

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное управление и администрирование

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Организационно-правовая система управления в сфере
здравоохранения, культуры и образования в РФ»

Студент

А.Р. Балтасева

(личная подпись)

Научный
руководитель

Кандидат экономических наук, доцент Я.С. Митрофанова



Тольятти 2022



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Содержание

Введение	3
1 Теоретические аспекты организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ.....	9
1.1 Сущность и содержание организационно-правовой системы управления	9
1.2 Подходы к изучению организационно-правового регулирования в сфере здравоохранения, культуры и образования.....	15
2 Анализ организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ	28
2.1. Аналитический обзор нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ	28
2.2 Организационная структура органов государственной власти, осуществляющих управление в сфере здравоохранения, культуры и образования и характеристика их деятельности	35
2.3 Оценка эффективности реализации государственных программ, направленных на развитие здравоохранения, культуры и образования в РФ	59
3 Рекомендации по совершенствованию организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ	86
3.1 Проблемы организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ	86
3.2 Рекомендации по совершенствованию организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ.....	109
Заключение	117
Список используемых источников.....	124

Введение

На сегодняшний день во всем мире наблюдается трансформация экономических интересов – от общественного (государственного), определяющего вектор развития социальной сферы, к рыночным. В этих условиях набирает популярность исследование вопросов, связанных с проблемами качества проводимых реформ в действующей управленческой модели и ориентации их на население.

Здоровье населения, его образованность и культурный уровень можно назвать одними из главных факторов благополучия населения. Совершенствование системы управления этими сферами, несомненно, будет способствовать повышению готовности людей к созданию и развитию института гражданского общества, к активному участию в местном самоуправлении и росту гражданской ответственности.

Разработка законодательной базы для построения системы управления здравоохранением, культурой и образованием в РФ ведется сравнительно недавно. Следовательно, эта деятельность Правительства активно привлекает ученых различных правовых отраслей. Большинство исследований в данной области датируются 2016 и последующими годами, так как именно с этого периода в систему управления вносилось множество изменений и корректировок, призванных обеспечить их соответствие современным реалиям.

Административная система управления - одна из важнейших характеристик региона, определяющих его конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность. Повышение эффективности управления требует длительного времени и значительных финансовых вложений. Поиск, разработка и внедрение новых методов, технологий и форм управления не происходит одномоментно после принятия нормативного акта, это многолетний процесс, требующий постоянного мониторинга текущих результатов и последующей корректировки выбранного пути.

Актуальность и научная значимость исследования обусловлена тем, что за последние несколько лет назрела явная необходимость совершенствования организационно-правовой системы управления в отраслях социальной сферы, в том числе в здравоохранении, образовании и культуре. Так как любая реформа должна иметь законодательную основу, требуется разработка нормативно-правовой базы, соответствующей современным потребностям общества и способствующей решению существующих проблем. Таким образом, актуальность темы исследования связана с необходимостью разработки новой модели системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования, внедрения зарубежного опыта построения данной системы, изменения действующей нормативно-правовой базы.

Объект исследования – организационно-правовая система управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ.

Предмет исследования – законодательные нормы, принципы, функции, методы и механизмы управления, направленные на повышение эффективности организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ.

Цель исследования – совершенствование организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в Российской Федерации.

Гипотеза исследования состоит в том, что совершенствование организационно-правовой системы управления приведет к повышению качества оказываемых населению услуг в сфере здравоохранения, культуры и образования.

Для достижения цели исследования необходимо решить следующие задачи:

- определить содержание организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования;
- изучить подходы к изучению организационно-правового регулирования в сфере здравоохранения, культуры и образования;

- изучить нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ;
- рассмотреть структуру органов государственной власти, которые осуществляют управление в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ;
- провести анализ государственных программ, направленных на развитие систем здравоохранения, культуры и образования в РФ;
- выявить существующие проблемы в области законодательства в области системы управления здравоохранением, культурой и образованием в РФ;
- сформулировать рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы в области системы управления здравоохранением, культурой и образованием в РФ.

Теоретико-методологическую основу исследования составили научные статьи и монографии отечественных и зарубежных ученых в сфере менеджмента, экономики, социальной психологии, эконометрики. Вопросы, касающиеся системы управления сферой образования, нашли отражение в научных исследованиях Лобанова Н. А., Потаповой Л. А., Хачатрян Э. В., Дика М. А., Кудилинского М. Н., Балашова А. Е., Гребенникова О. В. В теоретическую разработку процессов государственного управления культурой в России внесли вклад научные работы Липчанской М. А., Рубановой М. Е., Карповой Г. Г., Михиной Н. В., Головиной Г. В., Савиной И. А., Сеницыной О. Н., Кониной Н. М., Мангушевой Т. С., Маториной Е. И. Большим вкладом в вопросе исследования системы управления здравоохранением являются работы Чеха О. И., Жердева Р. А., Колоколова Г. Р., Нурбаевой А. П., Кырыкбаевой С. С., Байсаловой Г. Т., Богатыревой Л. Б., Тайториной Б. А.

Базовыми для настоящего исследования явились также нормативно-правовые акты Российской Федерации: Конституция, федеральные законы и подзаконные акты, указы Президента, постановления Правительства.

Методы исследования. Методологическую основу исследования составили статистико-экономический, сравнительно-правовой методы, метод систематизации числовых показателей и контент-анализ. В ходе исследования были использованы следующие источники информации: нормативно-правовые акты Российской Федерации, официальные порталы государственных органов РФ в сети Интернет, тексты Государственных программ и финансово-статистическая отчетность по их реализации, научные работы отечественных и зарубежных авторов, статьи в периодических изданиях, учебно-методическая литература.

Опытно-экспериментальной базой исследования является Министерство культуры Республики Татарстан в г. Казани.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- разработана комплексная методика оценки государственных программ с элементами интеграции различных критериев;
- разработан метод мониторинга отраслей социальной сферы в разрезе сразу нескольких разноплановых факторов;
- предложен авторский подход к изучению социально значимых проблем с учетом качественных и количественных показателей.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что разработанная комплексная методика изучения социальных государственных программ может быть аналогично применена в дальнейшем при изучении других сфер общественной жизни: экономической, политической и духовной.

Практическая значимость работы состоит в возможном использовании предложенных механизмов решения проблем в сфере здравоохранения, культуры и образования, выявленных в ходе исследования.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечиваются:

- использованием актуальной редакции нормативно-правовых актов;
- применением системы методов, адекватных предмету исследования;
- комплексным анализом изучаемых процессов и явлений;
- непротиворечивостью выводов и оценок полученных результатов;
- репрезентативностью полученных данных.

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в определении цели работы, постановке и решении задач, выборе объекта и предмета исследования, а также в поиске, сборе, обработке необходимой информации, требующейся для проведения анализа.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. На основании данного исследования, в рамках X Международного молодежного симпозиума по управлению, экономике и финансам (25-26 ноября 2021 г., г. Казань), была опубликована научная статья «Развитие культуры в России: анализ государственных программ и национальных проектов в сфере культуры». Статья «Система здравоохранения в России: анализ государственной программы «Развитие здравоохранения» была опубликована в журнале об экономических науках «Бенефициар» (Издательство «Плутон»), а также принята к участию в LXXII Международной научной конференции «Современная экономика», которая состоялась 7 марта 2022 г.

На защиту выносятся следующие положения:

- Структура организационно-правовой системы управления социальной сферой в РФ нуждается в реформировании с целью повышения эффективности деятельности органов власти;
- Разбиение на сокращенные этапы повышает эффективность реализации государственной программы, сокращает расходы федерального бюджета, а также облегчает процесс контроля;
- При проведении оценки состояния определенной отрасли социальной сферы необходимо учитывать не только официальные

финансовые показатели, но и непосредственно мнение самих граждан посредством мониторинга независимых средств массовой информации.

Структура магистерской диссертации. Структура исследования включает в себя введение, 3 раздела (теоретические аспекты, практический анализ, выводы и рекомендации), заключение, список используемых источников. Часть данных структурирована в виде таблиц, графиков, схем. Общий объем работы составляет 130 страниц.

1 Теоретические аспекты организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ

1.1 Сущность и содержание организационно-правовой системы управления

Базисом государства является система правовых норм – общеобязательных правил поведения, действующих в рамках определенной территории. Необходимым условием для существования государства является его суверенитет – независимость власти на международной арене и внутри страны, а также наличие специального аппарата управления, формируемого из числа граждан, имеющих профессиональные компетенции в области менеджмента.

Организационно-правовая система управления в любой сфере требует нормативного закрепления в законодательных актах. Единая система управления и контроля позволяет оптимизировать материальные затраты на выполнение государственных функций, а также сократить сроки принятия управленческих решений.

Основным законом Российской Федерации является Конституция. В ней закреплены права и свободы человека и гражданина, государственное устройство РФ, условия пересмотра Конституции и внесения в нее поправок. Конституция принимается всенародным голосованием, выражающим высшую форму легитимности.

Принцип разделения властей в РФ – это база для дальнейшего построения организационно-правовой системы управления. Правовые основы организации государственного управления содержатся в следующих взаимосвязанных друг с другом правовых актах:

- Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.),
- Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»,
- Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ (ред. от 08 декабря 2020 г.) «О судебной системе Российской Федерации»,
- Федеральный закон от 06 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 11 июня 2021 г.),
- Федеральный закон от 06 октября 2003г. N 131-ФЗ (ред. от 01 июля 2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,
- Указы Президента,
- Постановления Правительства,
- Конституции (Уставы) и законы субъектов Федерации [1][2][3][4][5].

В Российской Федерации власть осуществляется посредством разделения ее на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Каждая ветвь самостоятельна и независима в реализации своих полномочий, а также находится во взаимодействии с другими. Государственные органы действуют строго в рамках своей компетенции и не могут принять на себя осуществление функций других органов.

Организационно-правовая система управления представляет собой синтез организационной и правовой подсистем, которые каждая по отдельности являются фундаментом государственности. Организация власти – это совокупность логически выстроенных структур, форм и методов

применения властных полномочий государственными служащими, а право – это основа власти, на которую опираются все остальные элементы управления.

В научном сообществе существует множество типологий правовых систем [52]. Основанием для классификации могут служить природа источников права и их толкование, идеологическая составляющая, особенности юридического характера и другие. Классическое деление правовых систем управления выглядит следующим образом:

- романо-германская,
- англо-американская,
- социалистическая,
- религиозная,
- традиционная.

Романо-германская модель управления сложилась на основе римского права, которое было направлено на установление всеобщей справедливости и единых норм общественного поведения (Франция, Италия, Германия) [71]. Особенность англо-американской правовой системы заключается в том, что главным источником права в ней становится юридическая практика и прецедент, то есть норма, сформулированная судьей (Англия, Новая Зеландия, Северная Ирландия, Соединенные Штаты Америки). Социалистическая система подразумевает стремление к всеобщему равенству, постепенному исчезновению границ между личным и общественным [72]. Религиозная и традиционная системы управления строятся на основе религиозного учения, догмы веры, традиционных устоев (мусульманские государства Азии и Африки).

Организационная система управления представляет собой определенное количество взаимосвязанных между собой элементов структуры, имеющих свои конкретные функции и обеспечивающих в совокупности положительную динамику в процессе реализации закрепленных за организацией полномочий. Объединяясь в одну

упорядоченную структуру, элементы начинают активно взаимодействовать, образуя эффект синергии. Эффект синергии заключается в том, что комбинированное воздействие различных факторов приводит к большему результату, чем их простая сумма или воздействие каждого фактора по отдельности.

Основные принципы организационных систем управления сформулированы в таблице 1.

Таблица 1 – Основные принципы организационных систем управления

Название принципа	Сущность принципа
Целостность	несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее элементов и невыводимость из последних свойств целого
Структурность	возможность описания системы через установление ее структуры, то есть обусловленность поведения системы не столько поведением ее отдельных элементов, сколько свойствами ее структуры
Взаимозависимость структуры и среды	система формирует и проявляет свои свойства в процессе взаимодействия со средой, являясь при этом активным элементом взаимодействия
Иерархичность	каждый элемент системы в свою очередь может рассматриваться как система, а исследуемая система представляет собой один из элементов более широкой, глобальной системы

Каждая организация, в том числе и государственные органы, имеет свою структуру. Наличие четкой структуры позволяет наладить координацию между отделами и подразделениями, обеспечить разделение функций и контроль исполнения возложенных полномочий.

Структуры организаций делятся на формальные и неформальные. В неформальной организации отсутствует закрепленная система взаимоотношений между вышестоящими и нижестоящими подразделениями. В такой организации руководитель является полноправным членом группы, имеет свои обязательства в процессе реализации рабочего проекта, параллельно выполняя контролирующую функцию.

Государственные (муниципальные) органы власти являются формальной организацией, в которой структура полномочий и функций спланирована и закреплена документально. Формальная структура характеризуется высокой степенью регламентации и стандартизации действий, каждая процедура выполняется строго по установленной схеме. Данная структура позволяет грамотно распределять ответственность за исполнение государственным служащим делегированных ему задач, однако при подобной системе значительно принижается личный вклад сотрудника, а также снижается уровень его мотивации и инициативность.

Следующая классификация предполагает структурное разделение организаций на линейно-функциональные и дивизиональные. Линейно-функциональная структура предполагает деление организации на отдельные подразделения, в соответствии с их задачами и полномочиями, а также положением в иерархии организации. Подобная структура характерна для предприятий, которые занимаются выпуском разнородной продукции или оказанием услуг. Российская система государственного управления построена на основе линейно-функциональной структуры. Принцип единоначалия и деление на департаменты позволяют контролировать деятельность служащих, а также повысить эффективность исполнения установленных задач.

Дивизиональная структура управления представляет собой более гибкую, адаптивную систему. В современном быстро изменяющемся мире данная структура является самой прогрессивной, так как объединяет централизацию принятия глобальных управленческих решений, при этом сохраняя самостоятельность подразделений в процессе текущей реализации функциональных задач.

В таблице 2 обозначены основные сравнительные характеристики линейно-функциональной и дивизиональной структур:

Таблица 2 – Сравнительные характеристики организационных структур

Линейно-функциональная	Дивизиональная
Обеспечивает выполнение специализированных задач, контролируемых с помощью планов и бюджетов	Децентрализованные операции подразделений с централизованной оценкой результатов
Наиболее эффективна в стабильной среде	Наиболее эффективна в изменяющейся среде
Содействует эффективному производству стандартизированных товаров и услуг	Пригодна для условий диверсификации по продуктам или регионам
Обеспечивает экономию на управленческих расходах	Ориентирована на оперативное принятие решений
Предусматривает специализацию функций и высокую компетентность	Создает организационные условия для комплексного подхода
Ориентирована на ценовую конкуренцию	Успешно функционирует при неценовой конкуренции
Рассчитана на использование действующих технологий и сложившегося рынка	Ориентирована на освоение новых рынков и новых технологий
Быстро решает проблемы, находящиеся в компетенции одной службы	Быстро решает сложные межфункциональные проблемы

Система управления основывается на деятельности государственного аппарата. Государственный аппарат представляет собой совокупность органов власти, осуществляющих полномочия по обеспечению функций государства. Иными словами, государственный аппарат – это упорядоченная целостная система, которая призвана служить во благо общества, удовлетворять социальные, экономические и другие потребности граждан.

Органы государственного аппарата имеют ряд специфических признаков, которые отличают их от иных организаций:

- осуществление функций от имени государства;
- выполнение строго установленных в законодательном порядке форм деятельности;

- наличие юридически закреплённой организационной структуры, территориального масштаба деятельности, специального положения в системе государственных органов;
- наделение полномочиями властно-принудительного характера.

Таким образом, организационно-правовая система управления включает в себя:

- законодательную базу (нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность органов власти),
- организационную структуру управления (систему взаимосвязанных государственных или муниципальных органов, осуществляющих деятельность в определенной сфере),
- источники финансирования и бюджет,
- внешние контролирующие ведомства,
- направления государственной политики,
- формы и методы регулирования,
- материальную базу.

Здравоохранение, образование и культура относятся к отраслям социальной сферы. Следовательно, сущность и содержание организационно-правовой системы управления вышеуказанных отраслей применимы ко всей социальной сфере.

1.2 Подходы к изучению организационно-правового регулирования в сфере здравоохранения, культуры и образования

В рамках магистерской диссертации необходимо изучить подходы ученых к данной тематике. Организационно-правовая система управления – это комплекс правовых и организационных норм, направленных на обеспечение стабильной работы сотрудников выбранной сферы деятельности (в данной работе – здравоохранения, культуры и образования), достаточность

современной материально-технической базы и своевременное совершенствование правового фундамента.

В процессе изучения различных подходов к вопросу организационно-правовой системы управления здравоохранением был сделан вывод, что большинство ученых-теоретиков считает западную систему наиболее оптимальной как с точки зрения финансовой составляющей, так и в разрезе координации органов управления. На сегодняшний день в Российской Федерации действует соревновательный принцип между медицинскими учреждениями, что подразумевает свободное прикрепление пациента к любой поликлинике. Таким образом, финансирование учреждения здравоохранения возрастает или сокращается в зависимости от количества оказанных услуг, подобно частной (рыночной) системе. Осуществлять переход в другое учреждение законодателем разрешено лишь один раз в год, что фактически сводит на нет введенную конкурентную составляющую, так как за такой большой срок пациент, скорее всего, уже обратится в частную клинику.

Б. А. Тайторина, Л. Б. Богатырева и Г. Т. Байсалова подробно описали существующие мировые модели организации здравоохранения [50]. Они представлены в разных государствах, в зависимости от специфики региона и исторического уклада, следующим образом:

- социально-страховую;
- государственную (национальную);
- частную (рыночную).

