опыт первой оценки // Нотариальный вестник. 2017. № 8. С. 35–41.
13. Howes D. e-Legislation: Law-Making in the Digital Age // McGill Law Journal. 2001. Vol. 47. P. 39–59.

## REFERENCES

1. Federal Law of 27.12.2019 No. 480-FZ "On Amending the Fundamentals of Legislation of the Russian Federation on Notarial System and Several Legal Acts of the Russian Federation". *Rossiyskaya Gazeta*, 31.12.2019, no. 296. (In Russ.).
2. Decree of the President of the Russian Federation of 20.05.2011 No. 657 (As Amended on 25.07.2014) "On Monitoring the Law Enforcement Practices in the Russian Federation". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2011, no. 21, art. 2930. (In Russ.).
3. Decree of the Government of the Russian Federation of 19.08.2011 No. 694 "On Approval of Monitoring Methodology of Law Enforcement in the Russian Federation". *Collection of legislation of the Russian Federation*, 2011, no. 35, art. 5081. (In Russ.).
4. *The Fundamentals of legislation of the Russian Federation on Notarial System (As Approved by the Supreme Court of the Russian Federation on 11.02.1993 No. 4462-1) (As Amended on 14.07.2022)*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
5. *Law of Moscow of 08.07.2009 No. 25 "On the Legal Acts of the City of Moscow"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
6. *Decree of the Moscow Government of 19.04.2005 No. 238-GD "On Streamlining the Law-making Activities of the Executive Branch of Moscow Government"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
7. *Decree of the Moscow Government of 13.03.2007 No. 164-GD "On Shaping the System of Legal Monitoring in the City of Moscow and Amending Certain Moscow's Legal Acts"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
8. Zaloilo M. V., Basykin A. Yu. Modern Technologies of Russia's Modern Society's Participation in Elaboration of Law-making Solutions (as Exemplified by Crowdsourcing). In Pashentsev D. A. ed., Zaloilo M. V. ed. *Transformaciya Pravovoj Real'nosti v Cifrovuyu Epohu* [Legal reality transformations in the digital Era]: *collection of scientific papers*. (Pp. 96-107). Moscow: INFRA-M Publ., 2019. (In Russ.).
9. Novikova K. S. Artificial Intelligence Use in Preparing Court Rulings. In *Digitalization of Law: Prerequisites, Principles, Solutions: International Scientific and practical Conference Materials*. (Pp. 22-27). Moscow: MMGU Publ., 2022. (In Russ.).
10. Pashentsev D. A., Zaloilo M. V., Dorskaya A. A. *Smena Tekhnologicheskikh Ukladov i Pravovoe Razvitie Rossii* [Change of Technological Regimens and Russia's Legal Development]. Moscow: Norma Publ., 2021. 184 p. (In Russ.).
11. Chemogor N. N. ed. *Pravovoi monitoring: aktual'nye problemy teorii i praktiki* [Legal Monitoring: Topical Issues of Theory and Practice]. Moscow: International Institute of Law Publ., 2010. 232 p. (In Russ.).
12. Yarkov V. V. Blockchain and notarial system: first evaluation experience. *Notarial Herald*, 2017, no. 8, pp. 35-41. (In Russ.).
13. Howes D. e-Legislation: Law-Making in the Digital Age. *McGill Law Journal*, 2001, vol. 47, pp. 39-59.



**О. А. ФРИЗЕН**

тьютор Студенческой юридической клиники  
Университета Правительства Москвы,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Московского областного университета, кандидат юридических наук

**O. A. FRIZEN**

Tutor of Students' Legal Clinic with Moscow Metropolitan Governance  
Yury Luzhkov University, Associate Professor with the Chair  
of Constitutional and Municipal Law of Moscow Regional Institute,  
PhD in Law

**Л. Т. ЧИХЛАДЗЕ**

профессор кафедры юриспруденции Университета Правительства  
Москвы, доктор юридических наук, профессор

**L. T. CHIKHLADZE**

Professor with the Chair of Law of Moscow Metropolitan Governance  
Yury Luzhkov University, Doctor of Law, Professor

## Юридическая клиника: практический подход к подготовке студентов

### Law Clinic: Practical Approach to Training Students

Несмотря на многолетнюю историю существования, юридические клиники при вузах остаются современными и демонстрируют инновационный подход к практической подготовке студентов-юристов, оказывая услуги населению. Любой гражданин, обратившийся в клинику, может получить бесплатную юридическую помощь от студентов старших курсов под руководством преподавателей и практикующих специалистов. Будущие выпускники, помогая людям находить выход из сложных жизненных ситуаций, приобретают актуальные знания и навыки. Благодаря работе юридических клиник правовая поддержка становится более доступной социально уязвимым группам. В итоге юридические клиники, участвуя в решении насущных проблем граждан, помогают им достичь ощущения благополучия, что способствует росту качества жизни общества.

Despite the law clinics' longstanding history, they, being attached to universities, demonstrate the unfailing innovative approach to legal students' practical training and providing services to the citizens. Any citizen who turns to the clinic, can receive free legal consultation from advanced undergraduate students with guidance from faculty members and practicing specialists. Future graduates, while helping people find ways out from the shoals of life, acquire the necessary knowledge and skills. Thanks to the law clinics' efforts legal support to socially vulnerable groups becomes more easily available. As a result, law clinics that attend to the citizens' burning problems help these people to experience psychological comfort, which in turn leads to higher living standards.



**Ключевые слова:** юриспруденция, право, высшее образование, юридическая клиника.

**Key words:** jurisprudence, law, higher education, law clinic.

**Для цитирования:** Фризен О. А., Чихладзе Л. Т. Юридическая клиника: практический подход к подготовке студентов // Вестник Университета Правительства Москвы. 2022. № 3. С. 30–37.

**For citation:** Frizen O. A., Chikhladze L. T. Law Clinic: Practical Approach to Training Students. *MMGU Herald*, 2022, no. 3, pp. 30-37. (In Russ.).

**С**лово «инновации» уже достаточно давно применяют в отношении технических усовершенствований, изобретений и разработок в области программного обеспечения. Не так давно его стали использовать и в других сферах, в частности, в описании способов и форм осуществления властных полномочий: например, сейчас принято говорить о кадровых инновациях в органах публичной власти [6]. Инновации внедряют в сферу образования, чтобы адаптировать содержание обучения к происходящим социально-экономическим изменениям.

В подготовке студентов юридические вузы используют такой методический подход, как включение обучающихся в работу юридической клиники для оказания бесплатной юридической помощи гражданам. Юридические клиники, создаваемые при университетах на протяжении нескольких десятилетий, нельзя считать новым словом в методологии обучения. Тем не менее само их назначение – правовая поддержка граждан – превращает эти институты в эффективное инновационное образовательное средство. Студенты, помогая заявителям, ищут решения реальных проблем, актуальных для данного периода времени, осваивают и используют новые электронные средства коммуникации с гражданами и органами исполнительной власти, приобретают современные универсальные навыки (англ. *soft skills*).

Идея организации юридических клиник при университетах впервые была реализована в мире в XX в. [7]. Позже этот опыт пригодился в России, когда отечественные вузы, в первую очередь Санкт-Петербургский государственный университет, перешли к подобной образовательной практике.

Законодательная основа для такого взаимодействия студентов и граждан, нуждающихся в юридической поддержке, была заложена в 1999 г. С учетом наработок российских вузов, которые организовывали и проводили правовые консультации, Министерство образования Российской Федерации издало приказ «О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров» [2]. Данным приказом был утвержден перечень

образовательных учреждений, которые готовят юристов и на базе которых предусмотрено открытие «правовых клиник».

Вузам, подавшим заявки на создание таких правовых консультаций, была предоставлена методическая помощь [2]. Обязанность проводить учебный семинар по формированию и обеспечению деятельности «правовых клиник» была возложена на Санкт-Петербургский государственный университет.

Юридические клиники следует рассматривать как участников негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи, предусмотренной российскими нормативными правовыми актами. Деятельность клиник направлена на создание таких условий, в которых реализуются права граждан на получение квалифицированной юридической помощи. Названные права закреплены в статье 48 Конституции Российской Федерации, которой также предусмотрена и возможность получать юридическую помощь бесплатно в случаях, предусмотренных законом (ч. 2 ст. 48 Основного закона России).

### **При Университете Правительства Москвы организована юридическая клиника, предоставляющая бесплатные консультации**

На федеральном уровне принят закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [1]. В статье 5 названного закона отмечено, что «оказание бесплатной юридической помощи основывается, прежде всего, на следующих принципах:

- 1) обеспечение реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан;
- 2) социальная справедливость и социальная ориентированность при оказании бесплатной юридической помощи».

В настоящее время почти в каждом российском вузе, осуществляющем подготовку студентов-юристов, открыта своя юридическая клиника. В российской столице несколько федеральных и государственных университетов и академий с успехом реализуют положения вышеупомянутых нормативных правовых

актов, а также Приказа Минобрнауки России, регламентирующего создание и работу юридических клиник [3]. (На территории российской столицы отдельные вопросы, связанные с регламентацией образовательного процесса, регулируются законом города Москвы «О развитии образования в городе Москве» [4].) Так, при Университете Правительства Москвы организована юридическая клиника, предоставляющая бесплатные консультации всем желающим.

Клиника Университета Правительства Москвы является структурным подразделением кафедры юриспруденции и в своей деятельности подчиняется непосредственно заведующему кафедрой. С гражданами взаимодействуют студенты IV курса под руководством ведущих преподавателей кафедры и действующих специалистов. В рамках данного социального проекта университета любой человек может получить доступ к качественным юридическим консультациям, ведь в работе клиники участвуют практикующие юристы.

Студенты и курирующие их тьюторы помогают гражданам в делах, касающихся административного, трудового, гражданского, семейного и наследственного права. Сюда обращаются, если возникают сложности, связанные с оплатой труда, приемом и увольнением, оформлением социальных выплат. Студенты учатся использовать знания и в сфере

социального обеспечения. Участники работы юридической клиники проводят правовой анализ договоров, помогают справиться с жилищными неурядицами, и это далеко не весь перечень решаемых вопросов.

В столице действует закон «Об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации в городе Москве» [5]. В статье 1.1 данного нормативного правового акта перечислены категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи. Среди них граждане:

- «среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в городе Москве»;
- «одиноко проживающие граждане, доходы которых ниже величины прожиточного минимума»;
- инвалиды I и II группы, ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации;
- дети-инвалиды, дети-сироты» [5].

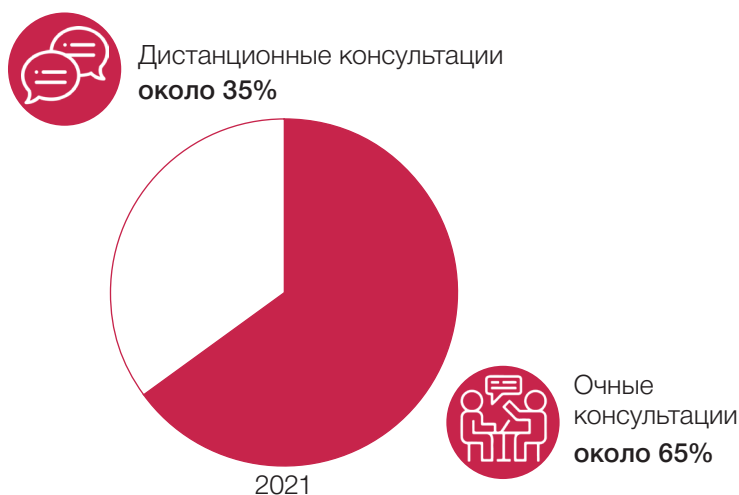
Бесплатное правовое консультирование таких горожан – одно из обязательных направлений деятельности адвокатов, согласно закону. Следует отметить, что представители практически всех перечисленных категорий уже обращались за консультациями в юридическую клинику Университета Правительства Москвы.

Немаловажно, что здесь юридическую помощь оказывают и во время личных приемов в университете, и в формате дистанционного консультирования. Его проводят либо с использованием видео-конференц-связи, либо по электронной почте. В течение 2021 г. в основном общение с заявителями происходило очно (рис. 1). Даже во время пандемии коронавируса клиника не прекращала свою работу.

На каждом приеме присутствует четыре – шесть студентов, и такое количество не случайно. Во-первых, многим людям, обратившимся за помощью, психологически трудно общаться с большой аудиторией. Иногда бывает непросто рассказать даже единственному слушателю о своей ситуации. Во-вторых, именно четыре – шесть человек – оптимальный размер команды, которая способна наиболее эффективно решать поставленную правовую задачу.

РИС. 1

### Форматы работы юридической клиники Университета Правительства Москвы



Студенты работают в клинике по графику, и частота их участия в консультациях зависит от количества записывающихся на прием граждан. В среднем в юридическую клинику Университета Правительства Москвы обращается более 100 человек в год. В общем количестве обращений примерно половина относится к сфере жилищного законодательства – это такие вопросы, как разделение лицевого счета; небезупречная работа компаний, управляющих многоквартирными домами; необходимость скорректировать расчеты за жилищно-коммунальные услуги. Помощи ищут граждане, заключившие договор долевого участия в строительстве многоквартирных домов, когда этот договор не был исполнен. Часто нужны советы по продаже доли в квартире, оформлению прав на недвижимое имущество (при наследовании и дарении).

Неоднократно в юридическую клинику обращались люди, ранее получившие некачественные платные юридические услуги в других организациях, и студенты готовили для них проекты документов на профессиональном уровне. Иногда у граждан возникают вопросы, связанные с банкротством физических лиц, с исполнением кредитных договоров, заключенных с банками. Кому-то нужна помощь в защите прав потребителей, а кому-то – в оформлении исковых заявлений в связи с непогашением займа по договору, заключенному между физическими лицами. Время от времени граждане обращаются в клинику, желая отменить судебный приказ, выданный судом.

Квалифицированная помощь порождает доверие к тому, кто ее оказывает. Граждане, довольные разрешившимся вопросом, рекомендуют клинику Университета Правительства Москвы людям из своего окружения. В итоге поток обращений не сокращается, и клиника продолжает свою работу.

Немаловажно то, что некоторые граждане приходят сюда неоднократно. Как правило, это люди, которые интересуются изменениями в законодательстве и нуждаются в консультациях о нововведениях. Таким образом, юридическая клиника становится центром правового информирования горожан, способствует их грамотному поведению в спорных ситуациях.

## Юридическая клиника становится центром правового информирования горожан, способствует их грамотному поведению

В вузах других субъектов Российской Федерации есть юридические клиники, примечательные направлениями своей деятельности. В Сибирском федеральном университете в Красноярске (СФУ) студенты не только проводят консультирование и подготовку документов, но и представляют интересы обратившихся граждан в суде [14]. Таким образом, будущие юристы получают первый опыт судебного представительства еще до вручения им диплома о высшем юридическом образовании. До вступления на профессиональный путь молодому специалисту очень важно не просто наблюдать за деятельностью суда, но принять участие в его работе, чтобы почувствовать его атмосферу.

В юридической клинике Южного федерального университета, находящегося в Ростове-на-Дону, проводят консультации как для граждан, так и для юридических лиц по различным вопросам применения российского законодательства.

Помимо общих направлений работы клиники, здесь создан проект поддержки особой категории граждан. Учащиеся, преподаватели университета и практики-юристы запустили совместный социальный проект для студентов, которые обучаются в России, но не имеют российского гражданства. Участники работы юридической клиники помогают на безвозмездной основе решать вопросы о временном пребывании на территории нашей страны, проблемы временного или постоянного проживания в России, трудоустройства и получения гражданства Российской Федерации [13].

Работа студентов юридических факультетов в юридических клиниках позволяет если не устранить, то минимизировать основной, судя по претензиям работодателей, недочет юридического образования – его недостаточную ориентацию на практику. Организации, принимающие к себе выпускников вузов, порой отмечают их неготовность к профессиональной деятельности.