Модель Бисмарка появилась в 1811 году и заключалась в ряде законов, касающихся вопросов страхования рабочих от несчастных случаев на производстве, по болезни, а также пенсии по инвалидности и старости [68]. Европейский образец предоставления высокотехнологичной медицины на сегодняшний день считается эталоном, уровень расходов на здравоохранение в данных странах является наивысшим. Отличительной чертой данной модели является многообразие источников финансирования, а именно синтез

бюджетного финансирования, участия страховых компаний и отчислений непосредственных потребителей от своих доходов. Основным недостатком модели Бисмарка авторы выделяют неразвитость методов стимулирования эффективности деятельности учреждений здравоохранения, так как мнение пациента об условиях госпитализации не учитывается совершенно либо не в полной мере.

Государственная (национальная) модель – модель Бевериджа – зародилась в Великобритании в 1942 году, установив государство в качестве основного поставщика медицинских услуг за счет общего налогообложения [69]. Таким образом, медицина стала доступной всем слоям населения, обязанность по контролю над расходованием бюджетных средств была возложена на парламент, установлен принцип социального страхования за счет целевых взносов на трехсторонней основе, включая львиную долю государственных субсидий. Жители дальних регионов по-прежнему остались вне зоны доступности квалифицированной медицинской помощи, а также в законе не было указаний по обслуживанию лиц, нуждающихся в длительном стационарном лечении, незастрахованных лиц и других незащищенных категорий.

Самой качественной на сегодняшний день является рыночная (частная) система здравоохранения, типичным примером которой служат системы Соединенных Штатов Америки и Южной Кореи [70]. В рамках этой системы медицина страны обеспечена всеми необходимыми лекарственными препаратами и расходными материалами, оснащена самым современным оборудованием. Вместе с тем, более 15% граждан США фактически не имеют финансовой возможности посетить доктора, приобрести дорогостоящие лекарства. Государственные клиники в этих странах тоже существуют, однако медицинского персонала катастрофически не хватает, и пациент получит лишь экстренную помощь и рекомендацию обратиться в частную клинику за последующей консультацией.

В Российской Федерации оптимальным вариантом является уже существующая социально-страховая система [66]. Учитывая материальное положение большинства граждан РФ, при внедрении частной системы продолжительность жизни населения сократится ввиду отсутствия у граждан средств на оплату медицинских услуг. Национальная (государственная) система так же, скорее всего, окажется неэффективной, так как в стране на данный момент существует острый дефицит квалифицированных кадров. Следует отметить, что ни одна из вышеперечисленных моделей не существует в чистом виде. В ходе исследования выявлено, что использование рыночных механизмов – разделения издержек, конкуренции, свободы выбора потребителя – играет ключевую роль в стимулировании эффективности систем здравоохранения. Отказ от централизованного государственного контроля служит толчком к развитию медицины, способствует более широкому охвату населения медицинскими услугами.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) применимо практически во всех отраслях экономики, в том числе и в сфере здравоохранения. Р. А. Жердев считает, что от взаимного развития частного и государственного секторов зависит весь процесс развития конкурентоспособности страны [55].

Конкретно в сфере здравоохранения государство обеспечивает бизнесу социальный заказ на оказание медицинских услуг населению; создание, реконструкцию и модернизацию основных фондов медицинских учреждений, а также техническое обслуживание и эксплуатацию инфраструктуры лечебно-профилактического учреждения. Предприниматель, в свою очередь, обязуется своевременно и качественно оказывать гражданам данные услуги, поддерживать в порядке существующие и создавать новые активы. Достижение максимального совокупного эффекта от внедрения государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения почти полностью зависит от возможности переоборудования диагностического оснащения, которое необходимо для всестороннего обследования пациента.

Применение механизмов ГЧП является самым перспективным направлением в экономике, в том числе и в сфере здравоохранения. Благодаря партнерству государства и бизнеса значительно снизится уровень инвалидизации и нетрудоспособности населения, общий уровень заболеваемости и смертности, начнет стремительно расти уровень квалификации медицинских кадров и обеспеченность населения учреждениями здравоохранения. Для этого необходимо повысить прозрачность процедур выбора участников ГЧП, разработать правила установления стандартов деятельности, ужесточить контроль над ходом реализации проектов ГЧП, а также выносить вопросы по крупным социально значимым проектам на общественное обсуждение.

Стремясь создать правовое демократическое общество, Российская Федерация полностью взяла на себя обязательства по охране здоровья своих граждан, согласно статье 41 Конституции [1]. Процесс становления системы здравоохранения сопровождается появлением ряда проблем, препятствующих реализации конституционных прав человека и гражданина на охрану здоровья. Г. Р. Колоколов поддерживает позицию ученого В. Е. Негодова, который главной проблемой системы здравоохранения выделил отсутствие межотраслевого законодательства [57]. Автор предложил разработать свод законов, позволяющих систематизировать правовое регулирование всех инновационных процессов и процессов модернизации, возникающих на стыке различных отраслей права.

А. П. Нурбаева и С. С. Кырыкбаева провели масштабный комплексный анализ зарубежного опыта в сфере организации здравоохранения [62]. В результате исследования они пришли к выводу, что какой бы развитой не была государственная система медицинских учреждений, спрос на медицинские услуги, предоставляемые коммерческими структурами, всё равно остается на высоком уровне. Рассмотренные авторами типы государственно-частного партнерства имеют различные границы взаимодействия. Выбор формы ГЧП зависит, в первую очередь, от

законодательного поля и экономической ситуации, а также потенциальных возможностей страны. Плодотворное сотрудничество между этими секторами способствует снижению государственных расходов и повышению эффективности проводимых мероприятий. На сегодняшний день Россия еще только разрабатывает нормативную и методологическую основу для развития ГЧП в области здравоохранения. Авторы считают опыт Германии в этой сфере самым достойным в качестве ориентира. Следующими по значению они считают опыт Великобритании и Финляндии, так как в данных странах ГЧП позволило в разы повысить качество оказываемой медицинской помощи населению, согласно многолетним наблюдениям ученых. Опыт Израиля демонстрирует нам необходимость оптимизации функционирования существующих управленческих структур, определяя алгоритм взаимодействия между государственным и частным сектором, нормативно регламентировав данный процесс. Важным фактором авторы называют так же контроль над деятельностью частных медицинских организаций и мониторинг на соответствие деятельности нормативам и тарифам, по примеру Франции и Германии. Позитивным примером в сфере здравоохранения является введение возможности самостоятельно привлекать инвестиции для частных медицинских организаций, проводить закуп оборудования, регулировать кадровую политику и внедрять новые методы исследования будет способствовать постепенному расширению самостоятельности частного сектора и замещению им определенного объема государственных услуг, как в Сингапуре и Южной Корее. Изучение и внедрение лучшего опыта передовых стран позволяет обозначить для России оптимальные пути развития ГЧП и частного сектора в здравоохранении.

Таким образом, организационно-правовое регулирование системы здравоохранения является одной из дискуссионных тем, вызывающих интерес научного сообщества. По итогам анализа научных источников можно сделать вывод, что в современном мире наиболее поддерживаемой стала система здравоохранения Германии, которая основана на равновесном

балансе государственного участия и частной инициативы. Чтобы внедрить такую модель в Российской Федерации, необходимы десятилетия планомерной законодательной деятельности, затрагивающей и смежные с медицинской отрасли права.

Уровень образования не менее важен, чем здоровье и долголетие. Мир не стоит на месте, и всё чаще в образовательный процесс внедряются инновационные методики обучения, интерактивные модели, новые направления и профессии. Качественное профессиональное образование – залог компетентного, знающего свое дело специалиста, который в дальнейшем станет опорой развития российской экономики. Мы поддерживаем такой подход, поскольку считаем человеческий потенциал главным капиталом в любой организации.

О. В. Гребенников и А. Е. Балашов выделяют два способа, с помощью которых высшие учебные заведения реализуют возможность осуществления инновационной деятельности [51]. Первый способ – это осуществление инновационной деятельности посредством учреждения хозяйственных обществ. Такое явление весьма распространено, так как согласно Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», образовательные организации высшего образования, являющиеся бюджетными или автономными учреждениями, вправе являться учредителями хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности [25]. Данная деятельность в значительной мере облегчает образовательному учреждению получение экономического эффекта, т.е. прибыли. Следует отметить, что для хозяйственных обществ, целью которых является практическое применение результатов инновационной деятельности, государством установлен уведомительный порядок согласования передачи помещений, числящихся за ВУЗами, в аренду.

Второй способ – это создание бизнес-инкубаторов [59]. Бизнес-инкубатор представляет собой организацию, оказывающую помощь начинающим предпринимателям по вопросам запуска жизнеспособных коммерчески успешных проектов. Данная помощь выражается в предоставлении в аренду помещений по сниженной ставке, а также оказания бухгалтерских, юридических, образовательных и других консультационных услуг.

Главными задачами в процессе создания инновационной сферы авторы считают следующие:

- создание механизмов привлечения высококвалифицированных специалистов;
- налаживание взаимодействия между субъектами инновационной деятельности;
- применение активных мер государственной поддержки.

М. А. Дик выделяет в качестве основных тенденций развития системы основного общего образования индивидуализацию, ориентацию на практические навыки и фундаментальные умения, расширение сферы дополнительного образования [54].

Н. А. Лобанов утверждает, что российское законодательство в сфере образования с момента его становления в современной законодательной форме безнадежно отставало от процесса формирования гражданского общества и динамично развивающейся экономики [61]. Автор настаивает, что постоянное отставание правового регулирования правоотношений, складывающихся между субъектами права в сфере образования, неизбежно создает барьеры на пути развития образования, а также тормозит развитие инноваций. Ученый предполагает, что в законодательстве в сфере образования следует отразить не только общественные отношения, поддающиеся правовой формализации, но и открыть возможность для новых методов и форм обучения. Законодательство должно постоянно опережать правоотношения, сложившиеся в этой сфере общественных отношений.

Подобно опыту, демонстрируемому Министерством здравоохранения РФ, такой вектор развития должен стать принципом правовой образовательной политики.

Расширению международного сотрудничества в сфере образования, определяющими неизбежность международно-правового регулирования образовательных отношений, способствуют развитие научных и культурных обменов, академическая мобильность, обмен студентами, а также другие предпосылки. На взгляд Э. В. Хачатрян и Л. А. Потаповой, в отношении правового регулирования системы образования на основе общепризнанных принципов и норм международного права, необходимо систематически и последовательно объединять международно-правовые институты [63]. Правительство Российской Федерации должно принять серьёзные меры по внедрению норм международного права в российское законодательство. В целом высшее образование играет важнейшую роль в расширении и передаче знаний. Так как знания универсальны, их получение, развитие и распространение могут быть обеспечены лишь при помощи коллективных усилий международного общества. Это и определяет международный характер академической жизни, а также деятельность ВУЗов. Международные образовательные связи стали неотъемлемым условием обеспечения высокого качества и эффективного функционирования высших учебных заведений. С помощью Международного образовательного сотрудничества люди имеют возможность обмениваться опытом, искать совместные пути решения проблем, определять приоритеты, учитывать мнение каждого участника, а также совместно решать многие глобальные проблемы.

Наравне с повышением уровня образования повышается и культурный уровень, так как они взаимосвязаны. Таким образом, международное сотрудничество играет очень важную роль в системе управления в сфере культуры. На сегодняшний день организационно-правовое регулирование в сфере культуры активно проявляется путем сотрудничества с мировыми

организациями, такими как ЮНЕСКО и ООН. Г. В. Головина и И. А. Савина провели анализ нормативно-правовой базы, которая регулирует некоторые аспекты культурного сотрудничества, как на международном, так и на национальном уровнях [53]. Они определяют культуру как один из основных факторов прогресса, так как необходимым его условием является наиболее полное раскрытие творческого потенциала общества.

Одним из главных инструментов во внешнеполитической деятельности является налаживание культурных связей. Культурные связи очень важны, потому что способствуют созданию условий для мирного диалога различных народов, государств, организаций.

Отечественные организационно-правовое регулирование в сфере культуры подробно изучили Г. Г. Карпова и Н. В. Михина [56]. В отличие от точки зрения Г. В. Головиной и И. А. Савиной, авторы акцентируют внимание на экономической составляющей сферы культуры, а именно культуры как активно развивающегося вида бизнеса сферы досуга и развлечений. Авторы считают, что государственная культурная политика находится в прямой зависимости от социальных изменений. Современная ситуация диктует условия разработки культурной политики, основанные на взаимных интересах и согласии между официальными, творческими, общественными субъектами относительно приоритетности целей культурного развития. Таким образом, России нужны рациональная и последовательная культурная политика, законодательная база и институциональная модернизация государственных организаций, которые позволили бы решать проблемы культуры в едином комплексе, опираясь на механизмы взаимодействия коммерческой и некоммерческой, государственной и негосударственной составляющих сферы культуры.

Статья Н. М. Кониной, Е. И. Маториной и Т. С. Мангушевой «Вопросы законодательства о культуре как государственный приоритет» имеет целью обосновать необходимость разработки новых Основ законодательства о культуре, основанных на анализе законодательных новшеств в культурной

сфере, принятых за последнее десятилетие [58]. Особое внимание авторы уделяют вопросу признания в законодательном порядке культурной деятельности не услугой, а благом, отвечающим интересам и общества, и государства. Многие специалисты и ученые считают, что культуру как интегральный феномен необходимо вывести из социального блока и внести изменения в ряд действующих законов, которые ущемляют ее возможности. В новом законодательстве необходимо предусмотреть перераспределение финансирования от крупных федеральных учреждений и регионов-доноров в сторону муниципалитетов и более слабых регионов. Это обеспечит максимально возможный доступ к культурным благам жителей всей России, а не только Москвы, Санкт-Петербурга и других крупных городов.

М. А. Липчанская и М. Е. Рубанова определяют конфессиональную составляющую в качестве основы развития сферы культуры [60]. Авторы называют культуру диалогом различных наций и конфессий, направленным на формирование демократического, правового, социального государства.

Одним из старейших механизмов сохранения национального культурного достояния является институт меценатства, на сегодняшний день наравне с государственным финансированием поддерживающий развитие культурной сферы. О. Н. Сеницына считает, что в настоящее время негосударственная поддержка культуры и искусства в лице меценатов для России особо актуальна [65]. Российское законодательство, регулирующее формы негосударственной поддержки развития культуры, искусства, науки и образования, характеризуется, с одной стороны, нормативно-правовыми актами разного уровня и отсутствием согласованности данных актов между собой, а с другой – несоответствием содержащихся в них норм реальным потребностям участников правоотношений. Ситуация осложняется тем, что и в мировой практике данная сфера регулирования возникла сравнительно недавно и многие проблемы не решены до настоящего времени.

Образование, здравоохранение и культура — это три столпа, на которых держится любое общество, государство. Поэтому культура должна

обладать особым статусом, при котором не действуют обычные рыночные механизмы.

Итак, организационно-правовая система управления представляет собой синтез организационной и правовой подсистем, которые по отдельности являются фундаментом государственности. Организация власти – это совокупность логически выстроенных структур, форм и методов применения властных полномочий государственными служащими, а право – это основа власти, на которую опираются все остальные элементы управления.

Таким образом, сформулируем основные тезисы по итогам изучения теоретических аспектов организационно-правовой системы управления в социальной сфере, а именно здравоохранения, культуры и образования.

Сфера здравоохранения. Современные мировые модели организации системы здравоохранения делятся на три типа:

- социально-страховую,
- государственную (национальную),
- частную (рыночную).

По итогам анализа можно сделать вывод, что в современном мире наиболее поддерживаемой стала система здравоохранения Германии, которая основана на равновесном балансе государственного участия и частной инициативы. В процессе изучения различных подходов к вопросу организационно-правовой системы управления здравоохранением был сделан вывод, что большинство ученых-теоретиков считает западную систему наиболее оптимальной как с точки зрения финансовой составляющей, так и в разрезе координации органов управления.

Сфера образования. В качестве основных тенденций развития системы основного общего образования выделяется индивидуализация, ориентация на практические навыки и фундаментальные умения, расширение сферы дополнительного образования. Повышение доступности качественного образования – одна из стратегических целей государственной политики.

Организационно-правовая система управления в сфере образования должна соответствовать требованиям инновационного развития экономики, а также современным потребностям общества.

Сфера культуры. Одним из главных инструментов во внешнеполитической деятельности является налаживание культурных связей. Культурные связи очень важны, потому что способствуют созданию условий для мирного диалога различных народов, государств, организаций. Ученые определяют конфессиональную составляющую в качестве основы развития сферы культуры, определяют культуру диалогом различных наций и конфессий, направленным на формирование демократического, правового, социального государства.

Общие выводы. Государственно-частное партнерство (ГЧП) применимо практически во всех отраслях экономики. Государственно-частное партнерство как драйвер развития социальной сферы подразумевает совместное использование средств государственного бюджета и частных инвестиций, обосновывая необходимость внедрения ГЧП в народное хозяйство. От взаимного развития частного и государственного секторов зависит весь процесс развития конкурентоспособности страны.

Организационно-правовая система управления в сфере здравоохранения, культуры и образования включает в себя: законодательную базу (нормативно-правовые акты, регулирующие данные сферы), организационную структуру управления (систему взаимосвязанных государственных и муниципальных органов, осуществляющих деятельность в данных сферах), источники финансирования и бюджет, внешние контролирующие ведомства, направления государственной политики, формы и методы регулирования, материальную базу.

2 Анализ организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ

2.1. Аналитический обзор нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ

Организационно-правовая система управления в любой сфере базируется на нормативно-правовых актах. Нормативно-правовой акт направлен на регулирование общественных отношений в различных сферах жизни общества; создается в результате правотворческого процесса соответствующими уполномоченными государственными органами; имеет официальный характер; содержит нормы права, обладающие государственной обязательностью; имеет строго регламентированную процедуру принятия, опубликования, вступления в силу.

Главным законом Российской Федерации является Конституция [1]. Конституция — это основной закон государства, особый нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу. Конституция определяет основы политической, правовой и экономической систем государства. Конституция была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., действует с поправками, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.