## Юридическая клиника позволяет сформировать у выпускников практические навыки оказания юридической помощи

Работодатели нередко ищут кандидата с опытом работы в определенной сфере, пусть и с небольшим. Часто в объявлениях на веб-сайтах для поиска работы указан стаж 1–3 года, либо 3–6 лет, либо более 6 лет. Крайне редко можно увидеть вакансии, для которых опыт не нужен: в основном это должности стажеров и помощников. Юридическая клиника позволяет сформировать у выпускников практические навыки оказания юридической помощи, которые компенсируют отмеченный недостаток опыта. В итоге молодой человек с дипломом бакалавра может с успехом претендовать на вакансию специалиста.

Важно отметить вклад юридических клиник в развитие коммуникационных навыков учащихся. Как правило, студенты больше взаимодействуют со своими сверстниками, чем с представителями других поколений. Между тем юридические проблемы чаще возникают у граждан старшего возраста. Будущий юрист учится не просто общению с людьми, а правильно к ним отношению.

## Офлайн- и онлайн-форматы коммуникации делают юридическую помощь доступной различным социальным группам

Умение продолжить беседу и корректно завершить ее, способность четко сформулировать предлагаемые варианты решения – это естественный результат участия студента в работе юридической клиники. В общении с гражданами формируются и навыки публичного выступления, и культура публичной правовой речи. В дальнейшем полученные универсальные компетенции помогут молодому специалисту успешно трудиться, взаимодействуя с самыми разными людьми.

Офлайн- и онлайн-форматы коммуникации делают юридическую помощь доступной различным социальным группам. Участие авторов статьи в работе юридической клиники Университета Правительства Москвы позволяет

заклучить, что в числе ее самых частых посетителей – люди старшего возраста. Для этой категории граждан (конечно, не всех, но для значительной части) характерна недостаточная компьютерная грамотность. Многие одиночки и не имеют современных электронных средств для общения: они не пользуются электронной почтой, не являются пользователями социальных сетей и сервисов обмена сообщениями. У некоторых нет компьютера и в наличии только телефон без доступа к Интернету.

Очевидно, перечисленные особенности людей старшей возрастной группы заметно усложняют им электронный доступ и к юридической помощи, и к правосудию. Нельзя не отметить успешные московские проекты, участниками которых являются граждане именно данной категории. Прежде всего, это проект Мэра Москвы «Московское долголетие» – крупнейший оздоровительный и досуговый комплекс мероприятий, включающий спортивные занятия и игры, творческие и образовательные классы для активных жителей старшего поколения. К сентябрю 2022 г. более 130 тыс. участников проекта прошли обучение на курсах компьютерной грамотности [8]. Тем не менее многие люди старшего поколения до сих пор предпочитают обращаться к юристам очно, поэтому офлайн-формат работы юридических клиник и по сей день сохраняет свою актуальность.

Вместе с тем для людей с ограниченными возможностями здоровья посещение университета, где расположена юридическая клиника и происходит прием, может быть затруднительным. Для этих граждан обращение за юридической помощью по электронной почте, т. е. без личного присутствия, становится если и не единственной, то очень удобной возможностью решить имеющийся вопрос.

Посредством электронных средств связи человек направляет все необходимые документы в юридическую клинику, где их изучают студенты и кураторы. Ответ, если не нужны дополнительные уточнения, обратившийся получит также по электронной почте. Споры с участием заявителей данной категории, рассматриваемые в судебном порядке, представляют собой значительную долю в общем



объеме дел, приходящихся на суды общей юрисдикции [11].

Поскольку юридические клиники оказывают юридическую помощь бесплатно, их работа особенно важна людям, не располагающим значительными финансовыми ресурсами, и тем, кто находится в стесненных материальных обстоятельствах.

Некоторые граждане, обращающиеся в юридические клиники, имеют очень слабое представление о своих правах. Для них становятся открытием элементарные юридические знания. Нередко человек не знает, в каких государственных органах он может получить правовую защиту, и даже устное изложение этой информации приносит пользу. Студенты, участвующие в работе юридических клиник, рассказывают о государственных структурах, в которые можно направлять запросы через портал «Госуслуги», через Официальный портал Мэра Москвы и посредством государственной автоматизированной системы «Правосудие» (ГАС «Правосудие»).

Не всегда гражданам известно и о возможности получать в электронной форме ответы из государственных и муниципальных органов власти. В итоге такая работа с населением помогает повысить уровень социальной защищенности граждан: зная свои права, они могут добиваться их реализации. Правовое просвещение дает свои плоды: оно пробуждает в обращающихся стремление глубоко изучить свою проблему, попытаться дальше самостоятельно разобраться в ней.

Еще одним направлением работы юридических клиник является помощь в вопросах, связанных с исполнительным производством. Студенты рассказывают гражданам об электронной записи на прием к судебному приставу-исполнителю, участвуют в решении возникающих при этом проблем, разъясняют возможные варианты действий.

Работа в юридических клиниках в Москве требует хорошего знания не только федерального, но и московского законодательства. Необходимо подчеркнуть, что московское законодательство имеет свои особенности регулирования, обусловленные в том числе

столичным статусом города. Москва предоставляет своим жителям ряд дополнительных социальных гарантий, о которых компетентный юрист обязан иметь четкое представление, чтобы оказывать квалифицированную помощь горожанам.

Москва – субъект Российской Федерации, и ее жители часто являются собственниками недвижимости на территории других субъектов Федерации. Соответственно, для разре-

### **Работа в юридических клиниках в Москве требует хорошего знания не только федерального, но и московского законодательства**

шения возникающих юридических трудностей юрист должен изучить и нормативные правовые акты, принятые в других субъектах Российской Федерации.

Далеко не каждый обыватель способен составить грамотное, без лишней информации, обращение в те или иные органы власти и организации. Помощь в решении этой задачи также можно получить в юридической клинике. Студенты, подготавливая заявления и жалобы под руководством опытных преподавателей и практикующих юристов, учатся правильно оформлять документы. Они приобретают навыки, позволяющие ясно отражать суть проблемы, включать имеющие важное значение мелочи, приводить определенные нормы права в подтверждение своей правоты и т. д. Выпускники юридических вузов, которым сейчас 45 лет и более, не имели такой возможности практиковаться, пока учились на дневном отделении.

Колоссальное преимущество юридических клиник как образовательной среды проявляется и в том, что студенты решают не смоделированные кейсы, а реальные проблемы, с которыми сталкиваются их сограждане. Иногда драматичность ситуации, в которой оказался заявитель, заставляет будущих специалистов более осознанно подходить к изучению случая и поиску правильного ответа. В отдельных случаях юристу нужно понять, требует ли рассматриваемая проблема

обращения в суд или ее нужно попытаться решить во внесудебном порядке. Бывает и так, что на консультацию приходят граждане, уже являющиеся участниками судебного процесса. Их вопросы касаются поведения в суде, принятия решения о совершении или несовершении конкретного процессуального действия.

Глубоко погружаясь в анализ всех обстоятельств, студент осваивает принципы судопроизводства, которые необходимо учитывать любому дипломированному юристу, например, принцип процессуальной экономии<sup>1</sup> или принцип доступности гражданского судопроизводства [9, 10].

Следует отметить, что сами студенты считают интересным участие в деятельности юридической клиники. Им кажется привлекательной возможность, изучив в теории гражданское право и гражданский процесс, применить эти знания в реальной ситуации. Тем более мотивирует к работе то, что граждане крайне редко обращаются с совсем простыми вопросами. Для предоставления обоснованного ответа студентам приходится обращаться не только к текстам нормативных актов, но и к судебной практике. По этой причине юридическая клиника является эффективной формой об-

учения, которая совмещает в себе теоретический и прикладной аспекты образования, и в то же время ценна для общества.

Студенты, участвуя в решении жизненно важных проблем граждан, помогают им в достижении благополучия [12]. В свою очередь, ощущение благополучия напрямую влияет на качество жизни человека.

Москва – крупная городская агломерация, центр притяжения финансов, бизнеса и людей, где сталкиваются миллионы различных мнений, желаний и потребностей. Там, где встречаются многочисленные интересы, неизбежно возникают разнообразные спорные ситуации, требующие вмешательства третьей, нейтральной стороны. Поэтому большим городам, таким как российская столица, особенно нужны практики в области права.

Юридическая помощь должна быть доступна любому, кто нуждается в защите и справедливости, и такую поддержку обеспечивают юридические клиники. Взаимодействие студентов и граждан в ходе консультаций помогает тем и другим осознать, что принцип уважения прав человека – действующий механизм, позволяющий восстанавливать права граждан.

## § ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
2. Приказ Минобразования РФ № 433 от 30.06.1999 «О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. Приказ Минобрнауки России от 28.11.2012 № 994 «Об утверждении Порядка создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
4. Закон города Москвы от 20.06.2001 № 25 (с изм. и доп.) «О развитии образования в городе Москве». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
5. Закон города Москвы от 04.10.2006 № 49 «Об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации в городе Москве». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
6. Алиева С. В., Горлищева Д. В. Кадровые инновации в органах публичной власти и возможности их трансфера из коммерческих организаций // Вестник экспертного совета. 2018. № 3 (14). С. 60–66.

<sup>1</sup> Согласно данному принципу, необходимо стремиться минимизировать расход ресурсов на ведение процесса в суде, но при этом сохранить правильный процессуальный и временной регламенты.

7. Бирюков П. Н. Цифровизация правосудия по гражданским делам: опыт ЕС // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 2. С. 3–7.
8. Более 130 тысяч москвичей старшего поколения прошли курсы компьютерной грамотности // Официальный портал Мэра Москвы. 14.09.2022. URL: <https://www.mos.ru/news/item/113058073> (дата обращения: 14.09.2022).
9. Долотин Р. Р. Средства реализации процессуальной экономии в гражданском производстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 2. С. 53–56.
10. Каратаев И. А. Процессуальная экономия в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. № 2. 2022. С. 48–52.
11. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.06.2020). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
12. Тарибо Е. В., Козленко М. С. Роль конституционного правосудия в обеспечении благополучия человека // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 51–56.
13. Юридическая клиника // Юридический факультет, Южный федеральный университет: [сайт]. URL: <https://urfak.sfedu.ru/node/97> (дата обращения: 24.08.2022).
14. Юридическая клиника // Юридический институт СФУ: [сайт]. URL: <https://law.sfu-kras.ru/legal-clinic/about> (дата обращения: 24.08.2022).

## REFERENCES

1. *Federal Law of 21.11.2011 No. 324-FZ "On Gratuitous legal Assistance in the Russian Federation"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
2. *Order of the Ministry of Education No. 433 of 30.06.1999 ("On legal consultations ("law school clinics") to for citizens on the basis of higher schools, that train legal personnel"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
3. *Order of the Ministry of Education of 28.11.2012 No. 994 "On Approval of the Procedure of Setting Up Law Clinics by Organizations of Higher Professional Education, and Their Rules of Procedure Within the Non-Governmental System of Gratuitous Legal Assistance"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
4. *Moscow City Law of 20.06.2001 No. 25 (as modified and amended) "On development of education in the City of Moscow"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
5. *Moscow City Law of 04.10.2006 No. 49 "On the Provision by Lawyers of Gratuitous Legal Assistance to Citizens of the Russian Federation in the City of Moscow"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
6. Alieva S. V., Gorlysheva D. V. HR Innovations in Public Government Offices, and Their Possible Transfer from Commercial Organizations. *Harold of Expert Council*, 2018, no. 3 (14), pp. 60-66. (In Russ.).
7. Biryukov P. N. Digitalization of Justice in Civil Cases: EU best practices. *Arbitrazh and civil procedure*, 2022, no. 2, pp. 3-7. (In Russ.).
8. More Than 130 Thousand of the Older Generation Muscovites Took Computer Literacy Courses. *Moscow Mayor's official website*, 14.09.2022. Available at: <https://www.mos.ru/news/item/113058073> (accessed: 14.09.2022). (In Russ.).
9. Dolotin R. R. Means of Procedural Economy Realization in Civil Procedures *Arbitrazh and civil procedure*, 2022, no. 2, pp. 53-56. (In Russ.).
10. Karataev I. A. Procedural Economy in Civil Process. *Arbitrazh and civil procedure*, 2022, no. 2, pp. 48-52. (In Russ.).
11. *Overview of Practices of Judicial Consideration of Judicial Disputes in Connection with Realization of Measures of Social Support of Certain Categories of Citizens (As Approved by the Supreme Court Presidium on 17.06.2020)*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
12. Taribo E. V., Kozlenko M. S. The Role of Constitutional Justice in Ensuring Human Welfare. *Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 1, pp. 51-56. (In Russ.).
13. Law clinic. *Law faculty, Southern Federal University*: [website]. Available at: <https://urfak.sfedu.ru/node/97> (accessed: 24.08.2022). (In Russ.).
14. Law clinic. *Law Institute SFU*: [website], 25.05.2021. Available at: <https://law.sfu-kras.ru/legal-clinic/about> (accessed: 24.08.2022). (In Russ.).



УДК 351/354:316.77:004(476)

**О. В. ЕФРЕМОВ**

начальник Центра исследований государственного управления и общественного развития Научно-исследовательского института теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь

**O. V. EFREMOV**

Head of the Center for Public Administration and Social Development Studies of Theory and Practice of Public Administration Research Institute of Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus

## Публичные коммуникации: онлайн-возможности управления

## Public Communications: Online Options for Management

Эффективность государственного управления зависит от умения властей использовать современные инструменты коммуникации с гражданами. Развитие информационно-коммуникационных технологий значительно повлияло на общество. Изменилось восприятие информации людьми, стали другими форматы, способы и стили взаимодействия. Перемены требуют и сфера публичных коммуникаций в государственном секторе. В Республике Беларусь по-прежнему сильны информационные потоки, направленные по вертикали сверху вниз. В таком виде государственная система достаточно инерционна – с запозданием реагирует на возникающие потребности и ожидания общества. В то же время успешно функционируют структуры гражданского общества, устроенные по сетевому принципу. Они подвижны, открыты инновациям, располагают большим объемом экспертных знаний и способны быстро выявлять насущные запросы жителей. Ныне существующую иерархическую государственную систему публичных коммуникаций можно дополнить горизонтальными связями на основе проектного управления. Это позволит увеличить потенциал государственных органов управления и обеспечит более гармоничное развитие общества в Республике Беларусь.

Public administration efficiency hinges on the authorities' ability to use modern societal communication implements. Communication technologies have had a considerable effect on society. Popular information perceptions have changed, formats, ways and styles of interaction have undergone dramatic change. Changes have drawn to a head in public communications sector as well. Information flows are as strong as ever in the Republic of Belarus in the top-down command structure. This kind of State information system is quite sluggish – it has a delayed reaction to the arising needs and societal expectations. Alternatively, civil society structures that have system network architecture are quite vibrant in their mode of operation. They are agile, open to innovation, possess a large pool of expertise and are capable of promptly detecting the daily aspirations of citizens. The existing hierarchical state system of public communication could well be complimented by project management horizontal bracing. This will help increase the state administration bodies' potential, and will contribute to the harmonization of Belarus Republic social development.



**Ключевые слова:** информационное общество, сетевое управление, публичные коммуникации.

**Key words:** information society, network governance, public communications.

**Для цитирования:** Ефремов О. В. Публичные коммуникации: онлайн-возможности управления // Вестник Университета Правительства Москвы. 2022. № 3. С. 38–44.

**For citation:** Efremov O. V. Public Communications: Online Options for Management. *MMGU Herald*, 2022, no. 3, pp. 38-44. (In Russ.).

**И**нформатизация существенным образом поменяла среду, в которой функционирует система общественных отношений, а вместе с ней – и само общество, особенно за два года пандемии коронавирусной инфекции. Повсеместное внедрение и постоянное обновление информационно-коммуникационных технологий вызывает быструю смену практических подходов и бизнес-моделей в промышленности, банковском секторе, делопроизводстве и ведет к существенным сдвигам в социальной структуре.

Традиционное деление на классы и социальные группы, характерное для индустриального общества, постепенно размывается. Сейчас социальная стратификация происходит не только и не столько по уровню достатка, обладанию материальными ресурсами, сколько по уровню доступа к информации [7], что в конечном итоге определяет новые задачи в сфере публичных коммуникаций.

Публичные коммуникации – одно из важнейших направлений управленческой деятельности. В Республике Беларусь государственное управление данной сферой имеет преимущественно иерархический характер. Иначе говоря, в ней доминируют информационные потоки, направленные по вертикали сверху вниз.

Как показывает практика, такая организация информационного взаимодействия власти и общества имеет определенные преимущества. Элементы системы действуют согласованно, что обеспечивает их консолидацию.

Полномочия в принятии решений распределяются между частями системы исходя из их строгой соподчиненности. Власти благодаря вертикальной иерархии могут эффективно направлять финансовые, материальные, информационные и иные ресурсы на приоритетные цели и задачи.

Между тем в гражданском обществе успешно функционируют структуры, в которых действия участников скоординированы по горизонтали и устроены по сетевому принципу. Неоспоримые преимущества организаций с сетевой интеграцией – высокий мобилизационный потенциал, открытость инновациям и вместе с тем большой объем экспертных знаний. Кроме того, они чаще способны выявлять актуальные потребности граждан.

Государственная система публичных коммуникаций, если она высокоцентрализована, оказывается достаточно инерционной, иными словами, с запозданием реагирует на возникающие вызовы и ожидания людей. В ней по сравнению с сетевыми структурами гражданского общества у граждан меньше возможностей известить власти о своих насущных запросах.

Из-за информационной закрытости политического процесса жители не могут узнать о том, как именно их позиция была учтена при выработке тех или иных управленческих решений. В случае если их предложения отвергнуты, они не представляют, какова истинная причина отказа.

Информационный барьер снижает доверие к государственным институтам со стороны населения, особенно на местном уровне, и может вызывать непонимание и неприятие предлагаемых сверху инициатив. Однако в наши дни благодаря активному развитию компьютерных технологий государство получило огромные возможности сделать процесс управления более открытым, близким и понятным для граждан.

Цифровизация предоставила управляющим структурам инновационные инструменты, которые позволяют направить общественную активность в конструктивное русло, задействовать потенциал новых акторов в развитии стран и городов.

Сегодня можно объединить потенциал иерархических и сетевых структур. Важно, что при этом государство способно сохранить за собой приоритет в руководстве общественно-политическими процессами. К такому выводу с очевидностью подталкивают исследования в области использования сетевой модели в управлении.

Если среди участников сетевого взаимодействия присутствует центральный управляющий элемент, то система способна достичь согласованности в целеполагании и регулировании [3, с. 116]. Появятся общие стратегия и политика для сети в целом и для каждого из ее участников.

Государственные органы могут инициировать создание вокруг себя экспертных и проектных



сетей, где будет объединяться потенциал экспертных сообществ и сетевого гражданского общества. Возникнет среда для формирования целостного восприятия актуальных проблем, для вовлечения всех заинтересованных сторон в их решение [4, 5].

В ходе сетевого обсуждения сталкиваются разные мнения. Критический анализ альтернативных предложений дает возможность государству своевременно обновлять ценностные установки с учетом реальной социально-экономической ситуации. Органы власти, граждане и представители бизнеса смогут, объединяя свои усилия, разрабатывать регламентирующие документы, общие проекты и акции – правила и механизмы их реализации, изыскивают необходимые для этого ресурсы.

При сочетании иерархического и сетевого подходов государственную политику становится легче адаптировать под быстро изменяющиеся условия, под запросы различных социальных категорий людей. Можно обеспечивать направленное воздействие на целевые группы [9, 11].

Благодаря тому, что в обсуждение вовлечен широкий круг участников, у граждан усиливается ощущение сопричастности [8] и доверия к решениям властей. В результате в обществе формируется система ценностей, которые разделяет большинство его членов. Такой результат очень важен для легитимации государственных решений.

Доступный путь к эффективной совместной работе общества и государства уже открыт: в ряде стран введены в практику инструменты электронного участия жителей в государственном управлении. Примером тому может служить богатый опыт Российской Федерации.

В Москве созданы и пользуются популярностью среди горожан онлайн-платформы для сбора предложений и мнений жителей. У проекта «Активный гражданин» сейчас насчитывается свыше 1 млн посетителей в месяц [10]. Проект Мэра Москвы «Наш город» регистрирует около 500 тыс. посетителей в месяц [6, 10]. В дополнение к ним активно работает платформа «Город идей».

В Ямало-Ненецком автономном округе функционирует онлайн-портал местной власти под названием «Живем на Севере», в Пермском крае – портал «Управляем вместе», в Республике Башкортостан – онлайн-платформа «Уфа интерактивная» на муниципальном портале столицы и др.

Проекты, подобные вышеперечисленным, помогают обеспечивать основные функции публичных коммуникаций – информировать граждан, разъяснять, консультировать и, главное, вовлекать в управление.

В Республике Беларусь укрепление «диалога и взаимного доверия между государством и обществом, государством и человеком, государством и бизнесом» [1] – один из приоритетов социально-экономического развития страны на 2021–2025 гг. В стране активно работает традиционная система информирования населения о деятельности государственных органов. В первую очередь, используются возможности традиционных СМИ, а также такие инструменты, как приемы граждан, прямые телефонные линии, пресс-конференции, работа кол-центров, в том числе на базе редакций районных газет. Отработан механизм процедуры общественных обсуждений, во время которых руководители государственных организаций консультируются с жителями.

Вместе с тем идет поиск новых форм коммуникации органов власти с населением. Сегодня популярна практика проведения диалоговых площадок. Они организуются на предприятиях, в учреждениях образования, по месту жительства граждан. В работе очно принимают участие руководители органов местного управления и самоуправления, депутаты парламента и местных советов депутатов, представители экспертного сообщества, политических партий и общественных объединений. В числе задач таких мероприятий – информирование и получение обратной связи от населения.

На диалоговых площадках жители имеют возможность получить разъяснения по актуальным вопросам публичной политики, рассказать органам власти о волнующих их проблемах. Они могут также сами вносить

предложения по решению обозначенных проблем, выступить с инициативами, касающимися местного развития.

Дополнительная функция диалоговых площадок состоит в том, чтобы выявить социально активных граждан и лидеров местных сообществ, чтобы затем вовлекать их в реализацию проектов в сфере публичных коммуникаций.

Для информационного взаимодействия с населением государственные органы все активнее используют интернет-сайты, социальные сети и мессенджеры. Так, созданы и постоянно развиваются общереспубликанские интернет-порталы – «Мая Рэспубліка» (115.бел) и портал рейтинговой оценки качества оказания услуг организациями Республики Беларусь (адрес в Интернете: качество-услуг.бел). На портале «Мая Рэспубліка» граждане могут сообщать о различных проблемах, возникающих при получении жилищно-коммунальных услуг, о всевозможных замеченных сложностях в содержании дворовых территорий, о состоянии дорожной инфраструктуры и др.

Результат работы госслужб по устранению недостатков доступен жителям в графическом формате «было – стало».

Преумножение функционала белорусских интернет-ресурсов с учетом опыта других стран, в частности России, позволит превратить эти онлайн-платформы в полноценные инструменты электронного участия граждан в государственном управлении.

Вышеназванные механизмы публичных коммуникаций позаимствованы у сетевых структур и дополняют существующую управленческую вертикаль. Очевидно, в них недостаточно задействованы все нынешние возможности современных информационно-коммуникационных технологий. Взаимодействие государственных органов с негосударственными образованиями и обществом, построенное по сетевому принципу, очевидно, может придать намного более значительный импульс поступательному развитию Республики Беларусь.

На каждом уровне иерархии в качестве центрального элемента горизонтальных

сетей должны выступать уполномоченные государственные органы (местные исполнительные и распорядительные). Руководители или заместители руководителей этих структур должны отвечать за организацию информационно-разъяснительной работы с населением.

В итоге сформированная сеть объединит большое количество акторов. Каждый будет представлять свою территорию и действовать как в онлайн-, так и в офлайн-средах. В число участников в таком случае войдут республиканские и местные органы управления, политические партии и общественные объединения, бизнес-союзы и отдельные бизнес-структуры, самоорганизующиеся сообщества (экспертные, гражданские инициативы и т. д.).

Во взаимодействии друг с другом различные акторы станут обсуждать и выработать подходы к решению общественно значимых проблем. Государственные органы, выполняющие функции центрального элемента сети, будут обеспечивать координацию действий участников по вертикали и горизонтали, поддерживать и регулировать связи между ними, вовлекать в работу новых участников.

Координация деятельности элементов системы публичных коммуникаций, осуществляемая по вертикали, должна происходить в рамках государственных программ, а по горизонтали – в рамках отдельных проектов, т. е. на базе проектного подхода. Данные мероприятия, безусловно, нужно разрабатывать с учетом приоритетов социально-экономического развития.

Согласно принципам проектного управления, проектная группа (команда проекта) формируется для решения некоторой задачи (группы взаимосвязанных задач) в назначенные сроки и с определенным объемом ресурсов для исполнения. Состав участников проекта имеет ситуационный характер и зависит от сути поставленных проблем. Он может трансформироваться по мере изменения приоритетов и целей государственной политики, появления новых задач и направлений деятельности.

Иногда желательно или даже необходимо вовлечь в проект того или иного актора (организацию), поскольку он располагает полезными ресурсами и компетенциями. В таком случае будет оцениваться реальное общественно-политическое поведение его представителей, их ориентированность на сотрудничество и конструктивное решение вопросов социально-экономического развития.

Актор должен быть готов нести ответственность за качество предлагаемых решений, выполнять взятые на себя обязательства и действовать в рамках правового поля [2]. В вышеописанной схеме сохраняются вертикальные связи (иерархия) между уровнями управления:

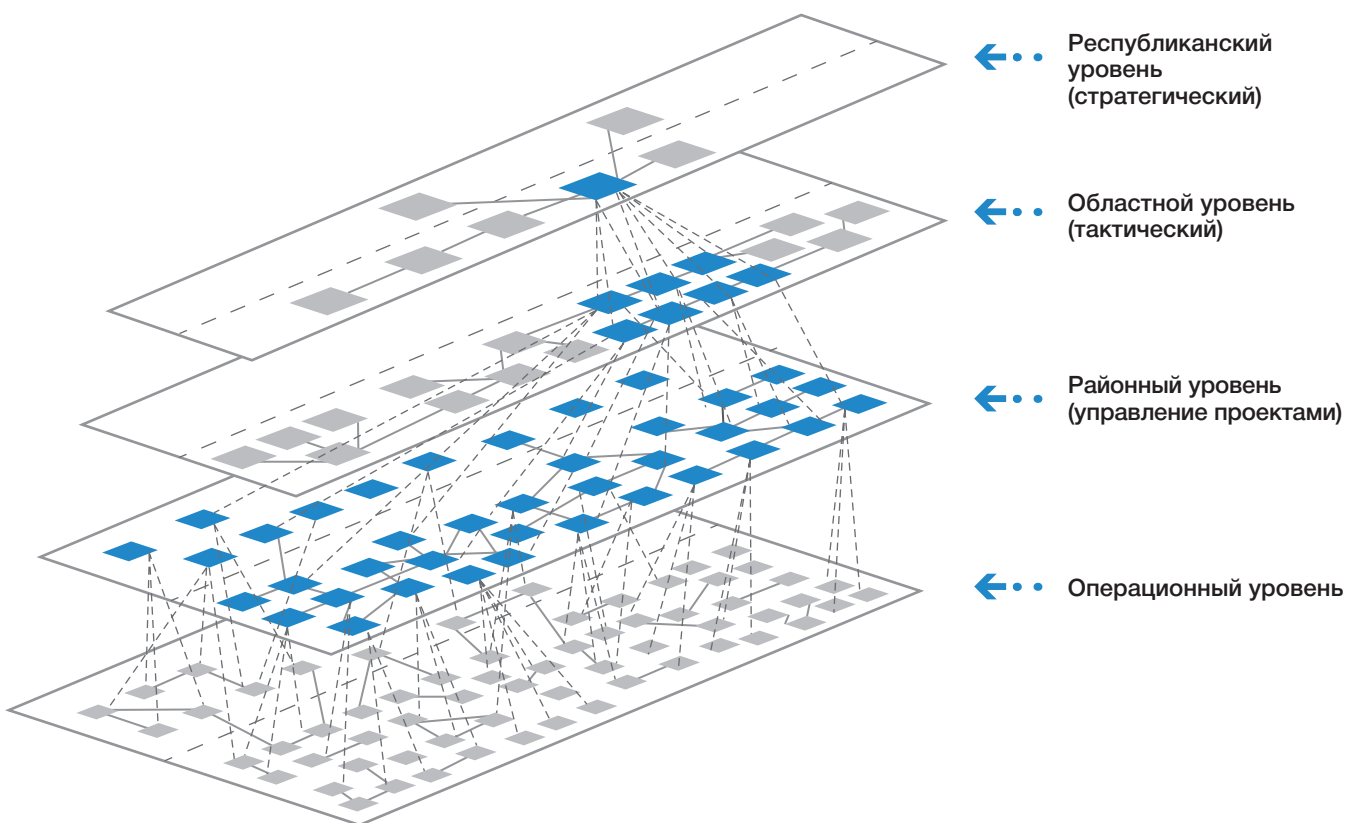
- республиканский (стратегический) уровень – Администрация Президента Республики Беларусь совместно с Советом Министров, профильными министерствами, Академией управления при Президенте Республики Беларусь, Белорусским институтом стратегических

исследований, Национальной академией наук Беларуси и др.;

- областной (тактический) уровень – облисполкомы и Минский горисполком совместно с учреждениями высшего образования, общественными объединениями, республиканскими и региональными СМИ, республиканским государственно-общественным объединением «Знание» и др.;
- районный (управление проектами) – горисполкомы, райисполкомы, местные администрации районов в городах;
- операционный – предприятия и организации, территориальные структуры общественных объединений и политических партий, районные СМИ, органы территориального общественного самоуправления, неправительственные организации, экспертные сообщества, инициативные группы граждан, группы в социальных сетях, местные активисты, лидеры мнений.

РИС. 1

### Проектно-ориентированная система публичных коммуникаций



Вместе с тем увеличивается доля горизонтальных связей. Это особенно хорошо заметно на районном уровне (рис. 1). Предложенная модель объединяет в себе целевой, ресурсный и институциональный подходы к организации системы публичных коммуникаций:

- публичные коммуникации направлены на достижение общественно полезных целей республиканского уровня (целевой подход);
- государство достигает стратегических и тактических целей в сфере публичных коммуникаций, привлекая и рационально используя административные финансовые и кадровые ресурсы на областном уровне (ресурсный подход);
- цели публичных коммуникаций достигаются на районном и операционном уровнях благодаря скоординированной деятельности акторов (институциональный подход). В их числе – государственные органы, СМИ, учреждения образования, общественные объединения, неправительственные организации, бизнес-структуры, местные сообщества, отдельные гражданские активисты и общественные лидеры.

Проектно-ориентированная организация системы публичных коммуникаций в открытом информационном обществе обеспечивает:

- адаптивность управленческой структуры (адекватную реакцию на изменения среды, возникающие проблемы);
- эффективный механизм обратной связи для регулярной корректировки приоритетов, целей и задач государства;
- согласованность действий в соответствии с единым планом на всех уровнях управления по вертикали (республика, область, район, организация) и по горизонтали (в пределах одного уровня);

- достижение желаемого и измеримого результата согласно составленному плану.