Правовой основой системы здравоохранения является ст.41 Конституции РФ [1]. Статьей 41 Конституции Российской Федерации закреплено, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Охрана здоровья граждан — это система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского характера,

осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи.

После ст.41 Конституции по значимости следует Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», регулирующий отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в РФ [6]. В результате анализа данного ФЗ можно сделать вывод о наличии в нем значительных пробелов, таких как отсутствие или неполнота гарантий прав пациентов, скудность правового регулирования определенных медицинских действий. Имеющиеся упущения и неточности сигнализируют о возможной вероятности образования проблем с физическим и психическим состояниями здоровья. В частности, Закон имеет ряд недостатков в столь важных разделах как суррогатное материнство, прерывание беременности, эвтаназия, донорство и ряде других.

Врач не является субъектом права в российской правовой системе, что знаменуется сокращением возможностей для его полноценного участия в правовых отношениях. Это не только отрицательно сказывается на вопросах ответственности, но и приводит к снижению личной заинтересованности врача в оказании медицинской помощи на высоком уровне, а значит, и на качестве медицинской помощи в целом.

К примеру, в Законе не прописаны гарантии прав пациента на отзыв ранее данного согласия на медицинское вмешательство и ранее сделанного выбора врача и медицинской организации. В современной российской практике отказ пациента от какой-либо одной медицинской манипуляции часто приводит к тому, что врачи проявляют к пациенту негативное отношение или даже отказывают ему в лечении, заявляя о том, что они полностью снимают с себя ответственность.

Ниже представлен список ряда смежных федеральных законов, регулирующих организационно-правовую систему управления в сфере здравоохранения:

- Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. N 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (ред. от 08 декабря 2020 г.);
- Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 13 июля 2020 г.);
- Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. N 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ред. от 08 декабря 2020 г.);
- Закон РФ от 22 декабря 1992 г. N 4180-1 «О трансплантации органов и (или) тканей человека» (ред. от 08 декабря 2020 г.);
- Федеральный закон от 20 июля 2012 г. N 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» (ред. от 08 декабря 2020 г.);
- Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. N 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» (ред. от 08 декабря 2020 г.);
- Федеральный закон от 18 июня 2001 г. N 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» (ред. от 03 августа 2018 г.);
- Федеральный закон от 30 марта 1995 г. N 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (ред. от 08 декабря 2020 г.);
- Федеральный закон от 08 января 1998 г. N 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ред. от 08 декабря 2020 г.);

- Закон РФ от 02 июля 1992 г. N 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ред. от 08 декабря 2020 г.) [7][8][9][10][11][12][13][14][23][31][32].

Нормативным базисом организационно-правового регулирования в сфере культуры является ст.44 Конституции [1]. Согласно частям 2, 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

«Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 09 октября 1992 г. N 3612-1, утв. ВС РФ (посл. редакция от 01 апреля 2020 г.) – это универсальный межотраслевой нормативный документ [45]. Одним из преимуществ Основ является то, что впервые в законодательной системе были определены обязанности государства, касающиеся области культуры:

- по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и благ, свобод;
- по обеспечению самостоятельности всех субъектов культурной деятельности;
- по созданию условий для самореализации талантов;
- по обеспечению развития культуры в сельской местности, районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях.

Организационно-правовое регулирование каждой отрасли культурной сферы детально отражено в следующих нормативно-правовых актах:

- Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. N 78-ФЗ «О библиотечном деле» (ред. от 01 мая 2019 г.);
- Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 19 июля 2011 г.);

- Федеральный закон от 26 мая 1996 г. N 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (ред. от 27 декабря 2018 г.);
- Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (ред. от 08 декабря 2020 г.);
- Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (ред. от 23 декабря 2003 г.);
- Федеральный закон от 06 января 1999 г. N 7-ФЗ «О народных художественных промыслах» (ред. от 29 июля 2017 г.);
- Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. N 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» (ред. от 23 июля 2008 г.);
- Федеральный закон от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ред. от 19 декабря 2016 г.);
- Федеральный закон от 22 октября 2004 г. N 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (ред. от 08 декабря 2020 г.);
- Федеральный закон от 01 июня 2005 г. N 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» (ред. от 05 мая 2014 г.);
- Федеральный закон от 4 ноября 2014 г. N 327-ФЗ «О меценатской деятельности» (действующая редакция);
- Закон РФ от 15 апреля 1993 г. N 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (ред. от 08 декабря 2020 г.);
- Постановление Правительства РФ от 25 марта 1999 г. N 329 «О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации» (ред. от 14 июля 2020 г.);

- Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры» (ред. от 31 марта 2020 г.) [15][16][17][18][19][20][21][22][23][24][26][30][36][37].

Согласно ст.43 Конституции, каждый имеет право на образование, гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях [1].

В сфере образования основным после Конституции является Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 05 июля 2017 г.) [25]. Данный ФЗ представляет собой комплексный нормативно-правовой акт, поскольку устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования.

В ходе анализа ФЗ «Об образовании в РФ» было выделено несколько пробелов и недостатков данного НПА. К примеру, не представляется возможным полностью реализовать на практике требование информационной открытости (ст. 29), согласно которому образовательная организация обязана разместить в интернете определенную информацию (в том числе сведения о поступлении финансовых и материальных средств и об их расходовании по итогам финансового года, о трудоустройстве выпускников, о педагогических работниках и др). Кроме того, требует осмысления вопрос о возможном нарушении режима персональных данных педагога, и, как следствие, привлечения к административной ответственности образовательной организации.

Кроме ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», на сегодняшний день в сфере образования действуют следующие акты:

- Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 31 июля 2020 г.);
- Федеральный закон от 23 августа 1996 г. N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (ред. от 23 декабря 2003 г.);
- Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. N 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» (ред. от 11 августа 2020 г.);
- Приказы Минобрнауки:
- ФГОС дошкольного образования (Приказ Минобрнауки России от 17.10.2013 N 1155);
- ФГОС начального общего образования (1 - 4 кл.) (Приказ Минобрнауки России от 06.10.2009 N 373);
- ФГОС основного общего образования (5 - 9 кл.) (Приказ Минобрнауки России от 17.12.2010 N 1897);
- ФГОС среднего общего образования (10 - 11 кл.) (Приказ Минобрнауки России от 17.05.2012 N 413);
- ФГОС среднего профессионального образования;
- ФГОС высшего образования по направлениям подготовки бакалавриата;
- ФГОС высшего образования по направлениям подготовки специалитета;
- ФГОС высшего образования по направлениям подготовки магистров;
- ФГОС высшего образования по направлениям подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре;
- ФГОС высшего образования по направлениям подготовки кадров высшей квалификации по программам ординатуры;

- ФГОС высшего образования по направлениям подготовки кадров высшей квалификации по программам ассистентуры-стажировки;
- ФГОС образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья (Приказ Минобрнауки России от 19.12.2014 N 1598) и другие [27][28][38][46].

Таким образом, Конституция является основой российского законодательства во всех сферах общественной жизни. Организационно-правовая система управления в сферах образования, здравоохранения и культуры так же имеют статьи Конституции в качестве фундамента. Ни один закон нельзя продумать идеально, в любом случае остаются некоторые пробелы, недостатки, коллизии. Ежегодно российское законодательство становится более совершенным, все больше аспектов общественной жизни попадает в зону внимания законодателей.

2.2 Организационная структура органов государственной власти, осуществляющих управление в сфере здравоохранения, культуры и образования и характеристика их деятельности

Правительство является высшим исполнительным коллегиальным органом государственной власти в Российской Федерации, которое осуществляет деятельность на основе конституции, закона о правительстве, других федеральных законов и нормативных актов.

Правительство РФ выполняет следующие функции:

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность;
- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, проводит единую финансовую, кредитную и денежную политику;

- разрабатывает и представляет Государственной думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- управляет федеральной собственностью;
- осуществляет меры по обеспечению обороны и государственной безопасности;
- проводит единую государственную политику в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- обеспечивает соблюдение законности, прав и свобод граждан, охрану собственности и общественного порядка, борьбу с преступностью.

Постановления и распоряжения Правительства обязательны к исполнению на территории РФ. В случае их противоречия конституции и федеральным законам, президент вправе отменить данные акты. В свою очередь правительство вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие.

Правительство имеет право учреждать организации, образовывать координационные и совещательные органы, а также создавать комиссии для расследования причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий. Правительство ежегодно представляет отчеты о результатах своей работы Государственной думе.

Организационная структура Правительства состоит из председателя, его заместителей и федеральных министров. Главу кабинета назначает президент с согласия Государственной думы. Вице-премьеры и министры кабинета также назначаются главой государства по представлению премьер-министра. Для решения оперативных вопросов правительство по предложению председателя может образовать президиум. В его состав входят вице-премьеры вместе с министрами силового и экономического блоков, министром иностранных дел, здравоохранения, сельского хозяйства и др.

По состоянию на 2021-2022 гг. состав Правительства РФ выглядит следующим образом (табл. 3):

Таблица 3 – Персональный состав Правительства РФ на 2022 год

Структура должностей	Персональный состав
Председатель Правительства	Мишустин Михаил Владимирович
Первый заместитель Председателя Правительства	Белоусов Андрей Рэмович
Заместитель Председателя Правительства – Руководитель Аппарата Правительства	Дмитрий Юрьевич Григоренко
Заместители Председателя Правительства	Абрамченко Виктория Валериевна
	Борисов Юрий Иванович
	Голикова Татьяна Алексеевна
	Новак Александр Валентинович
	Оверчук Алексей Логвинович
	Чернышенко Дмитрий Николаевич
Хуснуллин Марат Шакирзянович	
Заместитель Председателя Правительства Заместитель Председателя Правительства – полномочный представитель Президента в Дальневосточном федеральном округе	Трутнев Юрий Петрович
Министр природных ресурсов и экологии	Козлов Александр Александрович
Министр внутренних дел	Колокольцев Владимир Александрович
Министр труда и социальной защиты	Котяков Антон Олегович
Министр просвещения	Кравцов Сергей Сергеевич
Министр иностранных дел	Лавров Сергей Викторович
Министр культуры	Любимова Ольга Борисовна
Министр промышленности и торговли	Мантуров Денис Валентинович
Министр спорта	Матыцин Олег Васильевич

Продолжение таблицы 3

Структура должностей	Персональный состав
Министр здравоохранения	Мурашко Михаил Альбертович
Министр сельского хозяйства	Патрушев Дмитрий Николаевич
Министр экономического развития	Решетников Максим Геннадьевич
Министр транспорта	Савельев Виталий Геннадьевич
Министр финансов	Силуанов Антон Германович
Министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства	Файзуллин Ирек Энварович
Министр науки и высшего образования	Фальков Валерий Николаевич
Министр по развитию Дальнего Востока и Арктики	Чекунков Алексей Олегович
Министр юстиции	Чуйченко Константин Анатольевич
Министр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	Чуприян Александр Петрович
Министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций	Шадаев Максуд Игоревич
Министр обороны	Шойгу Сергей Кужугетович
Министр энергетики	Шульгинов Николай Григорьевич

Правительство возглавляет и обеспечивает согласованную деятельность системы федеральных органов исполнительной власти, состоящей из 22 федеральных министерств, а также 50 федеральных служб и агентств. Структуру правительства утверждает глава государства на основании предложений премьер-министра, которые тот направляет в течение недели после своего назначения на пост.

Помимо министерств и ведомств, в структуру кабинета входят его Аппарат, координационные и совещательные органы (советы и комиссии), а также различные организации при правительстве.

Организационная структура Аппарата Правительства включает в себя 36 подразделений, в том числе 11 секретариатов (премьер-министра и 10

вице-премьеров), 24 департамента (контроля и проверки выполнения решений правительства, промышленности и инфраструктуры, по формированию системы «Открытое правительство» и др.), а также аппарат коллегии Военно-промышленной комиссии РФ.

Правительство напрямую управляет деятельностью 16 организаций и учреждений. Среди них Информационное телеграфное агентство России ТАСС, Аналитический центр при правительстве, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при президенте, Московский и Санкт-Петербургский госуниверситеты, Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт», Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова, Международный детский центр «Артек» и др.

В Российской Федерации сфера здравоохранения находится под управлением Министерства здравоохранения РФ. На момент написания диссертации министром здравоохранения является Михаил Альбертович Мурашко.

Министерство здравоохранения Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор), Федерального медико-биологического агентства, федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, а также координацию деятельности Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Министерство здравоохранения Российской Федерации не вправе иметь территориальных органов и представительств за рубежом, а также не финансирует из федерального бюджета средства массовой информации.

Организационная структура Министерства здравоохранения выстроена по линейно-функциональному принципу на основе Приказа Министерства здравоохранения Российской Федерации от 15 марта 2016 г. № 159

«Об утверждении структуры Министерства здравоохранения Российской Федерации» [47]. Министр здравоохранения имеет заместителей, помощников и советников, каждый из которых возглавляет или курирует деятельность одного из 15 департаментов. Для наглядности организационная структура Министерства представлена в таблице 4.

Таблица 4 – Организационная структура Министерства здравоохранения РФ

Министр	Департамент мониторинга, анализа и стратегического развития здравоохранения
Помощники, советники Министра	Департамент науки и инновационного развития здравоохранения
Заместители Министра	Департамент цифрового развития и информационных технологий
Департамент организации экстренной медицинской помощи и управления рисками здоровью	Департамент общественного здоровья, коммуникаций и экспертной деятельности
Департамент проектной деятельности	Департамент международного сотрудничества и связей с общественностью
Департамент организации медицинской помощи и санаторно-курортного дела	Финансово-экономический департамент
Департамент медицинской помощи детям, родовспоможения и общественного здоровья	Департамент управления делами и кадров
Департамент медицинского образования и кадровой политики в здравоохранении	Департамент учетной политики и контроля
Департамент регулирования обращения лекарственных средств и медицинских изделий	Правовой департамент

Для Министерства здравоохранения РФ в качестве подведомственных по всей стране установлено:

- 45 учреждений науки (Федеральное государственное бюджетное учреждение (далее – ФГБУ) «Всероссийский центр глазной и пластической хирургии», ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр гематологии», ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр терапии и профилактической медицины» Минздрава России и др.);

- 51 учреждение высшего профессионального образования (Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тихоокеанский государственный медицинский университет», Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Казанский государственный медицинский университет», Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Пермская государственная фармацевтическая академия» и др.);
- 23 специализированных учреждения здравоохранения (ФГБУ «Всероссийский центр медицины катастроф «Защита», Федеральное государственное автономное учреждение «Лечебно-реабилитационный центр», ФГБУ «Национальный медико-хирургический Центр имени Н.И. Пирогова» и др.);
- 32 санаторно-курортных учреждения (ФГБУ детский ортопедический санаторий «Пионерск», ФГБУ детский противотуберкулезный санаторий «Пионер», ФГБУ детский психоневрологический санаторий «Калуга-Бор» и др.);
- 4 учреждения иного вида (ФГБУ «Центр информационно-технологической и эксплуатационной поддержки», ФГБУ «Центр экспертизы и контроля качества медицинской помощи», ФГБУ Центр реабилитации (для детей с нарушением слуха), ФГБУ «Дирекция единого заказчика-застройщика»);
- 8 федеральных государственных казенных учреждений (Федеральное казенное учреждение (далее – ФКУ) «Волгоградская психиатрическая больница (стационар) специализированного типа с интенсивным наблюдением», ФКУ «Казанская психиатрическая больница (стационар) специализированного типа с интенсивным наблюдением», ФКУ «Калининградская психиатрическая больница

(стационар) специализированного типа с интенсивным наблюдением» и др.);

- 2 федеральных государственных унитарных предприятия (Федеральное государственное унитарное предприятие (далее – ФГУП) «Опытный завод Российского научного центра "Восстановительная травматология и ортопедия" имени академика Г.А. Илизарова», ФГУП «Ремонтно-строительное управление»).

На Министерство здравоохранения возложена обязанность по разработке и реализации Государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», которая была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» [39].

Согласно Приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 180 «О реализации Министерством здравоохранения Российской Федерации функции государственного заказчика-координатора, государственного заказчика федеральных целевых программ», Министерство здравоохранения РФ принимало непосредственное участие в реализации следующих федеральных целевых программ (далее – ФЦП) [48]:

- ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2011 г. № 91);
- ФЦП «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009 - 2014 годы)» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2008 г. № 791);
- ФЦП «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2015 - 2020 годы)»

- (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1297);
- ФЦП «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 523);
 - ФЦП «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013 - 2017 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013 г. № 223);
 - ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864);
 - ФЦП развития Калининградской области на период до 2015 года (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 866);
 - ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2018 года» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 480);
 - ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007 - 2015 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2006 г. № 478);
 - ФЦП «Юг России (2014 - 2020 годы)» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1297);
 - ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010 - 2016 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1087);

- ФЦП «Жилище» на 2015 - 2020 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050).

Таким образом, деятельность Министерства здравоохранения связана не только непосредственно с медицинской сферой, но и со многими другими отраслями. Являясь одним из самых крупных в разрезе кадрового состава, Министерство здравоохранения имеет так же значительное число полномочий в сферах образования и социального обеспечения, правоохранительной системы, производственной сфере и многих других.

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным заниматься вопросами культуры и искусства, является Министерство культуры Российской Федерации. Сфера культуры в России возведена в ранг национальных приоритетов, залогом динамичного роста качества жизни, а также инструментом для сохранения единого культурного пространства и территориальной целостности государства. Министерство культуры осуществляет правовое регулирование по вопросам историко-культурного наследия, авторского права, искусства, кинематографии, международного культурного сотрудничества, туристической деятельности и многого другого.

На сегодняшний день структура Министерства культуры представляет собой разветвленную систему, включающую в себя 59 отделов, которые, в свою очередь, входят в состав 11 профильных департаментов. Дополнительно при Министерстве существует Общественный совет, действующий в роли канала коммуникации между гражданским обществом и государственными органами. Численный состав Общественного совета насчитывает 36 человек, являющихся ведущими деятелями культуры нашего времени.