Если государственный орган использует предложенную модель, в этом случае он может в процессе принятия решений привлекать опыт из разных источников. В его распоряжении – не только «внутренняя» информация, полученная в ходе собственной работы, но и мнения внешних экспертов, результаты оценки эффективности проводимой политики с учетом общественных требований (ожиданий). Эта информация становится доступной благодаря изучению общественного мнения, общественной экспертизе, общественному контролю и т. п. Управленческая вертикаль сохраняется, идут стандартные (типовые) управленческие процессы, возложенные на государственные органы. Одновременно складываются условия для более эффективного решения слабо формализованных задач межотраслевого и межведомственного уровней, которые характерны для нынешней сферы публичных коммуникаций.

Рассмотренная модель, включив в себя современные инструменты вовлечения граждан в управление, позволяет учесть запросы всех социальных групп населения. Встраивание горизонтальных связей, сформированных по сетевому принципу, в иерархическую систему государственного управления делает ее более гибкой и чуткой, помогает значительно повысить качество управленческих решений. Государство получает в свое распоряжение дополнительные материальные и интеллектуальные ресурсы от экспертных сообществ, представителей бизнеса, социально активных групп жителей. В итоге открытое и позитивное отношение государства к жителям, понятная для жителей внутренняя политика дают самому государству широкие возможности для развития и процветания.

## § ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Указ Президента Республики Беларусь от 29.07.2021 № 292 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 годы». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс. Беларусь».

2. Ивановский А. В., Гулько Н. В., Ефремов О. В. Управление локальным сетевым сообществом граждан на местном уровне // Проблемы управления. 2018. № 4. С. 28–37.

3. Мезенцев Е. М., Антропов В. А., Гусев А. А. Управление развитием сетевых структур. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2018. 159 с.

4. Мирошниченко И. В. Сетевая публичная политика и управление. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2016. 296 с.
5. Михайлова О. В. Сетевые коалиции как механизм продвижения идей и ценностей в государственном управлении // Государственное управление Российской Федерации: повестка дня власти и общества: материалы XVI международной конференции. Москва. 31 мая – 2 июня 2018 г. М.: КДУ; Университетская книга, 2019. С. 730–734.
6. «Наш город»: 10 лет на службе москвичей // Сайт Сергея Собянина. 26.02.2022. URL: <https://www.sobyanin.ru/nash-gorod-10-let-na-sluzhbe-moskvichei> (дата обращения: 31.07.2022).
7. Политические партии перед новыми вызовами: Опыт Западной Европы и России: методический семинар Центра научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем ИНИОН РАН / Т. Г. Пархалина [и др.] // Актуальные проблемы Европы. 2018. № 4. С. 235–268.
8. Пушкарева Г. В. Гражданский активизм и менеджмент публичных ценностей // Государственное управление Российской Федерации: повестка дня власти и общества: материалы XVI международной конференции. Москва. 31 мая – 2 июня 2018 г. М.: КДУ; Университетская книга, 2019. С. 750–756.
9. Селиванова З. К. Сочетание иерархического и сетевого подходов в организации и управлении молодежной политикой в России // Вестник Университета. 2015. № 6. С. 66–69.
10. Статистика посещаемости порталов Москвы / Департамент информационных технологий города Москвы // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/dit/function/o-departamente/stats/> (дата обращения: 31.07.2022).
11. Якимец В. Н. Механизмы и институты гражданского участия – основа общественно-государственного управления // Государственное управление Российской Федерации: повестка дня власти и общества: материалы XVI международной конференции. Москва. 31 мая – 2 июня 2018 г. М.: КДУ; Университетская книга, 2019. С. 805–815.

## REFERENCES

1. Decree of the President of the Republic of Belarus of 29.07.2021 No. 292 "On the Approval of the Program of Social and Economic Development of the Belarus Republic for 2021-2025". Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
2. Ivanovski A. V., Gul'ko N. V., Efremov O. V. Management of the Local Social Network of Citizens at the Local Level. *Problems of control*, 2018, no. 4, pp. 28-37. (In Russ.).
3. Mezentsev E. M., Antropov V. A., Gusev A. A. *Upravlenie Razvitiem Setevykh Struktur* [Managing the Development of Network Structures]. Ekaterinburg: Institute of Economics of Ural Department of RAS Publ., 2018. 159 p. (In Russ.).
4. Miroshnichenko I. V. *Setevaya Publichnaya Politika i Upravlenie* [Network Public Police and Management]. Moscow: ARGAMAK-MEDIA Publ., 2016. 296 p. (In Russ.).
5. Mihailova O. V. Network Coalitions as a Mechanism of Advancing Ideas and Values in Public Administration. In *Gosudarstvennoe Upravlenie Rossijskoj Federacii: Povestka Dnya Vlasti i Obshchestva* [Public Administration of the Russian Federation: the Agenda for Authorities and Society]: XVI International conference materials. Moscow. May 32 – June 2, 2018. (Pp. 730-734). Moscow: KDU Publ.; University book Publ., 2019. (In Russ.).
6. "Our City": 10 Years of Serving Muscovites. *Sergey Sobyenin's website*, 26.02.2022. Available at: <https://www.sobyanin.ru/nash-gorod-10-let-na-sluzhbe-moskvichei> (accessed: 31.07.2022). (In Russ.).
7. Parhalina T. G. [et al.] ed. Political Parties Facing New Challenges: Western Europe's and Russia's Best Practices: Methodic Workshop of the Center of Scientific and Information Studies of Global and Regional Problems with INION RAS. *Current problems of Europe*, 2018, no. 4, pp. 235-268. (In Russ.).
8. Pushkareva G. V. Civil Activism and Management of Public Values. In *Gosudarstvennoe Upravlenie Rossijskoj Federacii: Povestka Dnya Vlasti i Obshchestva* [Russian Federation's Public Administration: the Agenda for Powers That Be and Society]: XVI International conference materials. Moscow. May 31 – June 2, 2018. (Pp. 750-756). Moscow: KDU Publ.; University book Publ., 2019. (In Russ.).
9. Selivanova Z. K. A Combination of Hierarchical and Network Approaches in Organizing and Managing Youth Police in Russia. *Vestnik Universiteta*, 2015, no. 6, pp. 66-69. (In Russ.).
10. Information Technologies Department of Moscow Government. Moscow Portals' Attendance Statistics. *Moscow Mayor's official website*. Available at: <https://www.mos.ru/dit/function/o-departamente/stats/> (accessed: 31.07.2022). (In Russ.).
11. Yakimets V. N. Mechanisms and Institutions of Civil Involvement – the Basis of Public and State Management. In *Gosudarstvennoe Upravlenie Rossijskoj Federacii: Povestka Dnya Vlasti i Obshchestva* [Russian Federation's Public Administration: the Agenda for Powers That Be and Society]: XVI International conference materials. Moscow. May 31 – June 2, 2018. (Pp. 805-815). Moscow: KDU Publ.; University book Publ., 2019. (In Russ.).





## Выходное интервью как инструмент развития бренда работодателя

### Exit Interview as an Instrument of Employers' Brand Development

Успех работы организации существенно зависит от ее способности удерживать в своей структуре лучшие кадры. В удержании сотрудников большую роль играет информация: работодатель должен хорошо понимать, насколько персонал лоялен к нему и удовлетворен условиями работы. Зачастую бывает недостаточно для получения таких сведений опрашивать только работающих сотрудников – следует учитывать и мнение тех, кто уволился. Данные, полученные в ходе выходных интервью, помогают сохранить ценных работников и выявить недостатки в кадровой работе. С 2019 г. команда проекта «Кадровые сервисы Правительства Москвы» реализует сервис «Выходное интервью» в структурах столичного правительства. Специалисты опрашивают сотрудников, уволившихся по собственному желанию, и стажеров. Сервис «Выходное интервью» используют более 200 организаций Правительства Москвы. Единая база данных позволяет анализировать динамику развития комфортной рабочей среды и организовывать мероприятия по совершенствованию кадровой работы. Сервис «Выходное интервью», опирающийся на принцип обратной связи, играет важную роль в развитии HR-бренда Правительства Москвы.

The success rate of an organization is a direct function of its ability to retain the best personnel available in its orbit. A crucial role in retaining personnel belongs to information: the employer must be fully aware of how loyal his personnel is to him and how satisfied it is with the working conditions. Often times to get this information it is not enough to simply question the active members of the staff, but it's necessary to take account of the opinion of those, who left the office. Data acquired in the course of the exit interviews helps keep the valuable workers in place and identify shortfalls in the HR work. Since 2019 "The Moscow Government HR services" project team has been running the "Exit interview" service within Moscow Government structures. Specialists conduct debriefing of workers who have left voluntarily and the interns. The "Exit Interview" service is being used by over 200 Moscow Government organizations. Its single database makes it possible to analyze the dynamics of a comfortable working environment extension and organize events that help streamline HR work. The "Exit Interview" service, which is leaning on the feedback principle, plays an important role in the development of Moscow Government's HR brand.



**Ключевые слова:** управление персоналом, удержание персонала, кадровые сервисы, выходное интервью.

**Key words:** personnel management, retaining personnel, HR services, exit interview.

**В** условиях экономики знаний конкурентное преимущество организации определяют два фактора – информация и человеческий капитал. Успех на рынке зависит от возможности нанимать и умения сохранять компетентных сотрудников, непрерывно повышая качество их знаний. В долгосрочной перспективе именно вклад в развитие команды является фундаментом развития экономики и общества [1]. Увольнение сотрудника по собственному желанию дорого обходится организации. Ниже представлен список основных причин, из-за которых затраты на замещение вакансии могут достигать 6–24 среднемесячных зарплат сотрудника [4]:

- утечка информации (например, заимствование базы клиентов ушедшим работником);
- снижение лояльности клиентов или их потеря;
- репутационные риски;
- потеря экспертных знаний;
- недополучение прибыли в период, пока открыта вакансия;
- выплаты при увольнении;
- издержки на поиск, подбор, обучение нового сотрудника;
- недостаточная эффективность нового сотрудника в период его адаптации.

В подобной ситуации первостепенные задачи HR-службы – создание условий, благоприятных для удержания ценных специалистов, формирование среды, которая способствует росту вовлеченности и раскрытию потенциала сотрудников. Для того чтобы предупредить возможный уход работников, необходимы данные об уровне удовлетворенности и лояльности в организации. Как правило, эти сведения поступают непосредственно от персонала в ходе проведения опросов и интервью. Однако такие исследования позволяют учесть лишь мнения работающих сотрудников, но не уволившихся, и в итоге информация может оказаться неполной, так как для полноценной картины необходимо работать с каждой из групп.

Причины ухода работника помогает выявить выходное интервью (или экзит-интервью<sup>1</sup>) – диалог, направленный на получение обратной связи об опыте работы в организации и предпосылках, побудивших к увольнению. Следует отметить, что три из четырех российских работодателей проводят выходное интервью с уволившимися сотрудниками [2].

Выходное интервью помогает:

- избежать возможных претензий со стороны сотрудника, если обсудить с ним вопросы, связанные с увольнением;
- «расстаться друзьями» – улучшить репутацию организации в глазах бывшего сотрудника и сохранить полезный контакт с тем, кого в дальнейшем можно будет привлекать в качестве эксперта, спикера или партнера;
- выяснить причины увольнения и получить ценную информацию о работе организации (в том числе негативную);
- собрать идеи об улучшении существующих рабочих процессов.

По мнению более чем половины работодателей (65%), проведение выходного интервью является обязательной процедурой, в первую очередь, при увольнении ценных кадров. Представители компаний рекомендуют также не пренебрегать данной практикой в случае спорных обстоятельств (57%) и при большой текучести кадров (56%) [2]. По данным Института Гэллапа, не менее 52% сотрудников, по собственному желанию покинувших место работы, утверждают, что руководитель мог предпринять меры к тому, чтобы не допустить их увольнения [4].

Форма и процедура проведения выходного интервью могут отличаться в зависимости от особенностей организации, ее корпоративной культуры и правил. Неизменным остается одно: выходное интервью – это прекрасная возможность изучить и при необходимости скорректировать формы взаимодействия руководителя и команды. Данная практика позволяет выявить причины, побудившие сотрудника принять окончательное решение об увольнении,

<sup>1</sup> От англ. exit – «уход», «выход».

и наладить эффективные механизмы удержания. По мнению Б. Гройсберга и С. Эверетта, из всех кадровых методик выходное интервью, проводимое на регулярной основе, – «вероятно, одна из самых мощных, но одновременно среди самых недооцененных» [5].

Согласно международной статистике, более половины тех, кто уволился по собственному желанию, отмечают, что в период перед уходом руководитель не обсуждал с ними ни их удовлетворенность текущими рабочими задачами, ни перспективы дальнейшего пребывания в организации [4]. Эти данные наглядно показывают, что удержание ценного сотрудника должно быть основано не только на материальном аспекте. Огромное значение имеет налаженный диалог с сотрудниками. Руководитель должен понимать структуру мотивации и потребности своей команды. Такими данными может «вооружить» его выходное интервью.

С 2019 г. команда проекта «Кадровые сервисы Правительства Москвы»<sup>2</sup> реализует сервис «Выходное интервью» в структурах столичного правительства. Целевая аудитория – сотрудники, уволившиеся по собственному желанию во время или после испытательного срока, а также стажеры. Методика разработана таким образом, чтобы получить максимально честную обратную связь, результаты которой помогут спланировать качественные изменения в работе с персоналом. В основе «Выходного интервью» – восемь основных принципов.

1. Безопасность – ответы поступают в систему, защищенную от утечек информации и исключающую доступ третьих лиц.

2. Анонимность – полученные ответы используются только в обобщенном виде, без персональных данных опрошенных.

3. Объективность – интервьюеры не связаны с респондентами личными или рабочими отношениями.

4. Профессионализм – интервью проводят квалифицированные сотрудники с большим опытом работы в кол-центре, которые знают методоло-

гию и понимают специфику государственной службы и работы в бюджетных учреждениях.

5. Практическая значимость – в ходе интервью собирается информация только о тех показателях, на которые действительно можно повлиять в краткосрочной или долгосрочной перспективе.

6. Надежность – методология проведения интервью универсальна и проверена временем. Ее можно адаптировать для организаций в любых отраслях с учетом меняющейся ситуации на рынке труда.

7. Поддержка бренда работодателя – участвуя в интервью, уволившийся сотрудник или стажер получает возможность высказать свои идеи об улучшении условий работы в организации. Анализ собранных в ходе интервью данных позволяет улучшить репутацию HR-бренда в глазах как внешних кандидатов, так и действующих сотрудников.

8. Лояльность – выходное интервью позволяет выявить условия, при которых уволившийся работник готов вернуться, а стажер – трудоустроиться в Правительство Москвы.

## **Выходное интервью – это прекрасная возможность изучить и при необходимости скорректировать формы взаимодействия руководителя и команды**

В последнее время многие компании предпочитают использовать роботов для телефонных опросов разной направленности. Несмотря на популярность современной технологии, к проведению выходного интервью Правительство Москвы привлекает своих сотрудников. Оператор, выслушав собеседника, способен гибко реагировать на ответы и может создать более комфортную обстановку во время разговора. У него больше шансов получить согласие сотрудника на участие в интервью, а также собрать честные и полные ответы. Зачастую респондент готов поделиться и сведениями о новом работодателе, если уже трудоустроился.

<sup>2</sup> См.: Власова К. А. Кадровые сервисы Правительства Москвы: создаем эффективные команды будущего // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 3. С. 10–17. – Прим. ред.