Министерством культуры на момент написания диссертации (2021-2022 гг.) руководит Ольга Борисовна Любимова. Министр культуры имеет в подчинении статс-секретаря и 4 заместителей.

Организационная структура Министерства культуры представлена ниже в таблице 5.

Таблица 5 – Организационная структура Министерства культуры РФ

Наименование департамента	Наименование отдела
Руководство	Министр
	Заместители Министра
	Помощники, советники Министра
	Отдел государственной службы и противодействия коррупции
	Отдел защиты государственной тайны и мобилизационной подготовки
Департамент экономики и финансов	Отдел обеспечения бюджетного процесса
	Отдел анализа и администрирования доходов
	Отдел анализа и планирования в сфере оплаты труда
	Отдел расходов
	Отдел финансирования подведомственных учреждений культуры
	Контрольно-ревизионный отдел
Департамент государственной охраны культурного наследия	Отдел государственной охраны объектов культурного наследия и градостроительной деятельности
	Отдел археологии и государственного надзора в сфере культурного наследия
	Отдел государственного реестра и исторических поселений
	Отдел объектов ЮНЕСКО и аттестации в сфере реставрации
	Отдел лицензирования и лицензионного контроля в сфере сохранения объектов культурного наследия
	Отдел реставрации
Департамент музеев и внешних связей	Отдел контроля за оборотом и сохранением культурных ценностей
	Отдел Музейного фонда РФ
	Планово-экономический отдел
	Отдел музеев
	Отдел международного культурного сотрудничества
	Отдел СНГ, ЕАЭС и международных организаций

Продолжение таблицы 5

Наименование департамента	Наименование отдела
Департамент государственной поддержки искусства и народного творчества	Отдел административно-хозяйственного и социального обеспечения
	Отдел музыкального искусства и народного творчества
	Отдел проектов и государственных программ
	Отдел театрального и изобразительного искусства
	Отдел управления контрактами
	Отдел циркового искусства и работы с профессиональными организациями
Департамент региональной политики, образования и проектного управления	Отдел региональной политики
	Отдел финансового планирования деятельности подведомственных образовательных и научных организаций
	Отдел государственной поддержки молодых талантов и аттестации педагогических кадров
	Отдел координации подведомственных организаций науки и образования
	Отдел стратегического развития и проектного управления
Департамент кинематографии и цифрового развития	Отдел государственной поддержки производства игровых национальных фильмов
	Отдел государственной поддержки производства неигровых и анимационных национальных фильмов
	Отдел государственной поддержки продвижения и проката национальных фильмов
	Отдел цифровой трансформации
	Отдел информационных технологий
Департамент управления делами и инвестиций	Отдел государственных и инвестиционных программ
	Отдел делопроизводства и архива
	Отдел контроля и обращений граждан
	Отдел имущественных и корпоративных отношений
	Отдел инвестиционных проектов
	Отдел пресс-службы и протокола

Продолжение таблицы 5

Наименование департамента	Наименование отдела
Департамент правового регулирования	Отдел судебной работы
	Отдел авторского права
	Отдел нормативно-правового регулирования
	Отдел правового взаимодействия и договорной работы
	Отдел профессионального развития и соблюдения служебной этики
	Отдел сопровождения проектной деятельности

Департамент экономики и финансов формирует единую финансовую политику в области культуры. Сотрудники департамента ведут управленческий, статистический и бухгалтерский учет в сфере культуры, делают аналитику кассового исполнения федерального бюджета Министерства и подведомственных учреждений, разрабатывают документы по субсидиям.

Департамент государственной охраны культурного наследия контролирует соблюдение законодательства Российской Федерации в сфере культурного наследия. Сотрудники департамента лицензируют деятельность по сохранению объектов культуры, выдают задачи и разрешения на работы по сохранению культурных ценностей, проводят аттестацию специалистов в области реставрации.

Сотрудники департамента музеев и внешних связей создают условия для использования, сохранения и пополнения фондов музеев, проводят аттестацию специалистов в области историко-культурной и искусствоведческой экспертизы.

Департамент государственной поддержки искусства и народного творчества отвечает за сохранность и развитие всех видов искусств в России – музыкального, театрального, циркового, изобразительного. Сотрудники департамента популяризируют творчество россиян в своей стране и за рубежом, обеспечивают доступ широких слоев населения к произведениям

искусства, оказывают поддержку новаторским и альтернативным формам искусства, вырабатывают стратегию развития искусства в России, оценивают работу государственных учреждений в этой области.

Департамент науки и образования подготавливает правовые акты в области культуры и библиотечно-информационной сфере. Сотрудники департамента отвечают за развитие научного потенциала отрасли, системы художественного образования и сохранения библиотек, повышение квалификации кадров и развитие международного сотрудничества в этих областях, а также информатизацию отрасли культуры.

Департамент кинематографии и цифрового развития реализовывает цели создания условий, обеспечивающих сохранение и развитие отечественной кинематографии и отечественной киноиндустрии, оказания государственной поддержки кинематографии, включая государственное финансирование (полностью или частично) производства и проката национальных фильмов, продвижения их на международных кинофестивалях, кинорынках, кинонеделях, проведения киномероприятий, направленных на пропаганду отечественного киноискусства. Обеспечивает оптимизацию процессов деятельности Министерства для реализации задач цифровой трансформации.

Департамент инвестиций и имущества отвечает за капитальное строительство, реконструкцию и реставрацию объектов искусства, культуры и кинематографии. Сотрудники департамента проводят мониторинг подведомственных организаций по части использования недвижимого имущества, формируют единый реестр объектов культурного наследия России, доводят до субъектов Российской Федерации субсидии на развитие искусства и культуры.

Нормативно-правовой департамент обеспечивает правовую деятельность ведомства. Сотрудники департамента вносят свои предложения по усовершенствованию законодательства в области культуры и искусства,

вырабатывают и реализуют государственную политику в сфере авторского права и смежных прав, осуществляют контроль в этой сфере.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года N 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» Министерство культуры имеет следующий перечень полномочий [40]:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;
- разрабатывает и организует реализацию комплекса мер по организации экскурсий и путешествий с культурно-познавательными целями для обучающихся в общеобразовательных организациях;
- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:
 - порядок хранения исходных материалов национальных фильмов и исходных материалов кинолетописи;
 - положение о национальном фильме;
 - порядок бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими 18 лет, а также лицами, обучающимися по основным профессиональным образовательным программам;

- порядок охраны и сохранения особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации;
- порядок установления льгот организациями культуры, находящимися в федеральном ведении, для детей дошкольного возраста, учащихся, инвалидов и военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, при организации платных мероприятий;
- порядок периодической аттестации работников библиотек;
- положение о Музейном фонде Российской Федерации;
- положение о Государственной коллекции уникальных музыкальных инструментов Российской Федерации;
- единые правила организации комплектования, учета, хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций;
- порядок аттестации лиц на право проведения реставрационных работ в отношении музейных предметов и музейных коллекций;
- порядок организации доступа граждан к музейным предметам и музейным коллекциям;
- форма договора о передаче в безвозмездное пользование государственным и муниципальным музеям и другим организациям музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации и находящихся в государственной собственности;
- форма договора о передаче в пользование физическим лицам музыкальных инструментов, включенных в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации и относящихся к Государственной коллекции уникальных музыкальных инструментов Российской Федерации;
- положение о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации;

- положение о специальном фонде (реестре) перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей, предназначенных для обмена на культурные ценности Российской Федерации, разграбленные бывшими неприятельскими государствами в период Второй мировой войны и находящиеся на территории государства, не востребовавшего свои культурные ценности;
- порядок и сроки проведения аттестации кандидатов на должность руководителя образовательных организаций, подведомственных Министерству, и руководителей указанных организаций;
- порядок отнесения документов к книжным памятникам;
- порядок регистрации книжных памятников в реестре книжных памятников;
- порядок ведения реестра книжных памятников;
- требования к содержанию и формам отчетности, а также к порядку представления отчетности об осуществлении переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Министерство культуры оказывает поддержку следующим видам подведомственных организаций:

- государственные академии наук,
- театральные и зрелищные учреждения,
- музеи,
- библиотеки,
- концертные учреждения,
- киностудии,

- цирковые учреждения,
- самостоятельные музыкальные коллективы,
- продюсерские учреждения,
- научные организации,
- образовательные организации высшего образования,
- профессиональные образовательные организации,
- общеобразовательные организации,
- реставрационные учреждения.

При Министерстве культуры РФ осуществляют деятельность так же координационные и совещательные органы:

- Коллегия Министерства культуры Российской Федерации,
- Общественный совет при Министерстве культуры Российской Федерации,
- Координационный совет по культуре при Министерстве культуры Российской Федерации,
- Координационный совет по реализации государственной национальной политики при Министерстве культуры Российской Федерации,
- Общественный совет по проведению независимой оценки качества предоставления услуг учреждениями культуры,
- Экспертный совет при Министерстве культуры Российской Федерации.

Основной задачей вышеперечисленных органов является рассмотрение вопросов и выработка согласованных решений по наиболее важным направлениям деятельности Министерства: осуществление государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере культуры, искусства, культурного наследия (в том числе археологического наследия), кинематографии, авторского права и смежных прав.

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» был разработан нацпроект «Культура» [64]. Реализация данного проекта началась 1 января 2019 года, и он был скорректирован в соответствии с указом от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [34].

Национальный проект «Культура» включает в себя три федеральных проекта: «Культурная среда», «Творческие люди» и «Цифровая культура».

Основные цели рассматриваемого национального проекта «Культура»:

- создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций;
- увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15 процентов;
- увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года;
- формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся.

Нормативно-правовое регулирование в сфере образования осуществляет Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. На момент написания диссертации (2021-2022 гг.) пост Министра науки и высшего образования РФ занимает Фальков Валерий Николаевич. В таблице 6 отображена организационная структура Министерства науки и высшего образования:

Таблица 6 – Организационная структура Министерства науки и высшего образования РФ

Наименование департамента	Основные направления работы
Министр науки и высшего образования РФ	осуществляют руководство Министерством
Статс-секретарь – Заместитель министра	
Заместители Министра	
Административный департамент	организует делопроизводство в Министерстве, а также координирует деятельность структурных подразделений центрального аппарата Министерства по вопросам документооборота, осуществляет проверку состояния делопроизводства в них и исполнения Инструкции по делопроизводству
Департамент аттестации научных и научно-педагогических работников	выработка и реализация государственной политики, нормативное правовое регулирование в сфере государственной научной аттестации, развитие эффективных инструментов, обеспечивающих высокий уровень экспертной оценки кадров высшей квалификации
Департамент бюджетных инвестиций	участвует в подготовке реестра расходных обязательств Министерства как субъекта бюджетного планирования и главного распорядителя бюджетных средств по объектам капитального строительства
Департамент государственной молодежной политики и воспитательной деятельности	создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развития потенциала молодежи и его использования в интересах инновационного развития страны
Департамент государственной научной и научно-технической политики	поддержка и развитие научно-исследовательской инфраструктуры в Российской Федерации, включая центры коллективного пользования научным оборудованием и уникальными научными установками
Департамент государственной политики в сфере высшего образования	осуществление функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования
Департамент государственной службы и кадровой политики	комплексный анализ состояния и реализации государственной политики по совершенствованию кадрового обеспечения в Министерстве

Продолжение таблицы 6

Наименование департамента	Основные направления работы
Департамент инноваций и перспективных исследований	разработка и реализация мер поддержки инновационного и высокотехнологичного предпринимательства
Департамент координации деятельности научных организаций	организационно-методическое сопровождение деятельности закрепленных за Департаментом организаций
Департамент координации деятельности образовательных организаций	координация деятельности ресурсных учебно-методических центров на базе курируемых организаций
Департамент координации деятельности организаций в сфере сельскохозяйственных наук	координирует деятельность федеральных государственных бюджетных научных учреждений, федеральных государственных бюджетных учреждений в сфере сельскохозяйственных наук
Департамент координации информационной и просветительской деятельности	формирование у молодежи активной гражданской позиции, предупреждение межнациональных и межконфессиональных конфликтов, противодействие идеологии терроризма и профилактика экстремизма
Департамент международного сотрудничества	обеспечение взаимодействия Министерства с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями, а также многосторонними объединениями
Департамент экономической политики	подготавливает для внесения в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Департамента
Контрольно-ревизионный департамент	осуществление координации работы в Министерстве по подготовке проекта сводного плана проведения проверок деятельности подведомственных Министерству организаций
Правовой департамент	правовая экспертиза проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, проектов приказов Министерства ненормативного характера, проектов международных договоров Российской Федерации, проектов договоров (контрактов, соглашений), заключаемых Министерством

Продолжение таблицы 6

Наименование департамента	Основные направления работы
Финансовый департамент	осуществляет полномочия, связанные с исполнением федерального бюджета, ведением бюджетной сметы Министерства, ведением кассового плана Министерства
Департамент проектной деятельности	осуществление мониторинга мероприятий Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года
Департамент стратегического развития	формирование и реализация государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 377
Департамент управления делами	обеспечивает деятельность центрального аппарата Министерства в части административно-хозяйственного, материально-технического и транспортного обслуживания
Департамент управления имуществом	осуществление полномочий собственника имущества подведомственных организаций (списание, передача в аренду и безвозмездное пользование, перераспределение между подведомственными организациями, передача на иной уровень публичной собственности, крупные сделки и др.)
Департамент цифрового развития	развитие ведомственной и отраслевой архитектуры информационных систем

Полномочия Министерства науки и высшего образования Российской Федерации определяются следующими нормативно-правовыми актами:

- Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682 «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [35][41][42][43].

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к деятельности Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;
- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимает следующие нормативные правовые акты:
 - перечни специальностей и направлений подготовки высшего образования с указанием квалификации, присваиваемой по соответствующим специальностям и направлениям подготовки высшего образования, порядок формирования этих перечней;
 - о соответствии отдельных специальностей и направлений подготовки высшего образования, указанных в новых перечнях

специальностей и направлений подготовки высшего образования, специальностям и направлениям подготовки высшего образования, указанным в предыдущих перечнях специальностей и направлений подготовки высшего образования;

- перечень специальностей и направлений подготовки высшего образования, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий;
- порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ (по согласованию с Министерством просвещения Российской Федерации);
- порядок организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программам ординатуры и др.

Таким образом, организационная структура государственного органа, регулирующего деятельность в отраслях социальной сферы, является важным элементом системы управления. От эффективного распределения функций департаментов зависит скорость принятия управленческих решений, а также уровень финансового обеспечения данного органа.

2.3 Оценка эффективности реализации государственных программ, направленных на развитие здравоохранения, культуры и образования в РФ

Одним из эффективных инструментов развития различных сфер общества являются государственные программы. Они разрабатываются с учетом актуальных проблем и направлены на решение конкретных задач. В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», государственная программа – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики [29].

На сегодняшний день в нашей стране реализуется более 40 государственных программ, на которые выделено около 70% федерального бюджета. Согласно принципу прозрачности и открытости, отчетность о расходовании бюджетных ассигнований размещается на официальном портале Госпрограмм РФ в открытом доступе.

Выбранная тема диссертации затрагивает три сферы жизни общества (здравоохранение, культура, образование). Следовательно, детального рассмотрения и дальнейшей оценки требуют следующие государственные программы:

- «Развитие здравоохранения» - утверждена Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640 (с изменениями на 7 октября 2021 г.);
- «Развитие культуры» - утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317 (с изменениями на 3 сентября 2021 г.);

– «Развитие образования» - утверждена Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 (с изменениями на 7 октября 2021 г.) [37][38][39].

Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения» утверждена Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640, которое вступило в законную силу 1 января 2018 г [39].

Реализация Программы рассчитана на 2018 – 2025 годы без деления на этапы. Ответственным исполнителем Программы назначено Министерство здравоохранения Российской Федерации.

С целью облегчения восприятия, параметры финансового обеспечения Программы «Развитие здравоохранения» отображены ниже на графиках и диаграммах. Общий размер выделенных средств, направленных на реализацию Программы, составляет 34,9 триллиона рублей. Доля средств из бюджетов различных источников представлена на рисунке 1.

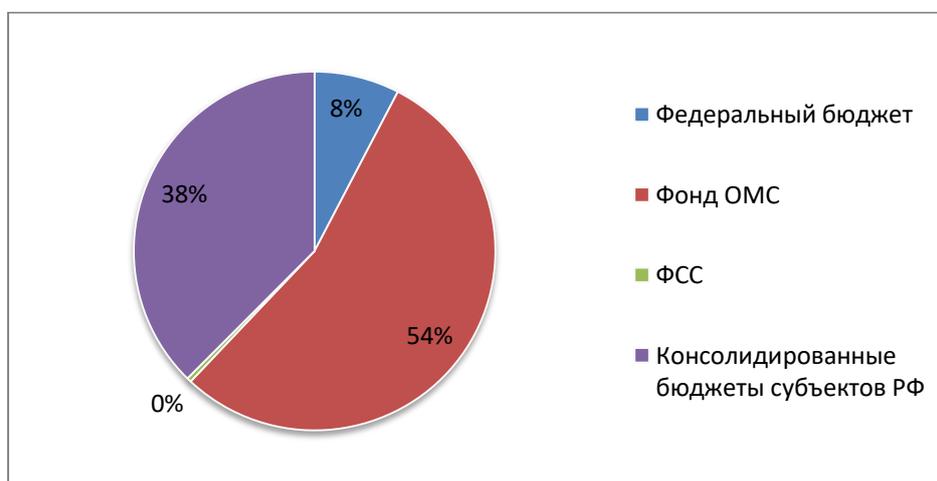


Рисунок 1 – Доли источников финансирования ГП «Развитие здравоохранения», млрд.руб.