ТАБЛИЦА 1

**Структура выходного интервью с уволившимися сотрудниками**

Цели	Блоки скрипта
Собрать больше данных о факторах мотивации сотрудника	Содержание работы Материальная и нематериальная мотивация Взаимодействие и атмосфера в коллективе Обучение и развитие Взаимодействие с руководителем
Получить информацию о новом работодателе: куда сотрудник ушел, что привлекло на новом месте?	Новый работодатель
Обеспечить психологически комфортное расставание с сотрудником (личный звонок создает ощущение значимости, готовности к возможному сотрудничеству в будущем)	Готовность вернуться в Правительство Москвы

Сотрудник может уйти из-за конфликта, недовольства обстановкой, оплатой труда или по каким-то другим причинам. Иногда он испытывает обиду, чувствуя, что его недостаточно ценили, и впоследствии будет делиться негативными отзывами о работодателе. Чтобы этого не произошло, важно дать такому человеку возможность выговориться, внимательно выслушать и дать обратную связь в уважительной форме.

Интервью проводят специально подготовленные операторы Университета Правительства Москвы. Они связываются с бывшим сотрудником по телефону через месяц после его увольнения или окончания стажировки. Если тот, кому звонят, не может говорить, но хотел бы принять участие в выходном интервью, оператор договаривается о повторном звонке в более удобное время.

- для успешно прошедших испытательный срок и уволившись позднее (до 28 рабочих дней).

Интервью преследует три главные цели, и для каждой определены отдельные блоки в скрипте (табл. 1).

Время проведения интервью в среднем составляет около 5 минут. Большинство бывших сотрудников охотно принимают в нем участие и делятся своим мнением. Отказываются общаться менее 5%. На момент написания статьи опрошено более 2,5 тыс. уволившихся работников, при этом 90% готовы вернуться при определенных условиях.

Интервью со стажерами проводится начиная со второй половины 2020 г. В нем участвуют все, кто проходил стажировку, как завершившие, так и не завершившие ее [3]. Назначение выходного интервью со стажерами несколько иное, чем назначение интервью с уволившимися сотрудниками. Для этой целевой аудитории разработан отдельный скрипт, включающий 31 вопрос. Все вопросы также объединены в блоки (табл. 2).

На текущий момент выходное интервью прошли более 400 стажеров. Почти все (свыше 98%) проявили лояльность к работодателю и готовы рассматривать вакансии Правительства Москвы.

Телефонное интервью так же, как и в случае с уволившимися сотрудниками, в среднем длится около 5 минут. Особенности данной целевой аудитории – высокая готовность к взаимодействию и достаточно большой опыт использования электронных анкет и чат-ботов. Поэтому в 2022 г. было принято решение предложить выпускникам стажировки автоматизированную анкету для заполнения.

## Выходное интервью проводят более чем в 200 организациях Правительства Москвы

Охват аудитории ежегодно расширяется. В настоящий момент выходное интервью проводят более чем в 200 организациях Правительства Москвы. Информацию собирают в единую базу, чтобы отслеживать динамику ответов во времени. Можно сравнивать данные по годам как для одной структуры, так и для нескольких структур.

Для проведения интервью с уволившимися сотрудниками разработано два сценария (скрипта):

- для сотрудников, уволившись в течение испытательного срока (до 18 рабочих дней);

ТАБЛИЦА 2

## Структура выходного интервью со стажерами

Цели	Блоки скрипта
Собрать больше данных о факторах мотивации стажера	Содержание работы
	Взаимодействие с наставником
	Взаимодействие с куратором
Получить информацию о возможности трудоустройства во время стажировки и после ее окончания	Мероприятия
	Возможность трудоустройства в Правительстве Москвы
Получить информацию о работодателе: куда устроился стажер, что привлекло	Готовность вернуться в Правительство Москвы
Определить лояльность	Готовность рассматривать вакансии Правительства Москвы

Пилотный опрос был проведен в течение нескольких первых месяцев года среди 87 стажеров. Более половины – 67 человек (77% стажеров<sup>3</sup>) – прошли анкетирование в электронном виде сразу после получения ссылки в мессенджере. Девять респондентов (10%) предпочли интервью по телефону, согласившись общаться сразу же во время звонка оператора. Один человек отказался от участия в интервью в любой форме. Десять стажеров (11%) не ответили ни на звонок, ни на сообщения в мессенджере, и интервью с ними не было проведено (что сопоставимо с долей отказов и неудач дозвона при проведении интервью по телефону). Полученные данные позволяют сделать вывод о том, что для данной целевой аудитории можно использовать гибридный формат проведения выходного интервью – заполнение электронной анкеты наряду с разговором по телефону.

Для удобства руководителей тех подразделений, где проходит опрос, результаты интервью выводятся на интерактивные панели – дашборды<sup>4</sup>. Отчет регулярно обновляется, обеспечивая постоянный доступ к актуальной информации.

За более чем три года методология сервиса «Выходное интервью» для структур Правительства Москвы подтвердила свою эффективность и соответствие поставленным целям.

Собранный материал позволяет анализировать динамику развития комфортной рабочей среды и отслеживать тренды. Единый подход к проведению выходного интервью дает возможность сравнивать результаты разных организаций между собой. Полученные данные используются для разработки мероприятий по совершенствованию кадровой работы. Таким образом, наряду с опросом вовлеченности «PRO нас»<sup>5</sup> и исследованием бренда работодателя сервис «Выходное интервью» играет важную роль в улучшении имиджа работодателя и проведении конкретных изменений.

В ближайших планах разработчиков сервиса – распространить методику на более широкую аудиторию сотрудников Правительства Москвы. Увеличение «периметра» проведения интервью позволит производить сравнение организаций по нескольким существенным параметрам:

- общий стаж работы и стаж работы в Правительстве Москвы;
- позиции и роли, управленческий статус;
- тренды, характерные для разных поколений сотрудников;
- бывшие работодатели (организации, из которых сотрудники чаще всего приходят на работу в Правительство Москвы);

<sup>3</sup> Здесь и далее доли в процентах округлены до целых значений.

<sup>4</sup> Дашборд (англ. dashboard – «приборная доска») используют для наглядного представления и анализа данных; панель индикаторов, позволяющая отслеживать динамику самых важных показателей и оперативно реагировать на их изменения.

<sup>5</sup> См. подробнее о проекте «PRO нас»: Романова Е. М., Карымова А. Р., Масьчев П. В. Вовлеченность сотрудников: опыт Правительства Москвы // Вестник Университета Правительства Москвы. 2021. № 3. С. 44–51.



- организации-конкуренты, куда чаще всего переходят работать сотрудники Правительства Москвы;
- функциональные роли – сравнение ответов сотрудников, выполняющих одинаковые или схожие задачи внутри разных организаций.

Результаты, полученные благодаря сервису «Выходное интервью», обогатят общий набор метрик HR-аналитики. В итоге комплексный инструментарий для работы с персоналом Правительства Москвы позволит разрабатывать более качественные решения для привлечения и удержания ценных сотрудников.

**Е. С. Бабинцева,**

эксперт Управления проектно-аналитической деятельности  
Университета Правительства Москвы

**А. Р. Каримова,**

заместитель начальника Управления  
проектно-аналитической деятельности  
Университета Правительства Москвы

**И. С. Коробко,**

эксперт 2-й категории Управления  
проектно-аналитической деятельности  
Университета Правительства Москвы

**Е. М. Романова,**

начальник Управления проектно-аналитической деятельности  
Университета Правительства Москвы,  
кандидат психологических наук



## ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Земцов С. П., Комаров В. М. Формирование экономики знаний в регионах России в 1998–2012 гг. // *Инновации*. 2015. № 10. С. 29–36.
2. Как российские компании прощаются с сотрудниками? // *НН*. 02.04.2015. URL: <https://hh.ru/article/16540> (дата обращения: 16.08.2022).
3. Старт карьеры в Правительстве Москвы // Карьерный портал Правительства Москвы. URL: <https://talent.mos.ru/internships/> (дата обращения: 16.08.2022).
4. MCFeely Sh., Wigert B. This Fixable Problem Costs U.S. Businesses \$1 Trillion // *Gallup*. 13.03.2019. URL: <https://www.gallup.com/workplace/247391/fixable-problem-costs-businesses-trillion.aspx> (дата обращения: 16.08.2022).
5. Spain E., Groysberg B. Making Exit Interviews Count // *Harvard Business Review*. 2016. April. URL: <https://hbr.org/2016/04/making-exit-interviews-count> (дата обращения: 01.09.2022).

## REFERENCES

1. Zemtsov S. P., Komarov V. M. Shaping the Economy of Knowledge in Russian Regions in 1998–2012. *Innovations*, 2015, no. 10, pp. 29-36. (In Russ.).
2. How do Russian Companies Part with Their Employees? *HH*, 02.04.2015. Available at: <https://hh.ru/article/16540> (accessed: 16.08.2022). (In Russ.).
3. Starting a Career with Moscow Government. *Career Portal of Moscow Government*. Available at: <https://talent.mos.ru/internships/> (accessed: 16.08.2022). (In Russ.).
4. MCFeely Sh., Wigert B. This Fixable Problem Costs U.S. Businesses \$1 Trillion. *Gallup*, 13.03.2019. Available at: <https://www.gallup.com/workplace/247391/fixable-problem-costs-businesses-trillion.aspx> (accessed: 16.08.2022).
5. Spain E., Groysberg B. Making Exit Interviews Count. *Harvard Business Review*, 2016, April. Available at: <https://hbr.org/2016/04/making-exit-interviews-count> (accessed: 01.09.2022).

**Н. А. РАФЕЙЧИК**

менеджер по управлению проектами центра методологического и аналитического обеспечения кадровой политики Института кадровой политики Университета Правительства Москвы

**N. A. RAFEICHIK**

Project Manager of the Center of Methodological and Analytical Support of HR Policy of the Institute of HR Policy of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University

**Т. Н. СОЛДАТОВА**

эксперт центра методологического и аналитического обеспечения кадровой политики Института кадровой политики Университета Правительства Москвы

**T. N. SOLDATOVA**

Expert the Center of Methodological and Analytical Support of HR Policy of the Institute of HR Policy of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University

## Программа «Urban Лидер»: учим эффективному управлению командой

## The “Urban Leader” Program: We Teach Effective Team Management

Современную Москву невозможно представить без хорошо скоординированной команды управленцев – динамичных, инициативных, способных выдерживать большие нагрузки. Необходимую для такой работы подготовку получают участники «Urban Лидер» – образовательной программы в рамках проекта «Кадровые сервисы Правительства Москвы». Обучение каждого участника строится вокруг конкретной управленческой задачи, сформулированной им самим. Работа в группах проходит очно онлайн или офлайн, а также в формате «равный – равному». На программу принимают инициативных, готовых осваивать новые навыки руководителей среднего звена всех структур Правительства Москвы. Именно эти люди будут поддерживать динамику развития столичного мегаполиса в ближайшие годы.

Contemporary Moscow can hardly be imagined without a well-coordinated team of executives – dynamic, enterprising, capable of withstanding heavy workloads. The necessary training for this kind of job could be obtained through participation in the “Urban Leader” educational program, a part of “HR Services of Moscow Government” Project”. Each participant’s coaching is built around himself-formulated specific managerial goal. The work in groups goes on online face-to-face or offline, as well as in the peer-to-peer format. The program is intended for active, ready to acquire new skills middle-tier executives from all structures of Moscow Government. These people will maintain the Capital metropolis’s development in the years to come.

**Ключевые слова:** управление персоналом, дополнительное профессиональное образование, государственные гражданские служащие, универсальные навыки, soft skills.

**Key words:** personnel management, complementary professional education, state civil servants, soft skills.

**Для цитирования:** Рафейчик Н. А., Солдатова Т. Н. Программа «Urban Лидер»: учим эффективному управлению командой // Вестник Университета Правительства Москвы. 2022. № 3. С. 51–58.

**For citation:** Rafeichik N. A., Soldatova T. N. The “Urban Leader” Program: We Teach Effective Team Management. *MMGU Herald*, 2022, no. 3, pp. 51-58. (In Russ.).

**М**осква – один из крупнейших мегаполисов Земли, развивающийся динамично и разносторонне. Об успехах российской столицы свидетельствуют ежегодные мировые рейтинги городов [3, 4]. Однако для управления разноплановыми городскими проектами необходима слаженная командная работа. Москва нуждается в высокопрофессиональных руководителях, умеющих эффективно трудиться. Эти люди способны приводить свои коллективы к поставленным целям, несмотря на трудности и неизбежный фактор неопределенности. Вместе со своими подчиненными они добиваются высоких результатов, не теряя качества и темпов деятельности. Масштабные изменения, инициированные в последние несколько лет, усилили потребность Москвы в таких руководителях, и в 2020 г. была запущена специальная программа подготовки управленцев для столицы – «Urban Лидер». Программа была создана по поручению Мэра города как часть проекта «Кадровые сервисы Правительства Москвы». Главная цель данного проекта состоит в том, чтобы в системе городских бюджетных организаций применялись качественные, отвечающие требованиям времени инструменты для работы с персоналом. Правительство Москвы как один из важнейших работодателей в числе первых сталкивается с изменениями и внедряет инновации в сфере HR-технологий на государственной и муниципальной службе. По мнению П. А. Гончаренко, первого заместителя руководителя Аппарата Мэра и Правительства Москвы, «чтобы привлекать лучшие кадры и, вырастив свои таланты, удерживать их, мы должны предлагать им возможности, сравнимые, а то и превосходящие те, которые имеются у других работодателей» [5].

### Знания о современных технологиях в сфере HR должны быть обязательной частью программ обучения руководителей на государственной службе

Сегодня в рамках «Кадровых сервисов Правительства Москвы» происходит работа по полному HR-циклу: привлечение, подбор, адаптация, удержание, оценка и разви-

тие сотрудников. Программа «Urban Лидер» оказалась следующим этапом внедрения современных технологий в управление персоналом в органах власти Правительства Москвы. Задача программы – развитие навыков управления командой у руководителей среднего звена. Эти управленцы – потенциальные топ-менеджеры, которые станут отвечать за большие команды и масштабные проекты. Правительство Москвы, занимаясь их обучением и удержанием, делает вклад в будущее города.

Существует убеждение, что о составе, мотивации, удержании кадров на госслужбе должна заботиться кадровая служба, а руководитель только управляет результативностью готовой команды. Однако такое мнение следует считать устаревшим. Именно у непосредственного руководителя имеются наибольшие возможности досконально изучить сильные стороны своих сотрудников и зоны их развития. Он лучше всех осведомлен о настрое и атмосфере в коллективе. Сегодняшний день диктует требования, которые нельзя игнорировать. Управленцу необходимо знать, каковы ожидания у его подчиненных, их потенциал и особенности. Нужно понимать собственную роль в формировании и развитии команды подразделения. Недостаточно обратиться за поддержкой к HR-специалистам – нужно разбираться в применяемых HR-инструментах: для каких целей их используют, на какие управленческие решения они повлияют.

Проблема понимания своей роли в управлении командой существует до сих пор и в Правительстве Москвы, и во многих других организациях. Потребность в совершенствовании команды должна идти в первую очередь от руководителя, а не от специалиста по кадрам. Последнему отводится функция профессионального исполнителя запроса. Управленцам часто не хватает знаний о современных подходах к работе с персоналом, о доступных инструментах, которые позволяют заметно оптимизировать деятельность команды. Даже догадываясь о существующих недостатках в работе команды, управленцы иногда не готовы, а порой и не способны корректно сформулировать для HR-службы свои потребности в подборе, оценке, повышении мотивации сотрудников [5, с. 55].

В России направленное совершенствование подходов к работе с персоналом и обновление кадровых методик в государственном секторе ведется с 2016 г. [1, 2]. Безусловно, знания о современных технологиях в сфере HR должны быть обязательной частью программ обучения руководителей на государственной службе. Точно так же сегодня невозможно представить эффективный профессиональный рост управленца без овладения гибкими навыками (soft skills). Они помогают формировать и развивать команду, проводить адаптацию сотрудников, удерживать их и нематериально мотивировать.

Программа «Urban Лидер» создавалась как полноценный инструмент развития управленческих навыков у руководителей среднего звена. Она сориентирована на внедрение современных HR-технологий и инструментов в ежедневную работу лидеров команд. Такие преобразования глубоко затрагивают культуру управления в Правительстве Москвы и возможны только при изменении психологических установок у руководителей среднего звена. Управленец должен понимать свою истинную роль в организации и действовать в соответствии со своей личной стратегией работы с командой. Масштабная цель программы потребовала от создателей «Urban Лидер» – специалистов в управлении персоналом – привлечь весь опыт, накопленный в системе Правительства Москвы, чтобы добиться намеченных изменений. Комплексный подход к обучению подразумевает:

- отбор руководителей, стремящихся к развитию, имеющих определенный уровень профессиональной зрелости;
- создание среды, в которой обучающиеся в течение семи месяцев управленцы получают новые знания и оттачивают навыки менеджмента, активно взаимодействуя между собой и обмениваясь успешным опытом;
- продолжение общения выпускников программы в рамках сообщества.

Поскольку «Urban Лидер» является частью проекта «Кадровые сервисы Правительства Москвы», распространяющегося на все организации Правительства Москвы, целевая аудитория программы – сотрудники:

## Управленец должен понимать свою истинную роль в организации и действовать в соответствии со своей личной стратегией работы с командой

- департаментов, комитетов, инспекций, управлений (начальники управлений, заместители начальников управлений);
- Аппарата Мэра и Правительства Москвы (заместители начальников управления, начальники отделов);
- органов исполнительной власти, в структуре которых отсутствуют управления (руководители отделов);
- подведомственных организаций (заместители руководителей, руководители крупных подразделений);
- префектур (заместители префектов, начальники управлений);
- управ (главы управ, заместители глав управ).

Важно подчеркнуть, что к обучению невозможно приступить только лишь по собственному желанию, отреагировав на приглашение, полученное при очередном ежегодном информировании. На программу отбирают самых мотивированных руководителей среднего звена с высоким потенциалом развития. Иными словами, хотя в программе нет квот, подача заявки и соответствие критерию уровня должности не дают гарантию приема на обучение. Существует еще ряд формальных требований:

- управленческий опыт – от трех лет;
- не менее пяти сотрудников в прямом подчинении;
- наличие реалистичной задачи в сфере управления персоналом, которую следует решить в ходе обучения по программе.

## На программу отбирают самых мотивированных руководителей среднего звена с высоким потенциалом развития

Соответствие требованиям проверяют, анализируя анкеты, заполняемые претендентами при подаче заявки на программу. Всех, кто соответствует формальным критериям, приглашают на первый этап конкурсного

отбора – тестирование. Процедура позволяет убедиться в том, что потенциальный участник не просто стремится к развитию, а осознанно выбрал именно «Urban Лидер» и имеет определенные ожидания от будущего обучения. Программа длится семь месяцев, требует больших затрат времени и энергии, и претендент еще на входе должен понимать, как будет построено обучение: это не просто прослушивание лекций и выполнение практических заданий. Акцент в программе сделан на взаимодействии слушателей, которые применяют получаемые знания и умения в практической деятельности, а затем анализируют результаты и обмениваются лучшими решениями с другими обучающимися.

Ежегодно содержание теста, предлагаемого кандидатам на участие в программе, меняется, чтобы уравнивать шансы тех, кто подает заявку впервые, и тех, кто ранее уже пытался победить в конкурсе. По результатам тестирования составляется рейтинг претендентов на включение в программу. В подборе инструментов для подготовки рейтинга помогают эксперты Центра кадровой диагностики и развития персонала Университета Правительства Москвы. Оценивают конкурсантов по трем критериям: «управленческая зрелость», «мотивация к развитию», «реалистичность и актуальность заявленной управленческой задачи».

Кроме тестирования, во время конкурсного отбора используют методику центра оценки, которая включает решение управленческого кейса и интервью. Это этап обязательного индивидуального взаимодействия эксперта, проводящего оценку, с претендентом.

### Каждый слушатель приступает к занятиям, имея собственную управленческую задачу из сферы работы с персоналом

В 2020 г. было получено 88 заявок на обучение и принято 52 человека, в 2021 г. – 340 заявок и в итоге – 84 участника. В 2022 г. из 465 желающих отобрано 106 руководителя.

В программе «Urban Лидер» применяют несколько подходов, позволяющих создавать среду развития, которая подходит для участ-

ников с разным типом восприятия и различными предпочтениями в обучении. Благодаря разнообразию условий увеличивается доля тех, кто проходит полностью всю программу. Пропуски занятий возможны, но, если объем пропущенного времени превышает 15%, возникает сомнение в актуальности программы для данного обучающегося. Даже если лекции можно посмотреть в записи, компенсировать неучастие в групповой работе таким способом невозможно. Тем более что запись коллективных занятий не производится ради поддержания атмосферы доверия и сохранения конфиденциальности информации. Для того чтобы взаимодействие в группе оставалось эффективным, незаинтересованные участники программы отчисляются. В 2020 и 2021 гг. к финальной защите проектов были допущены 75% участников.

Можно выделить семь ключевых особенностей построения программы «Urban Лидер»:

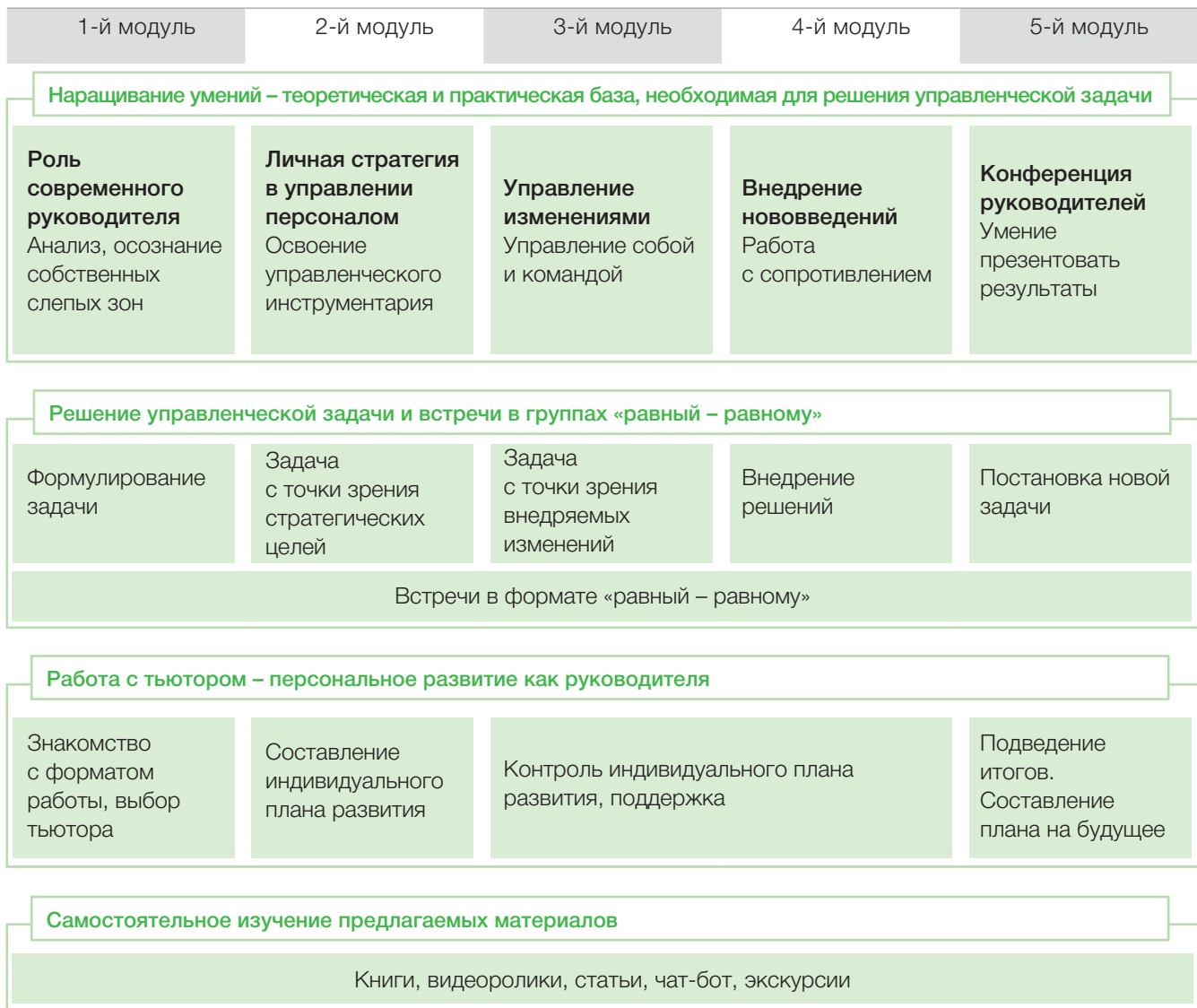
- 1) включает пять модулей;
- 2) обучение ориентировано на изучение и решение задач по управлению персоналом, заявленных самими обучающимися;
- 3) включает регулярные встречи постоянных групп участников для взаимодействия, обмена опытом и мнениями в формате «равный – равному»;
- 4) у каждого обучающегося есть тьютор;
- 5) обязательна самостоятельная работа участника;
- 6) организуются экскурсии в структуры Правительства Москвы;
- 7) формируется и в дальнейшем расширяется сеть полезных контактов участника (осуществляется нетворкинг).

Каждый из пяти модулей программы (рис. 1) соответствует определенной теме, которой посвящены выступления приглашенных руководителей высшего звена из структур Правительства Москвы, крупных государственных корпораций и частного бизнеса. Спикеры представляют опыт и лучшие практики своих учреждений. Во время всех пяти модулей обучающиеся собираются вместе: в течение первого и пятого модуля – очно, второго – четвертого модулей – онлайн. Работа идет в группах по 15 человек под руководством модераторов. Ведущие тренеры



РИС. 1

## Архитектура программы «Urban Лидер»



и внешние эксперты проводят интерактивные лекции и общаются со своими слушателями.

Задача модуля – познакомить участников с многообразием кадровых техник, дать возможность соотнести материал, изложенный спикерами, с собственными реалиями, выразить свое мнение в дискуссии с окружающими. Во время модулей решаются кейсы и проходят мастер-классы. Их проводят эксперты университета, чтобы помочь руководителям разобраться в диагностике команды, организации интервью при подборе, адаптации сотрудников, их оценке и развитии и т. п.

Как сказано выше, каждый слушатель приступает к занятиям, имея собственную управленческую задачу из сферы работы с персоналом. В процессе обучения участник уточняет ее формулировку, анализирует то, как она соотносится с целями организации и желаемыми

изменениями, составляет план действий, запрашивает необходимую поддержку и планирует необходимый объем ресурсов. Программа «Urban Лидер» построена таким образом, что управленческая задача находится в фокусе внимания, а взаимодействие во время модулей, работа с тьютором и встречи в формате «равный – равному» помогают участнику приближаться к ее решению.

В формате «равный – равному» группа из 11–12 человек и модератора работает в одном составе на протяжении всей программы. Такие встречи в группах, вероятно, правильнее называть не обучением, а взаимодействием – по известному во всем мире и хорошо зарекомендовавшему себя алгоритму [7]. Участники могут в течение короткого времени общими усилиями отыскивать решения для своих управленческих задач и обмениваться опытом.

Программа позволила выстроить новые связи с коллегами из других структур Правительства Москвы, обменяться опытом. Она дает возможность в очередной раз убедиться в том, что столичное правительство заботится о своих кадрах. Люди, работающие в системе госучреждений, открыты, думают о своем развитии и, самое важное, беспокоятся о развитии своих сотрудников, своих команд.

**М. С. Богомолова**, генеральный директор  
ГБУ «Агентство инноваций города Москвы»

Модератор не учит, а присутствует на встречах, чтобы следить за соблюдением технологии и поддерживать рабочий настрой. Для создания доверительной атмосферы важно, чтобы в составе группы не было конфликта интересов. Сами обучающиеся позитивно оценивают формат «равный – равному», отмечая его практическую пользу. Более того, выпускники прошлых лет по своей инициативе продолжают встречаться в этом формате.

Участник сам выбирает себе тьютора для индивидуальной работы и регулярно общается с ним на протяжении всей программы. Выбор происходит в онлайн-среде. Для этого тьюторы снимают короткие видеовизитки, в которых рассказывают о себе и области своей экспертизы. Чаще всего тьюторами являются внешние эксперты – коучи, консультанты и тренеры – специалисты в области развития взрослых. В 2022 г. в программе «Urban Лидер» работали 11 тьюторов. Чтобы не тратить время модуля, видеовизитки размещаются в телеграм-канале программы. Участник записывается к понравившемуся тьютору, и тот выходит на связь в установленный срок. Он помогает участнику сформировать свой план развития на время обучения, последовательно ставить цели и продвигаться к решению управленческой задачи, а перед пятым модулем – подвести итоги.

### Обучающиеся продолжают взаимодействовать за рамками программы, помогая друг другу в решении рабочих задач

По рассматриваемым на модулях темам участники получают большое количество информации для самостоятельного изучения в виде кратких изложений деловых неперIODических изданий, видеороликов, ссылок на статьи. Полезные материалы размещаются в телеграм-канале программы и в онлайн-университете Университета Правительства Москвы. Здесь на странице

программы «Urban Лидер» находится полное содержание предыдущих модулей. В телеграм-чате программы организуются модерлируемые дискуссии для обсуждения прочитанных материалов. Участников побуждают к развернутой аргументации своих высказываний.

В перерывах между модулями проходят экскурсии в органы власти Правительства Москвы и офисы ведущих компаний. Они не являются обязательными, однако интересны и полезны, поскольку знакомят с внутренней средой учреждений, со спецификой использования тех или иных техник управления командой на практике.

Нетворкинг – помощь в расширении сети деловых контактов – не основное, но важное направление «Urban Лидер». Обучающиеся продолжают взаимодействовать за рамками программы, помогая друг другу в решении рабочих задач, что способствует появлению кросс-функциональных проектов. С каждым годом расширяется сообщество выпускников, которое помогает действующим руководителям структур Правительства Москвы развиваться, получать «второе мнение», находить высокопрофессиональных экспертов по интересующим вопросам.

При поступлении на программу мотивация к обучению у руководителей довольно высока, но далее с большой вероятностью она будет снижаться. Интенсивное обучение длится несколько месяцев, увеличивая и без того значительную психологическую и физическую нагрузку, получаемую на рабочем месте. Поэтому к середине программы важно дополнительно поддерживать участников в стремлении развиваться, добавляя элементы вовлечения и геймификации. Весьма полезными оказываются такие популярные инструменты вовлечения, как интерактивные доски, опросы, получение обратной связи, вручение призов. Есть и авторские разработки: собственный набор стикеров, используемый для выражения эмоций в чате, набор мемов для телеграм-канала. В онлайн-среде, кроме того, работает чат-бот для информирования, обратной связи, проведения опросов. Среди удачных нестандартных решений можно также назвать «Светофор» – это вариант обратной связи, получаемой участниками

от организаторов. «Светофор» делит всех участников на три категории:

- «зеленая» – участники не имеют задолженностей по программе и пропусков, активно проявляют себя в работе во время модулей;
- «желтая» – у слушателей есть задолженности и (или) пропуски (здесь им следует обратиться к организаторам и минимизировать отставание);
- «красная» – объем задолженностей и пропусков достиг критичного уровня (участник на грани отчисления, и ему нужно срочно выйти на связь с организаторами).

Другой удачной идеей можно считать «Встречи без галстука» – неформальное общение руководителя высшего звена Правительства Москвы с группой, включающей не более 15 человек. На такие встречи приглашаются только те участники, которые находятся в «зеленой» категории «Светофора».