Самая высокая доля расходов – 19,1 трлн. руб. – принадлежит Федеральному Фонду обязательного медицинского страхования, что составляет чуть более половины от общей суммы финансирования. Из

консолидированных бюджетов субъектов выделено 13,2 трлн. руб., из федерального бюджета – 2,7 трлн. руб. Средства, выделенные из бюджета Фонда социального страхования на общем фоне незначительны – это менее 1 процента (138,5 млрд. руб.) за весь период реализации Программы.

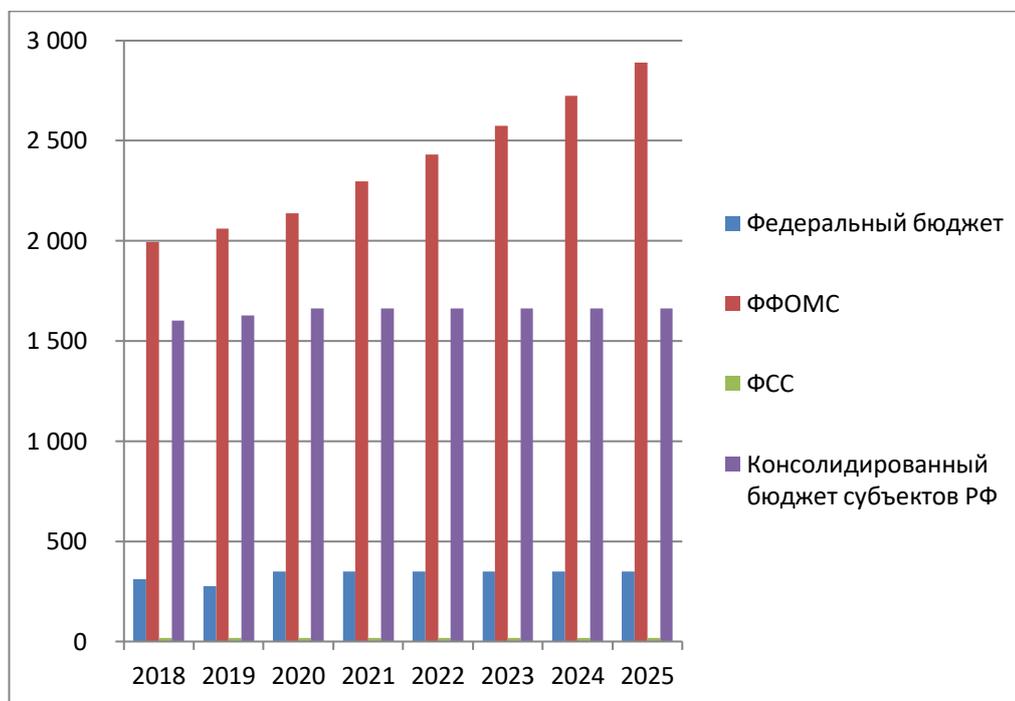


Рисунок 2 – Параметры финансового обеспечения ГП «Развитие здравоохранения» в разрезе источников бюджетных ассигнований, млрд.руб.

На рисунке 2 отображен детальный график, отражающий параметры финансового обеспечения Программы в разрезе источников денежных средств. Согласно ему, за 7 лет реализации Программы планируемые расходы вырастут только у Фонда ОМС более чем в 1,5 раза (с 1,9 трлн. до 2,9 трлн.руб), объем средств из других источников практически не изменяется. В период 2018-2019 гг. доля финансирования из федерального бюджета снижается с 311,1 млрд. руб. до 275,6 млрд. руб., вследствие начала мирового экономического кризиса, падения цен на нефть и газ. Ближе к этапу завершения Программы, прогнозное значение расходов из вышеуказанного бюджета должно восстановиться до 348,3 млрд. руб.

В таблице 7 содержатся точные суммы параметров финансового обеспечения государственной программы «Развитие здравоохранения»:

Таблица 7 – Параметры финансового обеспечения ГП «Развитие здравоохранения», в том числе по предварительной оценке, млрд.руб.

Период	Федеральный бюджет	ФФОМС	ФСС	Консолидированные бюджеты субъектов РФ
2018	311,0664647	1994,0951117	18,2761580	1602,2
2019	275,6269750	2061,3267516	17,4967340	1627,8
2020	348,2810710	2138,5226770	17,1145340	1661,5
2021	348,2810710	2296,5000000	17,1145340	1661,5
2022	348,2810710	2430,6000000	17,1145340	1661,5
2023	348,2810710	2573,6000000	17,1145340	1661,5
2024	348,2810710	2725,6000000	17,1145340	1661,5
2025	348,2810710	2889,6000000	17,1145340	1661,5
Итого	2676,3798657	19109,8445403	138,4600960	13199,0

Государственная программа «Развитие здравоохранения» имеет 5 основных целей:

- увеличение к 2025 году ожидаемой продолжительности жизни при рождении до 76 лет;
- снижение к 2025 году смертности населения в трудоспособном возрасте до 380 на 100 тыс. населения;
- снижение к 2025 году смертности от болезней системы кровообращения до 500 на 100 тыс. населения;
- снижение к 2025 году смертности от новообразований (в том числе злокачественных) до 185 на 100 тыс. населения;
- повышение к 2025 году удовлетворенности населения качеством медицинской помощи до 54 процентов.

Вышеперечисленным целям соответствуют 9 направлений (подпрограмм), которые полностью охватывают каждую область в сфере здравоохранения, от формирования здорового образа жизни до внедрения информационных технологий в медицину:

- совершенствование оказания медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и формирование здорового образа жизни;
- развитие и внедрение инновационных методов диагностики, профилактики и лечения, а также основ персонализированной медицины;
- развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, в том числе детей;
- развитие кадровых ресурсов в здравоохранении;
- развитие международных отношений в сфере охраны здоровья;
- экспертиза и контрольно-надзорные функции в сфере охраны здоровья;
- медико-санитарное обеспечение отдельных категорий граждан;
- информационные технологии и управление развитием отрасли;
- организация обязательного медицинского страхования граждан Российской Федерации.

В роли соисполнителей и участников в реализации Программы выступают: Министерство спорта РФ (Минспорт), Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития), Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз), Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (Минкомсвязь), Министерство труда и социальной защиты РФ (Минтруд), Министерство науки и высшего образования РФ (Минобрнауки), Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральный Фонд обязательного медицинского страхования, органы государственной власти субъектов РФ, общественные и иные организации, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации и другие.

Часть направлений (подпрограмм) включает в себя ряд проектов, которые подразделяются на приоритетные и ведомственные (таблица – 8).

Таблица 8 – Перечень проектов, входящих в состав направлений (подпрограмм) ГП «Развитие здравоохранения»

Наименование подпрограммы	Наименование проекта	Тип проекта
Совершенствование оказания медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и формирование здорового образа жизни	Формирование здорового образа жизни («Укрепление общественного здоровья»)	Приоритетный
	Создание новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь	Приоритетный
	Совершенствование организации медицинской помощи новорожденным и женщинам в период беременности и после родов, предусматривающее в том числе развитие сети перинатальных центров в Российской Федерации	Приоритетный
	Обеспечение своевременности оказания экстренной медицинской помощи гражданам, проживающим в труднодоступных районах Российской Федерации	Приоритетный
	Организация современной модели долговременной медицинской помощи гражданам пожилого и старческого возраста на принципах междисциплинарного взаимодействия («Территория заботы»)	Ведомственный
Развитие кадровых ресурсов в здравоохранении	Обеспечение здравоохранения квалифицированными специалистами («Новые кадры современного здравоохранения»)	Приоритетный
Развитие международных отношений в сфере охраны здоровья	Развитие экспорта медицинских услуг	Ведомственный

Продолжение таблицы 8

Наименование подпрограммы	Наименование проекта	Тип проекта
Экспертиза и контрольно-надзорные функции в сфере охраны здоровья	Внедрение автоматизированной системы мониторинга движения лекарственных препаратов от производителя до конечного потребителя для защиты населения от фальсифицированных лекарственных препаратов и оперативного выведения из оборота контрафактных и недоброкачественных препаратов	Приоритетный
	Развитие федеральных государственных лабораторных комплексов по контролю качества лекарственных средств Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения	Ведомственный
Информационные технологии и управление развитием отрасли	Совершенствование процессов организации медицинской помощи на основе внедрения информационных технологий	Приоритетный

В приложении № 3 к государственной программе Российской Федерации «Развитие здравоохранения» содержатся правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и г. Байконура на реализацию отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации "Развитие здравоохранения". Данные правила устанавливают цели, порядок и условия предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и г. Байконура на реализацию отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации "Развитие здравоохранения». К примеру, размер субсидии бюджету i-го

субъекта Российской Федерации, принимающего участие в текущем финансовом году в реализации мероприятий (S_{li}), определяется по формуле:

$$S_{li} = S_{\text{общ}} \times 0,1391928 \times \frac{K_i \times A_i \times L_i}{\sum_{i=1}^n K_i \times A_i \times L_i}, \quad (1)$$

где $S_{\text{общ}}$ - размер субсидий, распределяемых между бюджетами субъектов Российской Федерации в текущем финансовом году;

0,1391928 - доля финансового обеспечения реализации мероприятий, предусмотренных подпунктом "а" пункта 2 Правил, в общем размере субсидий, распределяемых между бюджетами субъектов Российской Федерации;

K_i - численность больных туберкулезом в i -м субъекте Российской Федерации на 1 января года, предшествующего году предоставления субсидии (человек);

A_i - коэффициент прироста численности больных туберкулезом в i -м субъекте Российской Федерации в сравнении с предшествующим годом (отношение K_i к аналогичному показателю в предшествующем году);

L_i - предельный уровень софинансирования расходного обязательства i -го субъекта Российской Федерации из федерального бюджета, определяемый в соответствии с пунктом 13 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий;

n - количество получателей субсидии (субъекты Российской Федерации).

Рассмотренная Программа в целом имеет правильную структуру, логически четко выстроена, не содержит лишней несущественной информации. Цели Программы сформулированы емко, охватывая весь комплекс проблем в сфере здравоохранения, существующих на сегодняшний день. В ходе исследования был выявлен так же ряд недостатков,

затрудняющих объективную оценку прогресса в процессе реализации Программы.

Во-первых, Программа «Развитие здравоохранения» рассчитана на период 2018 – 2025 гг. без деления на этапы. Настолько длительный временной промежуток должен быть разделен минимум на 3 этапа, подобно другим государственным программам и проектам. Контрольные точки в конце каждого этапа позволяют вовремя определить, достигнуты ли запланированные показатели эффективности, и своевременно внести коррективы в реализуемую стратегию. Отсутствие деления на этапы усложняет мониторинг промежуточных результатов, что в значительной мере тормозит работу контролирующих органов.

Во-вторых, выявлен недочет касаясь параметров финансового обеспечения Программы. Основная доля расходов приходится на бюджет Федерального Фонда обязательного медицинского страхования, и с каждым годом эта нагрузка увеличивается в разы. Финансовые показатели остальных источников за 7 лет предполагаемой реализации Программы остаются практически неизменными. Следует сделать корректировку объема выделенных денежных средств хотя бы на уровень инфляции, а в идеале заложить в бюджет определенную сумму в качестве финансовой «подушки безопасности» на случай очередного экономического кризиса, с которым столкнулась Россия в 2018 году.

В-третьих, формулировку цели «повышение удовлетворенности населения качеством медицинской помощи до 54 процентов» можно считать недостаточно реалистичной, так как данный показатель слишком занижен. Он предполагает, что лишь одна половина населения огромной страны имеет доступ к качественным медицинским услугам, а вторая – нет. Вышеуказанный показатель следует повысить до 65-70 процентов, чтобы по итогам реализации Программы появилась возможность оценить по-настоящему значимый для государства результат.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры» утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры» (в данной работе рассматривается с изменениями на 3 сентября 2021 г.) [37].

Ответственным исполнителем Программы назначено Министерство культуры РФ. Дополнительно в реализации Программы принимали участие 3 соисполнителя: Министерство экономического развития РФ (2019 г.), Федеральное агентство по туризму (до 2019 г.), а также Федеральное агентство по делам национальностей (2015-2016 гг.).

Цель Программы – реализация стратегической роли культуры как духовно-нравственного основания для формирования гармонично развитой личности, укрепления единства российского общества и российской гражданской идентичности, повышение востребованности услуг организаций культуры и цифровых ресурсов в сфере культуры.

Задачи государственной программы «Развитие культуры» сформулированы следующим образом:

- создание условий для обеспечения прав граждан на доступ к культурным ценностям и информации;
- создание условий для обеспечения прав граждан на участие в культурной жизни, реализации творческого потенциала нации;
- создание благоприятных условий для устойчивого развития сферы культуры.

Целевые индикаторы и показатели Программы:

- количество посещений организаций культуры по отношению к уровню 2017 года;
- число посещений мероприятий организаций культуры;
- количество объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия, находящихся в удовлетворительном состоянии;

- количество проведенных за рубежом выставок музеев, гастролей
- концертных организаций, самостоятельных коллективов и театров по отношению к 2010 году;
- число обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры;
- количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры (нарастающим итогом);
- количество организаций культуры, получивших современное оборудование (нарастающим итогом);
- количество поддержанных творческих инициатив и проектов (нарастающим итогом);
- число участников межведомственного проекта «Культура для школьников»;
- отношение средней заработной платы работников учреждений культуры к среднемесячной начисленной заработной плате наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячному доходу от трудовой деятельности) по субъекту Российской Федерации;
- число посещений культурных мероприятий иных организаций (детских школ искусств, профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования).

Реализация Программы рассчитана на 4 этапа, четвертый этап является самым длительным по времени (табл. 9):

Таблица 9 – Этапы и сроки реализации ГП «Развитие культуры»

Наименование этапа	Начало этапа	Срок завершения этапа
1 этап	1 января 2013 г.	31 декабря 2014 г.
2 этап	1 января 2015 г.	31 декабря 2018 г.
3 этап	1 января 2019 г.	31 декабря 2020 г.
4 этап	1 января 2021 г.	31 декабря 2024 г.

Объем бюджетных ассигнований федерального бюджета составит 1,3 трлн. руб. Динамика расходования выделенных денежных средств по годам представлена на рисунке 3. Как видно на графике ниже, несмотря на кризис 2018 года, сфера культуры осталась в приоритете у Правительства и получила значительно более высокую долю финансирования – с 94,8 млрд. руб. до 128,2 млрд. руб.

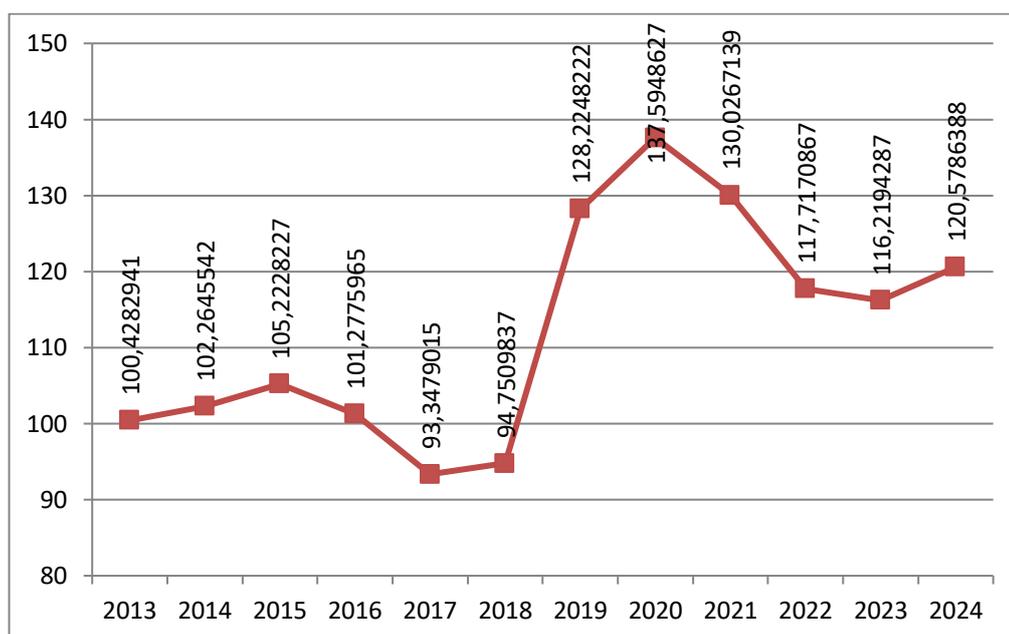


Рисунок 3 – Объем бюджетных ассигнований ГП «Развитие культуры», млрд.руб.

Ожидаемые результаты реализации Программы имеют следующий вид:

- укрепление единого культурного пространства России как исторического государства-цивилизации, а также духовного единства многонационального народа Российской Федерации;
- поддержка разнообразия национальных культур народов России на основе единого культурного кода, развития межнациональных и межрегиональных культурных связей;

- выравнивание уровня доступности и качества культурных благ и художественного образования независимо от места проживания (например, в малых городах и сельской местности), размера доходов, социального статуса граждан Российской Федерации;
- формирование культурной среды, отвечающей растущим потребностям личности и общества, повышение качества, разнообразия и эффективности услуг в сфере культуры;
- создание условий для доступности участия всего населения в культурной жизни, а также вовлеченности детей и молодежи, лиц пожилого возраста и людей с ограниченными возможностями в активную социокультурную деятельность;
- создание благоприятных условий для улучшения культурно-досугового обслуживания населения, укрепления материально-технической базы отрасли, развития самодеятельного художественного творчества;
- стимулирование потребления культурных благ;
- обеспечение широкого, без каких-либо ограничений, доступа каждого гражданина к национальным и мировым культурным ценностям через формирование публичных электронных библиотек, музейных, театральных и иных интернет-ресурсов в сфере культуры;
- увеличение в 2024 году числа посещений мероприятий организаций культуры до 2,3 млрд. в год;
- увеличение в 2024 году числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры до 300 млн. в год;
- увеличение количества объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия, находящихся в удовлетворительном состоянии, до 106 тыс. единиц.