В течение всего времени существования «Urban Лидер» команда организаторов постоянно анализирует полученный опыт и совершенствует программу, адаптируя ее к современной ситуации. В частности, на финальном этапе обучения специалисты запрашивают обратную связь от участников, тьюторов, модераторов по определенным вопросам. Они также собирают мнения членов экспертного совета, оценивающего финальные презентации, на основании которых выявляются лучшие выпускники программы.

К 2022 г. команда «Urban Лидер» разработала программу, предназначенную для молодых руководителей Правительства Москвы, – «Urban Лидер Start» и готовится к ее запуску. Эта программа будет ориентирована на людей, имеющих явный потенциал роста и опыт управления от шести месяцев до трех лет. В планах на будущее – создание программы для руководителей высшего звена «Urban Лидер Pro», и когда этот проект начнет работать, охваченными окажутся все управленческие уровни.

В программу «Urban Лидер» заложен ряд этических идей, которые транслируются в том или ином виде на протяжении всех модулей: деятельность руководителей столичного правительства направлена на то, чтобы сделать жизнь



В октябре 2021 г. программа «Urban Лидер» получила признание профессионального сообщества HR-специалистов России, став лауреатом премии HR Awards в номинации «Система управления талантами»

москвичей комфортнее и удобнее. Участники программы, несмотря на занятость срочными профессиональными вопросами, должны помнить о главной цели работы – развитии города.

Вторая базовая этическая идея «Urban Лидер» гласит: руководитель является лицом Правительства Москвы в глазах своих сотрудников. В среде специалистов по персоналу бытует поговорка: «Люди приходят в компанию, а уходят от руководителя». Если лидер не осознает свою истинную роль в коллективе, то в череде текущих задач он легко упустит момент, когда его команда перестанет таковой являться. Она станет всего лишь группой наемных сотрудников. Между тем от результатов деятельности команды зависит качество жизни горожан.

**В планах на будущее – создание программы для руководителей высшего звена «Urban Лидер Pro»**

Впечатляющая динамика, с которой развивается российская столица, была бы невозможна

без знаний и профессионализма нынешних руководителей, формирующих остов системы управления Правительства Москвы. В течение последних трех лет ее участники становились выпускниками программы «Urban Лидер» и, получив новый опыт, могли сразу же применять

его в своей работе. Каждый, кто пришел обучаться и выполнил учебный план полностью, вернулся в свое учреждение, имея все необходимые инструменты для создания эффективной и надежной команды, чтобы на практике следовать слогану: «Твой город – твое дело».



## ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
2. Указ Президента РФ от 24.06.2019 № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2019–2021 годы». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. Лучшая в мире. Москва в Индексе городского процветания ООН // Сайт Сергея Собянина. 03.02.2022. URL: <https://www.sobyanin.ru/luchshaya-v-mire-moskva-v-indekse-gorodskogo-protsvetaniya-oon> (дата обращения: 25.07.2022).
4. Рейтинги Москвы // TAdviser. 18.04.2022. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Рейтинги\\_Москвы](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Рейтинги_Москвы) (дата обращения: 25.07.2022).
5. Гончаренко П. А. [Крупнейший работодатель столицы: Правительство Москвы]. Вестник Университета Правительства Москвы. 2020 г. № 3. С. 3.
6. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. М. С. Шклярчук; М.: Счетная палата Российской Федерации; Центр перспективных управленческих решений, 2021. 118 с. URL: [https://ach.gov.ru/upload/pdf/записка\\_кадры\\_30.04.2021.pdf](https://ach.gov.ru/upload/pdf/записка_кадры_30.04.2021.pdf) (дата обращения: 25.07.2022).
7. Макова Н. Peer-to-peer: как строится самый эффективный формат обучения // Теории и практики. URL: <https://theoryandpractice.ru/posts/19500-peer-to-peer-kak-stroitsya-samy-effektivnyy-format-obucheniya> (дата обращения: 25.07.2022).

## REFERENCES

1. Decree of the President of the Russian Federation of 11.08.2016 No. 403 "On the Main Directions of the State Civil Service Development in the Russian Federation for 2016-2018". Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
2. Decree of the President of the Russian Federation of 24.06.2019 No.288 "On the Main Directions of the State Civil Service Development in the Russian Federation for 2019-2021". Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
3. The World's Best. Moscow in the UN Index of Urban Well-being. *Sergey Sobyanin's website*, 03.02.2022. Available at: <https://www.sobyanin.ru/luchshaya-v-mire-moskva-v-indekse-gorodskogo-protsvetaniya-oon> (accessed: 25.07.2022). (In Russ.).
4. Moscow's ratings. *TAdviser*, 18.04.2022. Available at: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Рейтинги\\_Москвы](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Рейтинги_Москвы) (accessed: 25.07.2022). (In Russ.).
5. Goncharenko P. A. [Major Capital's Employer: Moscow Government]. *MMGU Herald*, 2020, no. 3, p. 3. (In Russ.).
6. Shklyaruk M. S. ed. *Kadrovaya Politika na Gossluzhbe: Tekushchie Problemy i Neobhodimye Izmeneniya* [HR Policies in Civil Service: Current Challenges and Necessary Changes]. Moscow: The Auditing Chamber of the Russian Federation Publ.; Center for future decision-making solutions Publ. 2021. 118 p. (In Russ.).
7. Makova A. Peer-to-peer: How the most effective training format is being done. *Theory and practice*. Available at: <https://theoryandpractice.ru/posts/19500-peer-to-peer-kak-stroitsya-samy-effektivnyy-format-obucheniya> (accessed: 25.07.2022). (In Russ.).





УДК 712.25:352(470-25)

**О. А. ГОРАНОВА**

заведующий кафедрой экономики городского хозяйства и жилищного права Университета Правительства Москвы, кандидат экономических наук, доцент

**O. A. GORANOVA**

Chair of City Economy and Housing Law of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University, PhD in Economy, Docent



**Л. А. АТРОЩЕНКО**

доцент кафедры экономики городского хозяйства и жилищного права Университета Правительства Москвы, кандидат сельскохозяйственных наук

**L. A. ATROSCHENKO**

Associate Professor with the Chair of City Economy and Housing Law at the Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University, PhD in Agriculture



**М. В. БЫКОВА**

заместитель генерального директора ООО «ЭкоСтрой», кандидат экономических наук

**M. V. BYKOVA**

Deputy Director of EcoStroy LLC construction and projecting company, PhD in Economics

## Развитие системы управления для эффективности благоустройства московских парков

## Development of the Management System for the Efficiency of Improvement of Moscow Parks



**Ключевые слова:** городское благоустройство, городские парки, управление парками.

**Key words:** urban improvements, city parks, park management.

**Для цитирования:** Горанова О. А., Атрощенко Л. А., Быкова М. В. Развитие системы управления для эффективности благоустройства московских парков // Вестник Университета Правительства Москвы. 2022. № 3. С. 59–64.

**For citation:** Goranova O. A., Atroschenko L. A., Bykova M. V. Development of the Management System for the Efficiency of Improvement of Moscow Parks. *MMGU Herald*, 2022, no. 3, pp. 59-64. (In Russ.).



**Качество благоустройства и эксплуатации городских парков – один из показателей эффективности городского управления. Для удовлетворения социальных потребностей горожан Правительство Москвы провело децентрализацию управления благоустройством парковых объектов, а позднее утвердило государственную программу «Развитие индустрии отдыха и туризма на 2012–2016 годы». Решение о децентрализации управления благоустройством парков привело к появлению разнообразных организационных форм предприятий, работающих в данной сфере. Ведомственная и территориальная дифференциация повысила эффективность городской системы управления московскими парками. В настоящее время качество благоустройства городских парков обеспечивает высокую комфортность отдыха и соответствует современным мировым стандартам.**

The quality of the improvement and of the operating of city parks is one of the indicators of city management effectiveness. To cater to the citizens' pressing social needs Moscow Government decentralized the direction of parks beautification works and later adopted "Development of recreation and tourist industry for 2012–2016" state program. The decision to decentralize the parks improvement management was instrumental to the appearance of various entrepreneurial organizational forms working towards that goal. Departmental and territorial differentiation of the managerial structure has resulted in significantly higher efficiency of Moscow parks' management system. At present the achieved level of the city parks improvements provides for high comfort conditions for recreation that meet the world's requirements.

**Г**ородские парки – это многофункциональные пространства, которые играют важную роль в жизни города и его жителей. С течением времени возрастала и значимость парковых территорий. Поэтому высокое качество их благоустройства и эксплуатации, основанное на эффективном управлении, является одной из важнейших задач в сфере городского хозяйства.

Внедрение инноваций – мировая тенденция и основа совершенствования систем управления всех отраслей и сфер деятельности. Формирование новых управленческих практик всегда начинается с изучения и анализа процессов становления и эволюционного развития той либо иной системы управления. Предметом такого исследования является обоснование развития системы управления как фактора эффективности благоустройства парковых территорий. Поэтому целесообразно обобщить накопленный опыт для выявления наиболее эффективных управленческих решений для Москвы.

Развитие системы управления благоустройством парков происходило совместно с формированием и изменением социальных потребностей горожан в рекреационных видах отдыха.

Декоративные усадебные парки появились в России только в начале XVIII в., в эпоху правления Петра I, они принадлежали знатным людям и были закрыты для публичных посещений. Общественные парки стали обустраиваться в городах только в XIX в. по указу императора Александра II, вводившему в городах России «всесословные органы самоуправления», ко-

торым передавалось управление благоустройством города, в том числе открытыми городскими садами, парками и другими местами отдыха [7]. В Москве управление благоустройством парков, а также прочих озелененных рукотворных объектов, осуществлялось городским «Управлением Благочиния».

После революции 1917 г. все частные парки, в том числе «государевы», были национализированы советским правительством. Сразу по окончании гражданской войны в 1920 г. в Москве были организованы первые масштабные работы по благоустройству и озеленению города. Решения о благоустройстве и создании парков принимал исполком Московского городского Совета депутатов. С учетом большой социальной значимости этой работы новые парки создавались прежде всего в рабочих районах. В то время появился принципиально новый тип общественных пространств – парки культуры и отдыха, которые служили площадками для идеологического воспитания посетителей. В 1928 г. был открыт один из крупнейших парков в столице – Центральный парк культуры и отдыха имени Горького. Проект его планировки был разработан архитектором-авангардистом К. С. Мельниковым.

Для образования и воспитания подрастающего поколения создавались детские парки. В Москве первый такой парк был организован в 1923 г. в Хамовническом районе по инициативе секретаря райкома партии А. В. Мандельштама. Затем они стали появляться и в других районах города. Через 10 лет количество детских парков в столице возросло до 29.

В предвоенные годы было построено и открыто еще несколько крупных парков, в том числе рекреационно-выставочный комплекс Выставка достижений народного хозяйства (ВДНХ). На берегу Химкинского водохранилища был заложен большой Парк Северного речного вокзала [8].

После Великой Отечественной войны управление благоустройством парков было передано созданному городскому Тресту зеленого строительства. В его состав входили четыре конторы зеленого строительства и подсобные предприятия, которые осуществляли все работы по благоустройству парков и городских объектов озеленения. Силами треста был спроектирован и построен крупный спортивный парковый ансамбль МГУ на Воробьевых горах, а в районе метро «Речной вокзал» в 1957 г. начато строительство Парка Дружбы, посвященного открытию VI Всемирного фестиваля молодежи и студентов.

Трест зеленого строительства просуществовал несколько лет. Объемы благоустроительных и эксплуатационных работ стремительно увеличивались, и производственной мощности треста катастрофически не хватало. Поэтому Министерство ЖКХ провело его реорганизацию и изменило структуру управления благоустройством парковых и озелененных территорий. В результате реорганизации был создан единый государственный орган – «Мослесопарк», который до 1990-х гг. занимался благоустройством и эксплуатацией всех озелененных территорий города, в том числе парков, лесопарков и городских лесов. Стратегическая вершина его организационной структуры включала Управление зеленым хозяйством города и Управление лесами. Первое отвечало за озелененные территории города, в том числе парки. В ведении второго находились территории городских лесов.

В структуру Управления зеленым хозяйством города входило семь подведомственных предприятий, занимавшихся благоустройством и эксплуатацией зеленых насаждений города, и одно предприятие по реставрации объектов садово-паркового искусства. В крупных общегородских парках были сформированы свои подсобные подразделения, имевшие

в штате квалифицированных рабочих. В составе Управления городскими лесами имела сеть подведомственных спецлесхозов для осуществления уходовых лесохозяйственных мероприятий на территориях городских лесов. Кроме того, в состав «Мослесопарка» входило восемь совхозов декоративного садоводства. Эти предприятия были созданы, чтобы выращивать посадочный материал для озелененных территорий города.

Формирование и первый этап развития современной системы управления благоустройством территорий Москвы пришлось на 1990-е гг. Чуть ранее, после начала перестройки, было принято решение о децентрализации системы в ее прежнем виде. В 1993 г. согласно Постановлению Правительства Москвы «О мерах по улучшению озеленения и цветочного оформления города Москвы» [2] в хозяйственном ведении «Мослесопарка» оставили только озелененные территории общегородского значения (3,8 тыс. га), территории городских лесов, лесопарков и площади совхозов декоративного садоводства. Остальные объекты озеленения были переданы на баланс:

- насаждения на территориях районов города – префектурам административных округов (11 тыс. га);
- насаждения дворовых территорий (12 тыс. га) – жилищным организациям;
- насаждения, находящиеся на территориях организаций и ведомств, – на баланс этих ведомств.

Управление процессами благоустройства парковых объектов стало осуществляться балансодержателями или собственниками территорий – различными ведомствами и организациями на основании их хозяйственной принадлежности (табл. 1).

Через пять лет, в мае 1998 г., Постановлением Правительства Москвы № 344 [3] «Мослесопарк» был реорганизован в Государственное унитарное предприятие по содержанию зеленых насаждений 1-й категории ГУП «Мосзеленхоз». Городские лесопарки, городские леса и леса лесопаркового защитного пояса были переданы вновь организованному ГУ «Московское городское Управление лесами», которое вскоре прекратило свое существование, а все

ТАБЛИЦА 1

**Ведомственная принадлежность парковых территорий города Москвы**

Управляющая организация	Количество	Площадь, га
ДЖКХиБ	53	1216,24
Префектуры административных округов	46	594,14
ДПиООС	89	520,70
Департамент труда и социальной защиты населения	1	14,90
Департамент образования	8	85,80
Департамент культуры	22	1427,1

ДЖКХиБ – Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства.

ДПиООС – Департамент природопользования и охраны окружающей среды.

подведомственные ему территории лесов были отданы в ведение Департамента природопользования и охраны окружающей среды.

В 1990-х гг. резко сократилось финансирование работ по благоустройству и эксплуатации парковых территорий. В этот период оно осуществлялось по остаточному принципу. Тем не менее управление благоустройством объектов рекреации, находящихся в хозяйственном ведении «Мослесопарка», несмотря на дефицит бюджетных средств, связанный с перестройкой городского хозяйства, проводилось достаточно эффективно. Для того чтобы обеспечить выполнение государственных заданий по весенним и осенним посадочным работам на городских объектах озеленения, «Мослесопарк» инициировал создание целевого бюджетного территориального экологического фонда. Источниками формирования активов фонда стали средства, перечисляемые строительными организациями в качестве платы за экологический урон от вырубki зеленых насаждений, проводимой в ходе строительных или ремонтных работ. Впоследствии распорядителем средств фонда стал Департамент природопользования и охраны окружающей среды.