На рисунке 4 отображен объем налоговых расходов Российской Федерации в рамках реализации государственной программы «Развитие культуры». Итоговая сумма составила 264,3 млрд. руб.:

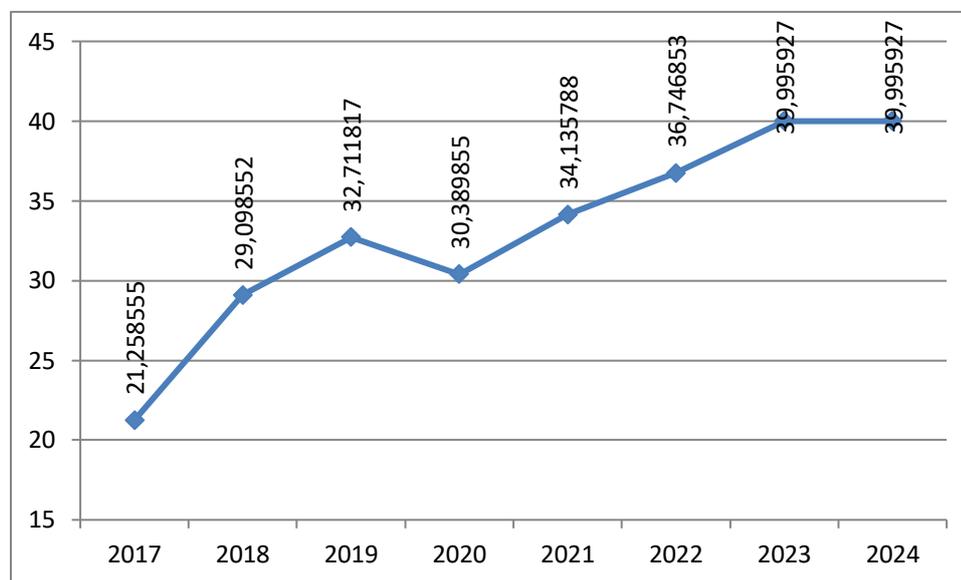


Рисунок 4 - Объем налоговых расходов Российской Федерации в рамках реализации ГП «Развитие культуры», млрд.руб.

Рассмотрим объем бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию государственной программы «Развитие культуры», в разрезе основных подпрограмм (рис.5).

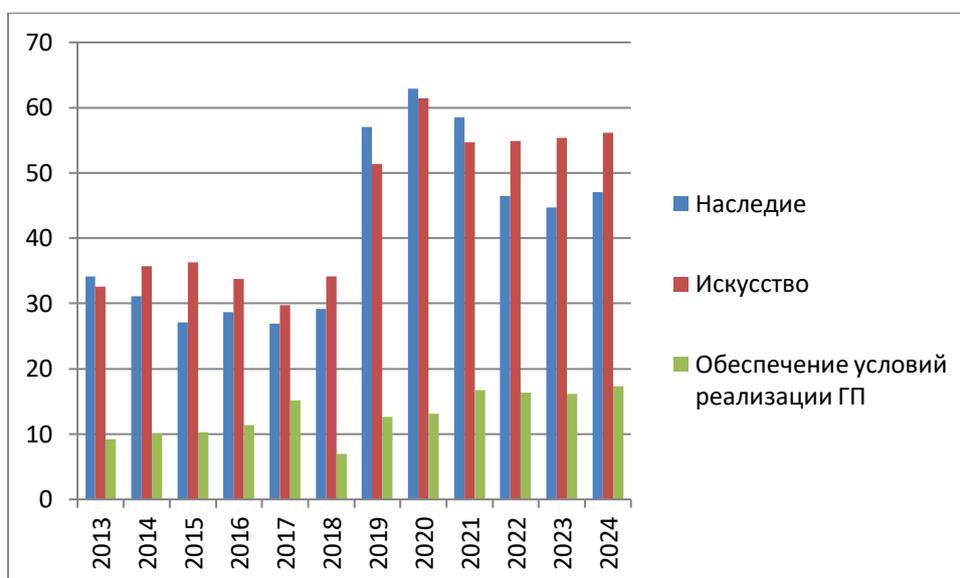


Рисунок 5 - Объем бюджетных ассигнований в разрезе основных подпрограмм ГП «Развитие культуры», млрд. руб.

Несмотря на экономический кризис 2018 года, характеризующийся обвалом российского фондового рынка и падением курса национальной валюты, расходы в сфере культуры не были значительно сокращены. В 2019 году подпрограммы «Наследие» и «Искусство» получили почти в два раза больше финансирования – 57 млрд. руб. и 51,3 млрд. руб. соответственно.

В таблице 10 содержатся точные объемы бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию государственной программы «Развитие культуры», в разрезе основных подпрограмм.

Таблица 10 – Параметры финансового обеспечения ГП «Развитие культуры», в том числе по предварительной оценке, млрд.руб.

Период	«Наследие»	«Искусство»	«Обеспечение условий реализации ГП»
2018	34,1900007	32,5867586	9,2499449
2019	31,1608087	35,6853736	10,0566861
2020	27,1402588	36,2722807	10,3171398
2021	28,7032427	33,8040638	11,3359694
2022	26,9287931	29,7603569	15,1548966
2023	29,2097347	34,1428064	6,946839
2024	57,0591531	51,3933886	12,6403317
2025	62,9498351	61,4908975	13,1541301
Итого	58,5447283	54,7422398	16,7397458

Национальные проекты являются не менее эффективным инструментом развития различных сфер общественной жизни. В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» был разработан нацпроект «Культура» [33].

Национальный проект «Культура» включает в себя три федеральных проекта: «Культурная среда», «Творческие люди» и «Цифровая культура».

Основные цели рассматриваемого национального проекта сформулированы следующим образом:

- создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций;
- увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15 процентов;
- увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года;

- формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся.

В целях контроля и своевременной корректировки вектора действий ответственный исполнитель - Министерство культуры РФ - осуществляет непрерывный мониторинг реализации программы. Ежегодно текущие показатели сопоставляются со значениями целевых индикаторов, и составляется отчет, наглядно демонстрирующий прогресс или регресс. Сфера культуры, в отличие от сферы экономики или рынка труда, где всё можно измерить в рублях, часах, количестве рабочих мест и др., трудно поддается объективной оценке, т.к. в конкретном случае необходимо делать упор именно на качественные, а не количественные показатели. К примеру, индикатор «число обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры», по мнению автора, не является показательным. Возможно, в n-ном периоде он будет достигнут, однако мы не можем оценить, было ли это обращение успешным (гражданин получил в полном объеме необходимую информацию/услугу) или безуспешным (обратившийся остался недоволен).

С 1 сентября 2021 года в рамках государственной программы «Развитие культуры» реализуется социальный проект «Пушкинская карта». Он направлен на привлечение внимания молодежи (с 14 до 22 лет) к культурному досугу – посещению выставок, спектаклей, концертов, а также отечественному кинематографу. Суть проекта состоит в том, что молодые люди имеют возможность бесплатно оформить банковскую карту, на которую государством из федерального бюджета безвозмездно начисляется определенная сумма, которая ежегодно индексируется. Особенность карты в том, что эти средства допустимо использовать исключительно для приобретения входных билетов в учреждения культуры – музеи, театры и кинотеатры, выставки. Первоначально в 2021 году на карту начисляется 3000

рублей, в 2022 году прогнозируется повышение суммы до 5000 рублей. Процедура оформления Пушкинской карты довольно проста: необходимо установить на свое мобильное устройство приложение «Госуслуги. Культура», авторизоваться с помощью учетной записи портала «Госуслуги РФ» и подтвердить выпуск банковской карты. Данная карта не является физической, она виртуальная, доступные средства отображаются так же в приложении «Госуслуги. Культура» во вкладке Счет. Далее необходимо выбрать мероприятие в афише, которое молодой человек желает посетить и купить билет, как при обычной оплате именной банковской картой. Оплаченные Пушкинской картой билеты запрещено передавать третьим лицам. Их билеты можно обменять, однако обналичить денежные средства невозможно.

Данный проект является действительно значимым в культурной жизни граждан. Пушкинская карта способна заинтересовать молодое поколение историей, искусством, музыкой, помочь расширить кругозор, дать толчок к размышлениям о выборе будущей профессии. Безусловно, 3000 рублей – это небольшая сумма, однако сам факт запуска данного проекта говорит о том, что правительство всерьез настроено развивать потенциал подрастающего поколения. Из недостатков проекта был выделен лишь один – посещение музеев, выставок, театров по билетам, приобретенным с помощью Пушкинской карты, возможно лишь в определенные дни месяца на усмотрение учреждения культуры. Ввиду загруженности школьников и студентов, существует вероятность, что не каждый желающий сумеет воспользоваться шансом посетить желаемое мероприятие.

Таким образом, культура играет одну из важнейших ролей в жизни человека и общества. Повышение уровня культуры населения является приоритетной задачей государства.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» утверждена Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской

Федерации «Развитие образования» (в данной работе рассматривается с изменениями на 7 октября 2021 г.) [38].

Программа реализуется ответственным исполнителем – Министерством просвещения Российской Федерации – в период 2018-2025 гг. без деления на этапы.

Реализация Программы направлена на 3 основные цели, каждая из которых имеет несколько критериев достижимости:

- качество образования, которое характеризуется:
- вхождением Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования, в том числе обеспечением средневзвешенного результата Российской Федерации в группе международных исследований не ниже 11,5 места в 2025 году;
- увеличением доли обучающихся общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности и малых городах, в которых созданы и функционируют центры образования естественно-научной и технологической направленностей до 100 процентов в 2025 году;
- увеличением доли обучающихся образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования, продемонстрировавших по итогам демонстрационного экзамена уровень, соответствующий национальным или международным стандартам до 20 процентов в 2025 году;
- долей выпускников образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования, занятых по виду деятельности и полученным компетенциям до 62,8 процента в 2025 году;
- обеспечением возможности профессионального развития и обучения на протяжении всей профессиональной деятельности для педагогических работников, в том числе увеличением доли

педагогических работников общеобразовательных организаций, прошедших повышение квалификации, в том числе в центрах непрерывного повышения профессионального мастерства до 50 процентов в 2025 году.

- доступность образования, которая характеризуется:
- доступностью дошкольного образования для детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет до 100 процентов в 2020 году;
- доступностью дошкольного образования для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет до 100 процентов в 2025 году;
- созданием и внедрением в общеобразовательных организациях цифровой образовательной среды, в том числе увеличением доли общеобразовательных организаций, оснащенных в целях внедрения цифровой образовательной среды до 55 процентов в 2025 году.
- формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся, которое обеспечивается:
- увеличением доли детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием до 80,3 процента в 2025 году;
- численностью обучающихся, вовлеченных в деятельность общественных объединений на базе общеобразовательных организаций, профессиональных образовательных организаций, образовательных организаций высшего образования (нарастающим итогом) до 4 млн. человек в 2020 году;
- общей численностью граждан Российской Федерации, вовлеченных центрами (сообществами, объединениями) поддержки добровольчества (волонтерства) на базе образовательных организаций, некоммерческих организаций, государственных и

муниципальных учреждений в добровольческую (волонтерскую) деятельность до 14,1 млн. человек в 2025 году.

Параметры финансового обеспечения Программы «Развитие образования» отображены ниже на графиках и диаграммах. Общий размер выделенных средств, направленных на реализацию Программы, составляет 6,3 триллиона рублей. Доля средств из бюджетов различных источников представлена на рисунке 6.

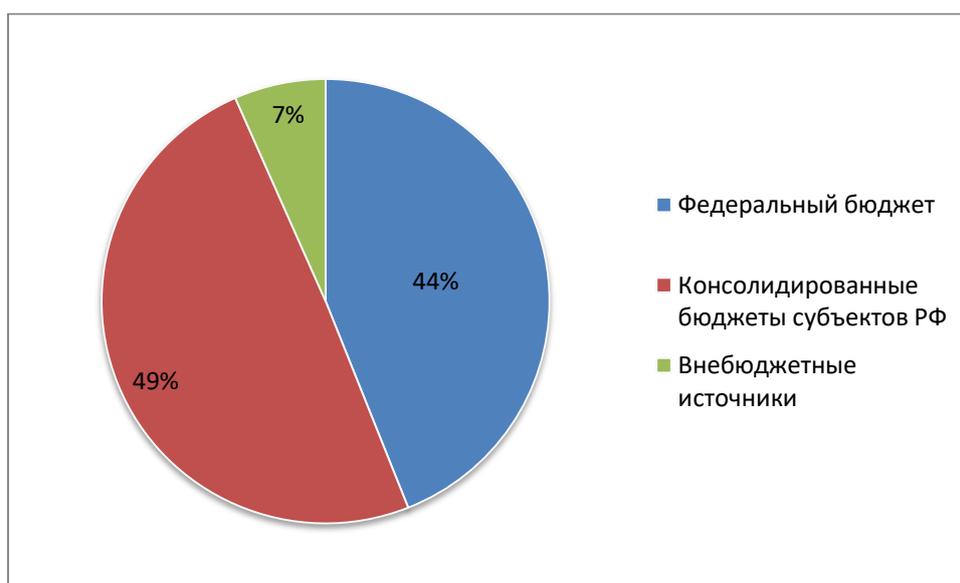


Рисунок 6 - Источники финансирования ГП «Развитие образования», млрд.руб.

Самая высокая доля расходов – 3,09 трлн. руб. – принадлежит консолидированным бюджетам субъектов РФ, что составляет чуть менее половины от общей суммы финансирования. Из федерального бюджета выделено 2,75 трлн. руб., из внебюджетных источников – 413,8 млрд. руб.

На рисунке 7 отображены параметры финансового обеспечения Программы в разрезе источников бюджетных ассигнований. Объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2025 год был уточнен после внесения изменений в Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. N 558-р [49].

На графике указана общая оценка средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в сфере образования, так как в связи с особенностями реализации в 2018 году пилотных государственных программ, предусмотренных абзацем пятым пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. N 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации», процессная часть Программы в 2018 году была сформирована без разработки ведомственных целевых программ [44].

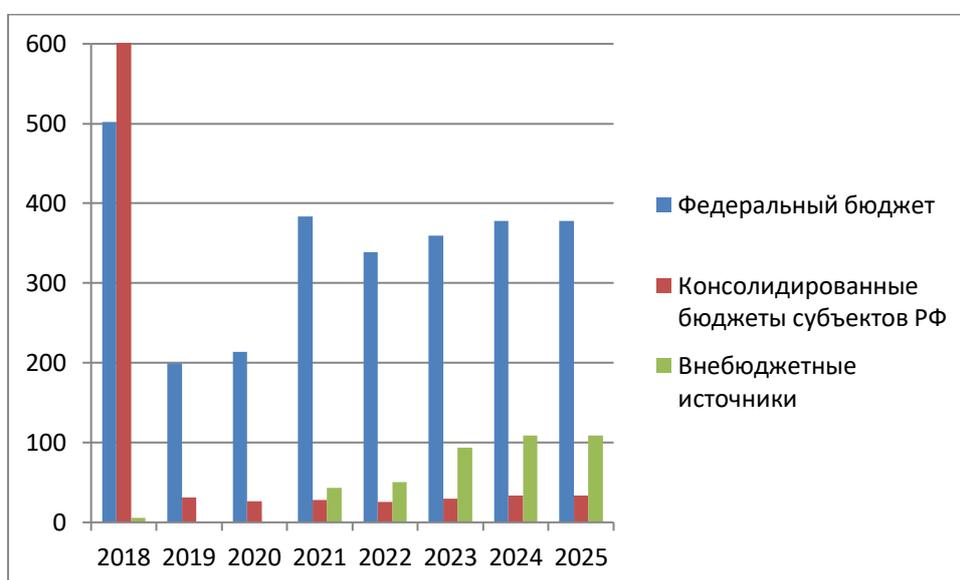


Рисунок 7 - Параметры финансового обеспечения ГП «Развитие образования» в разрезе источников бюджетных ассигнований, млрд.руб.

В таблице 11 содержатся суммы параметров финансового обеспечения государственной программы «Развитие образования»:

Таблица 11 – Параметры финансового обеспечения ГП «Развитие образования», в том числе по предварительной оценке, млрд.руб.

Период	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ	Внебюджетные источники
2018	502,3496557	2885,6251149	5,8090000
2019	199,6574102	30,8948052	0,5680100
2020	214,0694087	26,4288078	0,9970200
2021	383,7671184	28,1740540	43,6425600
2022	338,4077500	25,6067090	50,4506510
2023	359,7315116	30,0135359	93,8409280
2024	377,9744600	33,3975239	109,2696230
2025	377,9744600	33,3975239	109,2696230
Итого	2753,9317746	3093,5380746	413,8474150

Государственная программа «Развитие образования» реализуется по 4 направлениям (подпрограммам):

- «Развитие среднего профессионального и дополнительного профессионального образования»;
- «Развитие дошкольного и общего образования»;
- «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики»;
- «Совершенствование управления системой образования».

Данная Программа является одной из самых масштабных в России, а также содержит самый объемный свод правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на софинансирование расходов, возникающих при реализации государственных программ субъектов РФ, на реализацию мероприятий по содействию созданию в субъектах РФ (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях.

Реализация государственной программы «Развитие образования» включает в себя реализацию ряда федеральных проектов, цели и сроки которых представлены в таблице 12.

Таблица 12 – Федеральные проекты, реализуемые в рамках ГП «Развитие образования»

Наименование федерального проекта	Сроки реализации	Основные цели проекта
«Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)»	2018-2024 гг.	обеспечена возможность обучающимся образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования, получить профессиональное образование, соответствующее требованиям экономики и запросам рынка труда
«Современная школа»	2018-2024 гг.	обеспечена возможность детям получать качественное общее образование в условиях, отвечающих современным требованиям, независимо от места проживания ребенка; организовано комплексное психолого-педагогическое сопровождение участников образовательных отношений
«Успех каждого ребенка»	2018-2024 гг.	в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и малых городах, обновлена материально-техническая база для занятий детей физической культурой и спортом
«Поддержка семей, имеющих детей»	2018-2020 гг.	создание условий для раннего развития детей в возрасте до 3 лет, реализация программы психолого-педагогической, методической и консультативной помощи родителям детей, получающих дошкольное образование в семье
«Цифровая образовательная среда»	2018-2024 гг.	обеспечена реализация цифровой трансформации системы образования; создана и внедрена в общеобразовательных организациях цифровая образовательная среда
«Учитель будущего»	2018-2020 гг.	внедрение национальной системы профессионального роста педагогических работников, охватывающей не менее 50 процентов учителей общеобразовательных организаций

Продолжение таблицы 12

Наименование федерального проекта	Сроки реализации	Основные цели проекта
«Содействие занятости»	2019-2020 гг.	создание не менее 90 тыс. дополнительных мест, в том числе с обеспечением необходимых условий пребывания детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, для детей в возрасте до 3 лет за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов с учетом приоритетности региональных программ субъектов Российской Федерации, в том числе входящих в состав Дальневосточного и Северо-Кавказского федеральных округов
«Кадры для цифровой экономики»	2019-2020 гг.	предоставление не менее 206 грантов в форме субсидий на создание и поддержку функционирования организаций дополнительного образования детей и (или) детских объединений на базе школ для углубленного изучения математики и информатики
«Социальная активность»	2018-2024 гг.	созданы условия для развития и поддержки добровольчества (волонтерства); создание условий для эффективной самореализации молодежи, в том числе развитие инфраструктуры
«Социальные лифты для каждого»	2019-2024 гг.	созданы для граждан возможности для профессионального и карьерного роста путем формирования и развития системы профессиональных конкурсов
«Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации»	2021-2024 гг.	обеспечено функционирование системы патриотического воспитания граждан Российской Федерации
«Искусственный интеллект»	2021-2024 гг.	разработка программ дополнительного профессионального образования и проведение повышения квалификации школьных педагогов по вопросам искусственного интеллекта
«Цифровая культура»	2019-2024 гг.	формирование контента, направленного на укрепление гражданской идентичности и духовно-нравственных ценностей среди молодежи

В качестве недостатков выявлено, что Программа «Развитие образования» рассчитана на период 2018 – 2025 гг. без деления на этапы. Как было указано в предыдущем пункте диссертации, настолько длительный временной промежуток должен быть разделен минимум на 3-4 этапа, подобно другим государственным программам и проектам. Контрольные точки в конце каждого этапа позволяют вовремя определить, достигнуты ли запланированные показатели эффективности, и своевременно внести коррективы в реализуемую стратегию. Отсутствие деления на этапы усложняет мониторинг промежуточных результатов, что в значительной мере тормозит работу контролирующих органов.

В качестве достоинств государственной программы «Развитие образования» следует выделить:

- особую роль, отведенную внедрению и развитию информационных технологий в сфере образования;
- обеспечение всех социальных категорий граждан возможностью получения образования, в том числе людей пенсионного возраста, женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, лиц с ограниченными возможностями здоровья и др.;
- максимально подробную базу правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на софинансирование расходов по реализации Программы.

Дополнительно необходимо отметить значимость федерального национального проекта «Демография» в сфере образования. Одной из его составляющих является проект «Содействие занятости», который предполагает бесплатное обучение отдельных категорий граждан современным востребованным профессиям. В рамках данного проекта вышеуказанными гражданами стали мамы в декрете с ребенком до 3 лет, нетрудоустроенные мамы с детьми до 7 лет, безработные и ищущие работу, граждане от 50 лет и старше, а также люди предпенсионного возраста.

Образовательные программы разработаны лучшими вузами страны, обучение проводится дистанционно. Средства на реализацию проекта выделены из федерального бюджета, бесплатно обучиться (повысить квалификацию) за счет государства можно только один раз. По окончании периода обучения студент сдает итоговый экзамен и получает диплом о профессиональной подготовке государственного образца.

Каждая программа содержит теоретическую и практическую части, что позволяет с самого первого занятия начать применять полученные знания на практике. В рамках проекта «Содействие занятости» осуществляется набор по 9 современным востребованным профессиям: «SMM-менеджер», «Интернет-маркетолог», «Работа в Excel и Google-таблицах», «Операционный менеджмент», «Управление проектами», «Team-lead и гибкие навыки», «Управление персоналом», «Кадровый менеджмент», «Цифровые сервисы в работе преподавателя». Бесплатное обучение или повышение квалификации по проекту «Содействие занятости» будет доступно до 2024 года включительно.

Как показал анализ, государственные программы и национальные проекты могут выступать в качестве эффективного инструмента развития любой сферы при условии постоянного мониторинга и своевременной корректировки выбранного курса. Особую важность на современном этапе приобретает грамотность формулировки поставленных целей и задач. Важно, чтобы они соответствовали системе SMART: были конкретными, измеримыми, достижимыми, актуальными и ограниченными во времени.

3 Рекомендации по совершенствованию организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ

3.1 Проблемы организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ

В предыдущих разделах мы уже обосновали причины, по которым сферы здравоохранения, образования и культуры считают основополагающими в жизни современного общества. Организационно - правовое регулирование данных сфер является предметом изучения научной отрасли под названием «социальный менеджмент» [67].

Кратко рассмотрим законы социального менеджмента, чтобы в дальнейшем правильно определить пути решения выявленных проблем в сфере здравоохранения, образования и культуры на современном этапе истории России.

Закон необходимого разнообразия означает, что разнообразие управляющей системы должно быть не меньше разнообразия управляемого объекта. Иначе говоря, один департамент не может заниматься одновременно всеми сферами общественной жизни, и необходимо четкое выделение функциональных единиц. Лучшим примером является структура органов Правительства Российской Федерации, в котором каждое Министерство несет ответственность за одну определенную сферу и реализует политику каждое в своей области.

Закон специализации управления предполагает расчленение функций управляющего субъекта в конкретной специфической ситуации. Различные уровни и направления управленческого воздействия требуют разного уровня профессионализма и подготовки компетентных кадров. Чем выше должность государственного служащего, тем большими экономическими,

политическими, психологическими, правовыми, организационно-техническими навыками он должен обладать.

Закон интеграции управления означает объединение подразделений различного уровня для решения общей конкретной задачи или реализации проекта.

Закон приоритетности социальных целей – это условие, при котором не экономика, политика или производство, а именно социальная основа является базисом государственной политики. Постоянное повышение качества жизни, социального самочувствия и защищенности, поддержание лучшего образа жизни определяются как главные цели стратегического планирования.

Закон экономии времени гласит, что достижение цели должно быть реализовано максимально эффективно, по возможности, исключая временные потери в результате низкой скорости реакции управляющего субъекта на изменившиеся обстоятельства.

Закон возрастающей субъективности и интеллектуальности определяет управленческую деятельность как объективно-субъективную, зависящую от сознания и воли человека. Таким образом, успешность исполнения тех или иных функций определяет наличие харизматичного лидера, психологический климат в коллективе, мотивация, удовлетворенность условиями труда и многое другое.

Закон доминирования глобальной цели – сохранение единства существующих подсистем возможно лишь при наличии одной общей цели, достижение которой осуществимо только путем доминирования главной стратегии.

Социальная политика государства строится на основе социальной доктрины. Социальная доктрина представляет собой концепцию развития региона, утвержденную на основе приоритетных направлений в реализации коренных социальных интересов проживающей на территории государства

нации. Она выражает интересы граждан, определяя стратегические цели социальной политики, а также предполагаемые механизмы их реализации:

- международные,
- экономические,
- культурные,
- духовные,
- военные,
- экологические и др.

Процесс разработки социальной доктрины включает в себя множество факторов, таких как объективный анализ текущей социально-экономической ситуации в стране, оценку прошлого исторического опыта, оценку внешних факторов с учетом общемировых тенденций, формирование геополитического пространства. Таким образом, социальная доктрина государства выполняет следующие функции:

- выделяет основные национальные интересы, в соответствии с перспективными целями отдельной страны;
- определяет интересы национальной безопасности и возможность существования независимого суверенного государства;
- определяет ресурсы, необходимые для достижения стратегических целей и задач (повышения уровня качества жизни населения, повышения рождаемости и снижения смертности, увеличения продолжительности жизни граждан и др.)

В соответствии с вышеперечисленными основами теории социального менеджмента, следует определить важнейшие существующие проблемы организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, образования и культуры.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые была проведена комплексная оценка государственных программ с элементами интеграции различных критериев: распределения параметров финансового

обеспечения, логической обоснованности построения структуры программы, деления ее на этапы, установления соответствия сформулированных задач конечной цели. Следующим элементом научной новизны является то, что результатом исследования является разработка комплексной методики изучения определенной сферы социальной жизни (в рамках работы – здравоохранения образования, культуры), а также выявление существующих проблем в различных плоскостях: нормативно-правовое регулирование, экономика и финансы, человеческий фактор и психологические аспекты, инновационное развитие, международные отношения. Вышеописанная методика исследования проиллюстрирована на рисунке 8.

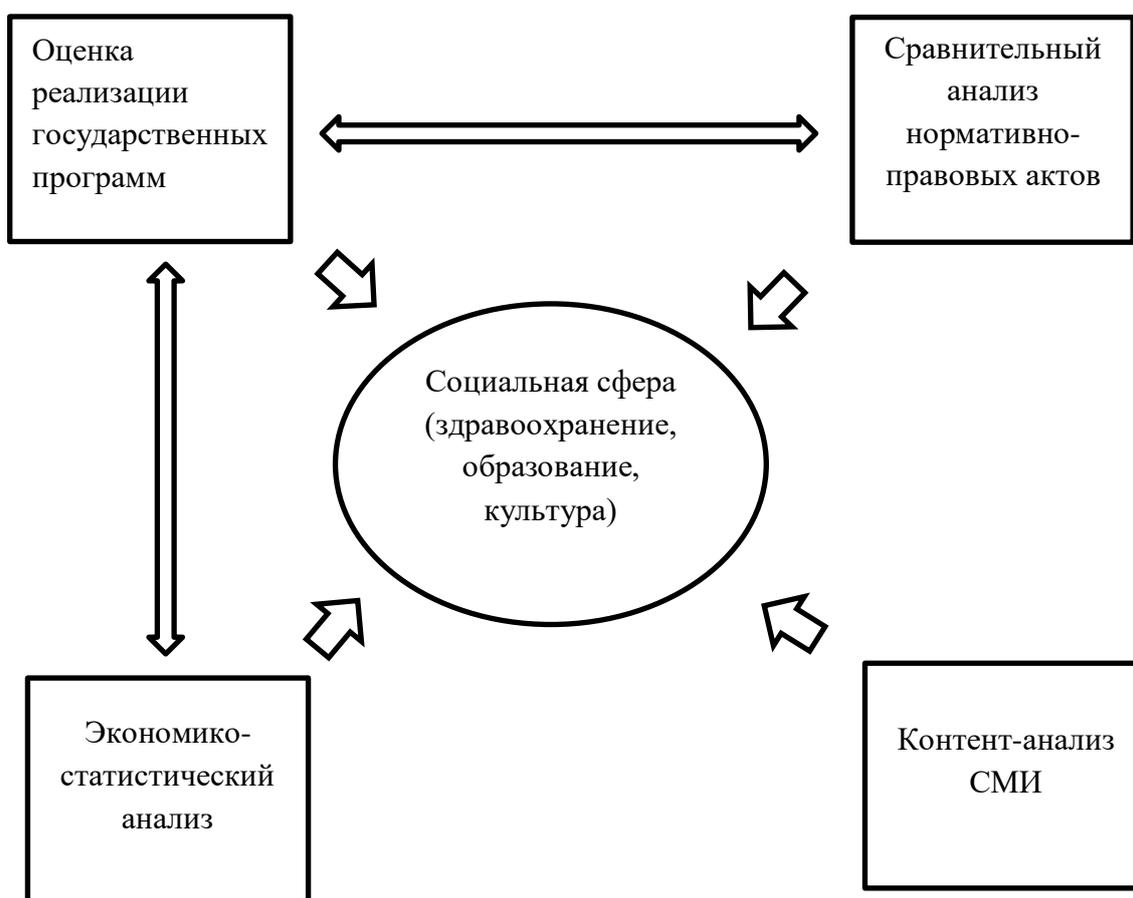


Рисунок 8 – Методика исследования социальной сферы

Государственная политика в социальной сфере отражается, в первую очередь, в принимаемых нормативно-правовых актах. Анализ федеральных

законов, указов президента, постановлений правительства позволяет оценить, какая доля внимания законодателей уделяется определенной сфере. Детальное изучение нормативно-правовых актов позволяет определить схему построения организационно-правовой системы управления, выявить пробелы законодательства и области, требующие доработки, определить органы власти, ответственные за реализацию государственной политики в определенной сфере.

С анализом нормативно-правовой базы тесно связана оценка реализации государственных программ, так как ГП является ее составной частью. В проведенном исследовании государственные программы были подвергнуты всестороннему комплексному анализу по нескольким критериям: логика построения программы, финансовая составляющая, деление на этапы, охват смежных отраслей и другие. Оценка ГП так же связана с проведением экономико-статистического анализа, так как значимую ее часть составляет оценка финансового обеспечения.

Второй элемент научной новизны исследования заключается в разработке нового метода мониторинга отраслей социальной сферы в разрезе сразу нескольких разноплановых факторов: нормативно-правового регулирования, экономики и финансов, человеческого фактора и психологических аспектов, инновационного развития, международных отношений (рисунок 9).

Любое управленческое воздействие начинается с официального акта, примером могут служить указы Президента, протоколы собрания акционеров, письменное распоряжение начальника отдела и другие аналогичные документы, наделяющие правами и обязанностями и субъект, и объект управления. Далее предполагаемая управленческая реформа должна быть подкреплена материальной составляющей, для чего в бюджет организации закладывается определенная статья расходов. Эффективность исполнения распоряжения зависит от самих сотрудников, их мотивации к работе, благоприятного климата в коллективе, внутреннем восприятии

сотрудника себя как части команды – все это и составляет так называемый «человеческий фактор». Динамично развивающееся общество ежедневно диктует новые правила, требуя постоянного обновления и совершенствования. На сегодняшний день курс на инновации становится единственно возможным вектором развития страны. Тем не менее, в погоне за научным, экономическим, военным превосходством, правительствам всех существующих ныне государств следует помнить, что решить глобальные проблемы человечества можно только объединив усилия в борьбе за лучшее будущее.

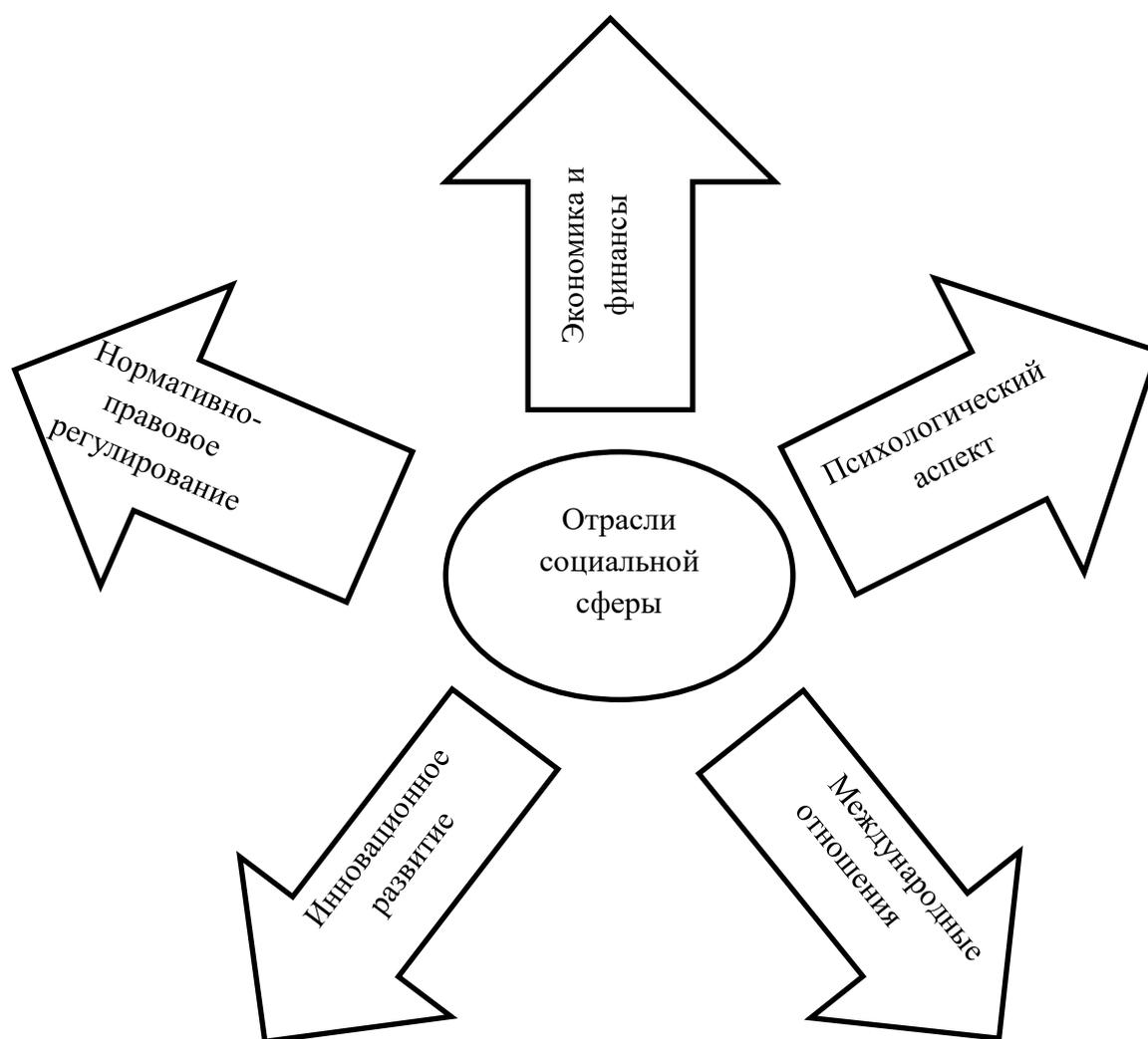


Рисунок 9 – Методика исследования социальной сферы

Чтобы не ограничиваться лишь официальными данными, предоставляемыми органами государственной власти, и выяснить мнение населения о проводимой политике в сфере здравоохранения, образования и культуры, необходимо обратиться к средствам массовой информации. В качестве наиболее объективных источников следует выбрать издания, осуществляющие деятельность в течение не менее десяти лет, имеющих действующую лицензию, располагающих свободным архивом в сети Интернет, а также пользующихся наибольшей популярностью у граждан РФ. В роли подобных изданий в проведенном контент-анализе выступают газета «Комсомольская правда» (kp.ru), информационные агентства «РИА новости» (ria.ru) и «РБК – РосБизнесКонсалтинг» (rbc.ru) [73][74][75]. На момент написания диссертации данные СМИ являются крупнейшими в России, количество уникальных посетителей указанных интернет-порталов превышает 32 тысячи человек в месяц. Для исследования была произведена выборка статей из архива за период с 2018 по 2021 гг. по ключевым словам «здравоохранение», «образование», «культура», «больница», «поликлиника», «здоровье», «школа», «ВУЗ», «колледж», «повышение квалификации», «театр», «кино», «выставка», «музей», «молодежь», «социальный».