У административных округов и ряда других балансодержателей, получивших в свое хозяйственное ведение парковые объекты, не было необходимой материально-технической базы для проведения эксплуатационных и благоустроительных мероприятий. Недоставало и специалистов в сфере благоустройства. Поэтому они были вынуждены привлекать на выполнение данных работ сторонние организации. Поиск подрядчиков осуществлялся путем проведения открытых конкурсов и аукционов. Чаще всего договоры на производство работ заключались по принципу наименьшей заявленной стоимости.

В большинстве случаев победителями конкурсов становились небольшие коммерческие предприятия, не обладающие достаточным опытом и профессиональными кадрами. Сложившуюся ситуацию усугубляло отсутствие системного подхода к благоустройству парковых территорий в Москве. Парки административных округов выполняли в основном прогулочные функции. Разнообразие в благоустройстве и предлагаемых видах отдыха не было. Состояние территорий парков и качество благоустройства вызывали нарекания со стороны местных жителей. В администрацию города стали поступать многочисленные жалобы на сильный износ материальной базы объектов озеленения и их неухоженный вид. Еще одной проблемой благоустройства парковых объектов оказалось наличие на их территориях несанкционированных и непрофильных стационарных объектов – жилых зданий, торговых и развлекательных сооружений и иных объектов коммерческого назначения. Учитывая сложившуюся ситуацию, по поручению Правительства Москвы была разработана городская государственная программа города Москвы «Развитие индустрии отдыха и туризма на 2012–2018 годы» [4]. В программе был определен перечень парковых территорий, требующих разработки проектов реконструкции, и установлены программные мероприятия по их благоустройству, ремонту и содержанию [1]. Реализация программы финансировалась как за счет бюджета города Москвы, так и на инвестиционные средства.

Важной задачей государственной программы стала модернизация городского паркового комплекса и приведение его к соответствию международным стандартам. Чтобы ее решить, была проведена оптимизация ведомственной принадлежности парковых территорий.

РИС. 1

### Изменения ведомственного подчинения парковых территорий, проведенные в соответствии с государственной программой города Москвы «Развитие индустрии отдыха и туризма»



ДЖКХиБ – Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства.

ДПиООС – Департамент природопользования и охраны окружающей среды.

Парки, находящиеся в ведении Департамента жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, и часть парковых территорий префектур административных округов были переданы в оперативное управление Департамента культуры города Москвы (рис. 1). К началу передачи под управлением департамента находилось 24 объекта, в том числе Крымская набережная.

В 2011–2012 гг. в рамках названной городской государственной программы была проведена масштабная работа по созданию и благоустройству нового паркового пространства Москвы. В результате к концу 2013 г. появилось 56 «народных» парков площадью около 113 га и проведено комплексное благоустройство 127 парковых территорий. К концу 2014 г. количество «народных» парков Москвы увеличилось до 108. Таким образом, комфортными современными зонами отдыха в шаговой доступности было обеспечено более 813 тыс. жителей города [5]. Другим важным событием в сфере благоустройства территорий парков в 2014 г. стало обновление одного из самых крупных объектов благоустройства города – ВДНХ.

Произошедшие в рамках государственной программы изменения ведомственного подчинения (рис. 2) и проведенные следом за тем работы по реконструкции под руководством Департамента культуры положительно сказались на общем состоянии парковых территорий и расширили их возможности в выполнении рекреационных функций. Расходы бюджета Москвы на благоустройство и содержание городских парков в 2012–2014 гг. в соответствии с реализованной государственной программой составили порядка 70 млрд рублей.

В настоящее время реализация среднесрочных и долгосрочных городских целевых программ получила широкое распространение

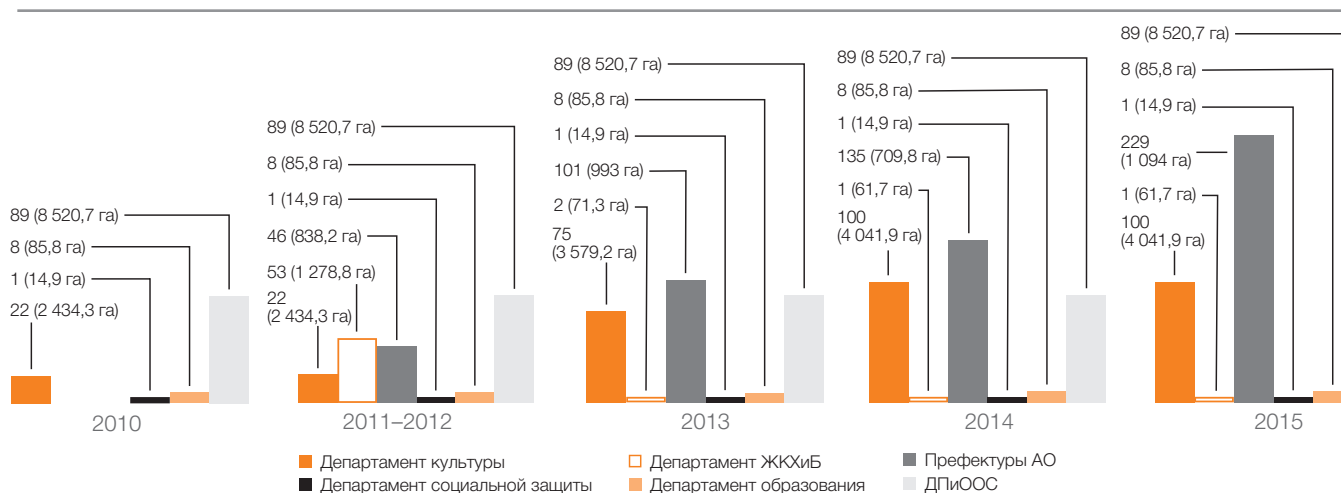
в качестве инструмента управления социально-экономическим развитием территорий города. Управление развитием благоустройства парковых территорий Москвы осуществляется также преимущественно программным методом. Координацию деятельности органов исполнительной власти и балансодержателей парков в решении задач благоустройства на общегородском уровне обеспечивает Комплекс городского хозяйства города Москвы.

Основные принципы управления процессами благоустройства парков – приоритетность развития, социальная направленность благоустройства и учет общегородских и районных интересов [6].

Решение Правительства Москвы о децентрализации управления благоустройством парков привело к появлению разнообразных организационных форм предприятий, осуществляющих функции их содержания и эксплуатации. Так, балансодержателем особо охраняемых природных территорий в хозяйственном ведении Департамента природопользования и охраны окружающей среды является «Московское городское управление природными территориями». Эксплуатацию этих объектов осуществляют ГБУ «Жилищник» районов, ГБУ «Автомобильные дороги» города Москвы и другие организации.

Важно отметить опыт Департамента культуры. Подведомственные ему территории парков отличаются многообразием предоставляемых видов отдыха и развлечений, современными малыми архитектурными формами и хорошим качеством озеленительных работ. Специалистами балансодержателя («Мосгорпарка») разработаны и успешно применяются методики проведения культурно-массовых мероприятий. Грамотность и эффективность проводимой Департаментом культуры политики в управлении благоустройством этих объектов подтверждены

### Динамика ведомственной принадлежности парковых территорий города Москвы в период 2010–2015 гг.



экспертным сообществом и многочисленными положительными отзывами посетителей парков.

Проводимая Правительством Москвы политика ведомственной и территориальной дифференциации структуры управления благоустройством парковых объектов привела к повышению эффективности управления бла-

гоустройством современных парковых зон. Возрастающий устойчивый рост социальных запросов к комплексным видам отдыха стимулирует поиск новых управленческих подходов и, в свою очередь, дальнейшее эффективное развитие системы управления благоустройством парковых территорий Москвы.



#### ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Градостроительный кодекс города Москвы (Закон города Москвы) от 25.06.2008 № 28. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Правительства Москвы от 02.02.1993 № 68 «О мерах по улучшению озеленения и цветочного оформления г. Москвы». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Правительства Москвы от 05.05.1998 № 344 «О реорганизации Московского лесопаркового территориального производственного объединения «Мослесопарк». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Правительства Москвы от 07.10.2011 № 476-ПП «Об утверждении государственной программы города Москвы «Развитие индустрии отдыха и туризма на 2012–2018 годы». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
5. Атрощенко Л. А., Быкова М. В., Теодоронский В. С. Совершенствование нормативно-методического обеспечения процесса управления рекреационными объектами города Москвы // Вестник МГУУ. 2016. № 4. С. 52–60.
6. Горанова О. А., Атрощенко Л. А., Быкова М. В. Формирование социального подхода к благоустройству районов Москвы // Вестник Университета Правительства Москвы. 2021. № 1. С. 23–29.
7. Городовое положение. 16 июня 1870. СПб.; М., 1871.
8. Шефель О. М. Первая полная энциклопедия ЖКХ. М.: Астель, 2012. 138 с.

#### REFERENCES

1. *Construction Code of Moscow (Law of the City of Moscow) of 25.06.2008 No. 28*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
2. *Moscow Government Decree of 02.02.1993 No. 68 "On Measures of Green Space Expansion and Flower Gardening of the City of Moscow"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
3. *Moscow Government Decree of 05.05.1998 No. 344 "On Reorganization of Moscow "Moslesopark" Forest-park Territorial Production Group"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
4. *Moscow Government Decree of 07.10.2011 No. 476-GD "On Approval of "Development of Recreation and Tourist Industry for 2012-2018". State Program of Moscow"*. Available at: "Consultant Plus". (In Russ.).
5. Atroschenko L. A., Bykova M. V., Teodoronsky V. S. Streamlining the Normative and Methodical Support to the Process of Managing Moscow's Recreational Sites. *MMGU Herald*, 2016, no. 4, pp. 52-60. (In Russ.).
6. Goranova O. A., Atroschenko L. A., Bykova M. V. Forming a Social Approach to the Improvement of Moscow's Districts Landscaping. *MMGU Herald*, 2021, no. 1, pp. 23-29. (In Russ.).
7. *Gorodovoe Polozhenie [City Regulation]. June 16, 1870*. Saint-Petersburg; Moscow, 1871.
8. Shefel O. M. *Pervaya Polnaya Enciklopediya ZhKKh [The First Full Encyclopedia of Communal Services]*. Moscow: Astel Publ, 2012. 138 p.



# Вестник Университета Правительства Москвы

Журнал основан в 2003 г. До февраля 2017 г. издавался под названием «Вестник МГУУ». Выходит 4 раза в год.

## Редакционная коллегия

**Абрамов Р. А.**, доктор экономических наук  
(Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова)

**Александров А. А.**, кандидат исторических наук

**Брюханов Д. Ю.**, кандидат экономических наук  
(Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова)

**Бабаева Ю. Г.**, кандидат юридических наук

**Вайсера К. И.**, доктор психологических наук

**Владимирова С. А.**, кандидат экономических наук

**Гладилина И. П.**, доктор педагогических наук

**Глуценко В. М.**, доктор экономических наук,  
доктор военных наук

**Горанова О. А.**, кандидат экономических наук

**Гуслистая Т. В.**, кандидат юридических наук  
(Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации)

**Данчиков Е. А.**, кандидат экономических наук

**Денисов И. В.**, доктор экономических наук

**Дёгтев Г. В.**, доктор юридических наук

**Дорохин А. Г.**, кандидат экономических наук

**Карманов М. В.**, доктор экономических наук

**Когденко В. Г.**, доктор экономических наук  
(Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ»)

**Колетвинова Е. Ю.**, кандидат экономических наук

**Кочетков А. В.**, доктор юридических наук  
(Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации)

**Леонова Т. Н.**, доктор экономических наук  
(Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ»)

**Новиков И. В.**, доктор экономических наук

**Опарина С. И.**, кандидат экономических наук

**Погудаева М. Ю.**, доктор экономических наук

**Половова Т. А.**, доктор экономических наук

**Попков С. Ю.**, доктор экономических наук  
(Всероссийский научно-исследовательский институт труда Минтруда России)

**Соколов Л. А.**, доктор экономических наук

**Сульдина Г. А.**, доктор экономических наук

**Фадеечева Г. В.**, кандидат экономических наук  
(Академия труда и социальных отношений)

**Царанов К. Н.**, кандидат медицинских наук

**Шатилов А. Б.**, кандидат политических наук  
(Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации)

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Регистрационный номер и дата принятия решения о регистрации: серия ПИ № ФС 77-81271 от 30 июня 2021 г.

Материалы подготовлены при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс». В оформлении статей использованы фотографии из архивов авторов. Перепечатка материалов номера без письменного разрешения редакции запрещена. Мнение авторов статей может не совпадать с мнением редакции.

## Адрес редакции и издателя:

107045, Москва, ул. Сретенка, д. 28.

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

**Редактор** Карпова Т. В.

**Переводчик** Колодников В. И.

**Корректор** Нехотина Т. В.

**Компьютерная верстка** – Маликова В. В.

**Художественное редактирование, рисунок на обложке** – Дубровская Н. П.

0+

Тираж 600 экз.

Подписано в печать 30.09.2022.

Дата выхода в свет 14.10.2022.

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

Формат 60 x 90 1/8. Заказ № 220537.

Отпечатано с готового оригинал-макета в ООО фирма «ЮЛИС». 392010, Тамбовская обл., г. Тамбов, ул. Монтажников, д. 9.

Распространение в государственных организациях города Москвы — бесплатно.

Подписной индекс в каталоге

«Пресса России» – 33360. Цена свободная.

© ГАОУ ВО «Московский городской университет управления Правительства Москвы имени Ю. М. Лужкова», 2022

# Прием на программы высшего образования

Данные на 1 июля 2022 г. Все новости об образовательных программах университета: [mguu.ru](http://mguu.ru).

## Бакалавриат

Направление подготовки	Направленность/Профиль	
38.03.04 Государственное и муниципальное управление	• Управление городским хозяйством	Очная, 4 года
	• Управление цифровыми проектами города	
	• Социально-культурное развитие мегаполиса	
	• Управление государственными услугами	
38.03.02 Менеджмент	• Корпоративное управление	
	• Менеджмент государственных организаций и бизнес-структур (с углубленным изучением иностранных языков)	
38.03.01 Экономика	• Экономика и финансы организаций	
40.03.01 Юриспруденция	• Правовое регулирование государственного управления	
	• Правовое регулирование гражданско-правовых отношений	
41.03.05 Международные отношения	• Международные и внешнеэкономические связи	
38.03.03 Управление персоналом	• Управление персоналом организации	Очно-заочная, 4,5 года
	• Управление персоналом в международных организациях, компаниях и дипломатических представительствах	

## Магистратура

Направление подготовки	Магистерская программа	
38.04.04 Государственное и муниципальное управление	• Управление развитием ЖКХ и благоустройства	Очная, 2 года
	• Контрольно-надзорная деятельность	Заочная, 2,5 года
38.04.08 Финансы и кредит	• Контроль и аудит в финансово-бюджетной сфере	Очная, 2 года
38.04.02 Менеджмент	• Управление экспертизой в сфере закупок	Заочная, 2,5 года
	• Управление государственными программами и проектами	
	• Управление государственными и муниципальными закупками	
	• Управление государственными, муниципальными и корпоративными закупками	
	• Управление инвестиционным портфелем	
38.04.03 Управление персоналом	• Стратегическое управление персоналом организации	Заочная, 2,5 года
38.04.01 Экономика	• Управление экономическим развитием города	Очная, 2 года
	• Инвестиции и противодействие экономическим угрозам в управлении городом	Заочная, 2,5 года

## Аспирантура

Группа научных специальностей	Научная специальность	
5.2 Экономика	• 5.2.6 Менеджмент	Очная, 3 года

Университет Правительства Москвы



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

[www.mguu.ru](http://www.mguu.ru),  
[info@mguu.ru](mailto:info@mguu.ru)  
[vk.com/mguu\\_ru](https://vk.com/mguu_ru)

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

Учредитель университета – город Москва. Университет основан 10 января 1994 г. Лицензия на осуществление образовательной деятельности № 2886 от 26.03.2020 г. Свидетельство о государственной аккредитации № 3461 от 22.12.2020 г.