Комплексная оценка существующих проблем позволяет определить такие способы их решения, которые коснутся не только непосредственно самой проблемы, но и других недостатков системы. К примеру, повышая заработную плату врачам, мы воздействуем сразу на несколько проблем: сокращаем дефицит медицинских кадров, повышаем престиж профессии среди молодежи. Благодаря этому сокращаются очереди в поликлиниках и больницах, следовательно, большее количество граждан получает своевременную качественную медицинскую помощь. Вовремя вылечив болезнь, человек продлевает свою продолжительность жизни. Если смотреть на это с точки зрения экономики, мы имеем в итоге здорового трудоспособного гражданина, который участвует в товарообороте и платит налоги. Имея хороший достаток, большинство людей готовы к определенному возрасту

создать семью с последующим рождением детей. Таким образом, повышается уровень рождаемости, а естественная убыль населения сокращается. Предложенная цепочка является теоретической, однако суть ее достаточно проста. Положительно воздействуя на одну из сфер жизни общества, следует ожидать позитивные изменения и в других областях.

Таким образом, в процессе исследования был выявлен ряд проблем в сфере образования, здравоохранения и культуры.

Образование. Любая система управления, независимо от ее уровня, со временем становится малоподвижной, начинает ориентироваться на морально устаревшие нормы и правила. Очевидно, что закон, который был принят десять лет назад (в том числе и с дополнениями), явно не отвечает требованиям современных реалий. Особенно ярко данная тенденция прослеживается в сфере образования. Например, в 2022 году студентов, обучающихся в ВУЗах по специальности 5.42.00.00 «Средства массовой информации и информационно-библиотечное дело», учат вести учет печатных изданий по советской системе вручную, выносят проверку этих практических навыков на экзамен. Это происходит даже несмотря на то, что в последние десятилетия каждая книга, состоящая на балансе библиотечного учреждения, имеет свой уникальный штрих-код. Таким образом, учет производится автоматически, и данные умения не только не актуальны, но и противоречат здравому смыслу.

Следующий пример основан на личном опыте автора. На третьем курсе обучения на кафедре Государственного и муниципального управления мы в рамках одной из дисциплин учились вручную рассчитывать будущую пенсию по формулам. К моменту начала сессии уже была принята пенсионная реформа, которая предполагает другие методики расчета. В итоге к экзамену мы заучивали наизусть формулы и готовились решать задачи, которые заведомо не имеют никакого смысла, что объективно являлось пустой тратой времени.

В качестве недостатков законодательства во втором разделе было выявлено, что Программа «Развитие образования» рассчитана на период 2018 – 2025 гг. без деления на этапы. Настолько длительный временной промежуток должен быть разделен минимум на 3-4 этапа, подобно другим государственным программам и проектам. Контрольные точки в конце каждого этапа позволяют вовремя определить, достигнуты ли запланированные показатели эффективности, и своевременно внести коррективы в реализуемую стратегию. Отсутствие деления на этапы усложняет мониторинг промежуточных результатов, что в значительной мере тормозит работу контролирующих органов.

Контент-анализ средств массовой информации (СМИ) на сегодняшний день является одним из самых эффективных инструментов для оценки текущего состояния какой-либо области общественной жизни. С его помощью можно ознакомиться с мнениями экспертов по важным вопросам, а также по результатам опросов сформировать точку зрения непосредственно населения на волнующую проблему.

Итак, основными проблемами организационно-правовой системы управления образованием в России являются следующие.

Главной и самой масштабной проблемой в сфере образования можно назвать дефицит квалифицированных педагогов. Причин данному явлению множество, низкий уровень заработной платы – это лишь верхушка айсберга. В первую очередь, у школьного учителя (или педагога профессионального учебного заведения) практически отсутствуют перспективы профессионального роста. Дополнительная нагрузка в виде факультативных занятий и постоянное повышение квалификации обеспечивают лишь небольшую прибавку к зарплате, даже повышение категории практически не изменяет статус учителя.

Также в современном обществе все чаще встречаются ситуации, когда низкая успеваемость ученика становится поводом для нападков на преподавателя: придирается, задает слишком много домашней работы или не

задает вовсе, отбирает телефоны на занятия, занижает или завышает оценки, не применяет интерактивные технологии и другое. В итоге мы имеем незащитного педагога, уязвимого работника, который только и ждет претензий от директора, родителей, учеников. В комплексе все вышеописанные проблемы ведут к профессиональному выгоранию, эмоциональному опустошению, мотивация такого педагога стремится к нулю, что не может не отразиться на успеваемости учеников и их стремлению к освоению предмета. Таким образом, в систему управления образованием необходимо внедрить институт психологической поддержки педагогического состава, принимать превентивные меры до того, как педагог примет окончательное решение уволиться.

Согласно статистическим данным Минпросвещения РФ за 2020 год, более 75 процентов педагогов являются представителями старшего поколения (50+) [76]. Таким образом, возникает поколенческий разрыв не только с учениками, но и с их родителями, что оказывает существенное влияние на отношения «школа-семья». Конфликты возникают вследствие различающихся взглядов на воспитание, подходы к образованию, способам мотивации к учебе и другое. При этом обе точки зрения имеют право на существование: педагог делает свою работу так, как его научили 10-20-30 лет назад, и выполняет свои обязанности добросовестно. Родители же считают такие методы морально устаревшими, требуют применения современных подходов, новых средств и методик. Следовательно, привлечение молодежи в педагогику является не просто пожеланием, а острой необходимостью. Хотя бы половину коллектива учебного заведения должны составлять молодые преподаватели возраста 30+, данное соотношение считаем оптимальным. Педагог – одна из самых благородных и фундаментальных профессий, государство должно создать максимально привлекательные условия для привлечения молодых людей, получивших педагогическое образование, в дальнейшем продолжить трудовую деятельность в данном профиле.

Третьей проблемой в системе управления образованием можно выделить отсутствие качественной инфраструктуры, особенно остро данная проблема стоит в небольших городах и поселках. Нехватка свободных аудиторий приводит к учебе в 2-3 смены в школах и проведением допоздна занятий в колледжах/институтах. В учебных заведениях отсутствует стабильное подключение к интернету, а также не хватает компьютеров, принтеров, проекторов, интерактивных досок и так далее. Таким образом, ни о каких инновационных методиках в образовании не может быть и речи, если в школе или институте элементарно отсутствует необходимое оборудование.

Следующая проблема системы образования – устаревшие учебные пособия, в корне оторванные от реальности, дающие детям ложное представление об окружающем мире. Первоклассники до сих пор решают задачи по математике в формулировках «Дядя Коля купил батон за две копейки...». Содержание учебников каждые несколько лет подвергается редакции, тем не менее, их наполнение остается неизменным, в большинстве учебников сохраняются старые некрасочные иллюстрации. Педагоги по-прежнему обязаны заниматься по данным материалам, так как они утверждены ФГОС.

Из вышеописанной проблемы вытекает следующая – получение исключительно теоретических знаний и отсутствие навыков применения их на практике. Система проведения ОГЭ и ЕГЭ привела к тому, что получаемые знания направлены исключительно на прохождение тестов, но никак не на решение практических задач. Последние два года обучения в школе превращаются в забег между репетиторами и курсами подготовки к ЕГЭ. Внимание уделяется лишь тем дисциплинам, которые необходимы для поступления в ВУЗ, все остальные учебники в это время практически не открываются. Безусловно, внедрение системы прохождения Единого государственного экзамена в значительной мере облегчило процедуру зачисления в университеты, однако в дальнейшем весь процесс так же будет строиться на зазубривании правильных вариантов ответа. В итоге мы имеем

стагнацию аналитического мышления, отсутствие желания познавать что-либо за рамками учебной программы, затухание интереса к развитию науки в целом.

В системе высшего образования остро стоит необходимость расширения экспериментальной и лабораторной базы. Невозможно открыть новое химическое вещество, если не хватает исходных реактивов. Невозможно изобрести новый прибор, когда не хватает запчастей и нужного оборудования. Финансирование лабораторий, выделение грантов, закупка современного оборудования – все это важная часть научного прогресса, инструмент выявления талантливых молодых ученых, путь к развитию отечественной научной среды.

Далее затронем проблему профориентации в образовании. Существует проблема отсутствия взаимосвязи между средним и высшим уровнями образования. Идеальный вариант развития событий предполагает осознанный выбор профессии, желание заниматься любимым делом всю жизнь (или хотя бы продолжительный период времени). В реальности дела обстоят куда хуже: абитуриенты стремятся попасть туда, где есть бюджетные места, где дают места в общежитии, где выше стипендия, а главный критерий – где нужно сдавать экзамены по минимуму предметов и достаточно набрать лишь минимальный проходной балл. Таким образом, представители ВУЗов должны начинать агитацию не в последний год обучения в школе, а примерно с 6-7 класса, рассказывать детям о профессиях, устраивать мастер-классы и дни открытых дверей для младших школьников. К тому времени, когда они начинают агитационные мероприятия, у потенциального студента уже физически не хватает времени подготовиться к необходимым вступительным экзаменам для поступления на понравившийся факультет.

Последняя, но не по значению, из выявленных проблем в системе управления образованием появилась в 2020 году в связи с пандемией COVID-19 – это цифровизация образовательной среды. С одной стороны, дистанционное образование, несомненно, является благом цивилизации, а с

другой – экран компьютера не заменит харизму живого учителя, его похвалу, школьных друзей, соревновательный дух и прочие важные моменты в жизни школьника. Дистанционное образование – это идеальный вариант обучения для взрослых людей, которые уже имеют навыки самоорганизации и не нуждаются в дополнительной мотивации из внешней среды.

Таким образом, несмотря на вышеперечисленные проблемы в отечественной системе управления образованием, российское образование на сегодняшний день находится на довольно высоком уровне, если сравнивать его с общемировыми практиками, однако оно все же значительно уступает европейской системе образования. Остается надеяться, что Государственная программа «Развитие образования» к 2025 году покажет удовлетворительные результаты, и запланированные показатели по итогу реализации программы достигнут своего максимума.

Здравоохранение. Во втором разделе диссертации была подробно рассмотрена Государственная программа «Развитие здравоохранения». Кратко выделим ее основные проблемные элементы. Во-первых, она рассчитана на период 2018 – 2025 гг. без деления на этапы. Настолько длительный временной промежуток должен быть разделен минимум на 3 этапа, подобно другим государственным программам и проектам. Контрольные точки в конце каждого этапа позволяют вовремя определить, достигнуты ли запланированные показатели эффективности, и своевременно внести коррективы в реализуемую стратегию. Отсутствие деления на этапы усложняет мониторинг промежуточных результатов, что в значительной мере тормозит работу контролирующих органов.

Во-вторых, выявлен недочет касаясь параметров финансового обеспечения Программы. Очевидно, что основная доля расходов приходится на бюджет Федерального Фонда обязательного медицинского страхования, и с каждым годом эта нагрузка увеличивается в разы. Финансовые показатели остальных источников за 7 лет предполагаемой реализации Программы остаются практически неизменными. Следует сделать корректировку объема

выделенных денежных средств хотя бы на уровень инфляции, а в идеале заложить в бюджет определенную сумму в качестве финансовой «подушки безопасности» на случай очередного экономического кризиса, с которым столкнулась Россия в 2018 году.

В-третьих, формулировку цели «повышение удовлетворенности населения качеством медицинской помощи до 54 процентов» считаем недостаточно реалистичной, так как данный показатель слишком занижен. Он предполагает, что лишь одна половина населения огромной страны имеет доступ к качественным медицинским услугам, а вторая – нет. Вышеуказанный показатель следует повысить до 65-70 процентов, чтобы по итогам реализации Программы появилась возможность оценить по-настоящему значимый для государства результат.

Сфера здравоохранения является одним из фундаментальных основ социального менеджмента. Недостаточное финансирование и законодательное регулирование данной области исключает нормальное развитие общества во всех остальных сферах: экономике, науке, образовании, спорте и многих других. В соответствии с результатами контент-анализа в системе управления здравоохранением в России прослеживаются следующие негативные тенденции.

Главную проблему в системе здравоохранения можно кратко охарактеризовать одним термином – дефицит. Не хватает буквально всего: больниц и койко-мест в них, медицинского оборудования, доступных лекарственных препаратов, квалифицированных специалистов и младшего медицинского персонала. Инфраструктура в малых городах находится в плачевном состоянии, большинство учреждений здравоохранения не ремонтировались с советских времен. Электронная база данных пациентов существует лишь номинально, по факту перед приемом по-прежнему приходится потратить некоторое количество времени, заглядывая в каждый кабинет, в поисках своей медицинской карты – пухлой тетради со

множеством вклеенных в нее справок. Итак, рассмотрим основные проблемы в здравоохранении более детально.

По причине нехватки специалистов создается сразу несколько взаимосвязанных проблем. Во-первых, длинные очереди пациентов, ожидающих приема в коридоре по несколько часов. Ожидание в такой очереди особенно опасно в сезон простуд, так как очень высок риск заражения заболеваниями, передающимися воздушно-капельным путем. Тяжело переносятся очереди пожилыми людьми, беременными женщинами, пациентами с маленькими детьми, а также пациентами с травмами и обострениями хронических заболеваний.

Дефицит врачей приводит к сокращению времени приема, так как участковому терапевту, к примеру, необходимо еще и посещать больных на дому. Таким образом, после обеда он уже должен закончить прием и идти на обход, независимо от количества пациентов, весь день просидевших в очереди и не попавших на прием. Такой пациент будет вынужден на следующий день снова отпрашиваться с работы, что может повлиять на его заработную плату. В итоге качество приема у терапевта, которому выделено по регламенту 15 минут на одного пациента (из которых более половины уйдет на заполнение бумаг и справок), окажется весьма сомнительным. Продолжительность приема врача отличается в зависимости от специальности:

- офтальмолог – 14 минут,
- участковый педиатр, терапевт – 15 минут,
- ЛОР – 16 минут,
- семейный врач – 18 минут,
- эндокринолог – 19 минут,
- инфекционист – 20 минут,
- гематолог – 20 минут,
- невролог – 22 минуты,

- гинеколог – 22 минуты,
- онколог – 23 минуты,
- кардиолог – 24 минуты,
- пульмонолог – 26 минут,
- хирург – 26 минут,
- фтизиатр – 35 минут,
- стоматолог – 44 минуты.

Низкая заработная плата в сфере медицины дополнительно способствует созданию дефицита медицинских кадров. Несмотря на ежегодную индексацию оплаты труда работников социальной сферы, студенты-медики по-прежнему не заинтересованы в дальнейшей работе по профессии, поскольку ненормированный рабочий график, постоянная необходимость в повышении квалификации, общий психологический климат в больницах не способствует реализации их потенциала.

Следующая проблема заключается в том, что в ряде случаев пациент не имеет возможности получить квалифицированную медицинскую помощь. Здесь проявляется нехватка не только врачей-специалистов, но и необходимого медицинского оборудования. Аппараты УЗИ (ультразвуковое исследование) и МРТ (магнитно-резонансная томография) становятся порой непозволительной роскошью для целых регионов.

Так же на повестке стоит дороговизна лекарственных средств. По статистике, лечение ОРВИ (острая респираторная вирусная инфекция) обойдется среднестатистическому гражданину примерно в полторы-две тысячи рублей. Учитывая средний размер пенсии и зарплат в регионах, это совершенно неприемлемая сумма. С лечением более серьезных заболеваний дела обстоят еще хуже, многим гражданам просто не по карману приобретение назначенных врачом препаратов. Отдельно стоит упомянуть, что по закону определенная группа препаратов должна выдаваться в государственных аптеках бесплатно, однако добиться этого очень тяжело.

Пока пациент собирает бумаги, доказывающие его принадлежность к льготной категории граждан, уже может стать слишком поздно.

Проблема платной медицины стала особенно актуальна в последнее десятилетие. Большой популярностью пользуются частные лаборатории, осуществляющие разнообразные виды медицинских анализов («Биомед», «Гемотест», «Айболит», «Ситилаб», «KDL», «Инвитро» и др.), а также частные клиники. Общий анализ крови вместе с забором крови обойдется пациенту более чем в 400 рублей, прием специалиста оценивается от 1000 рублей и выше в зависимости от категории (актуальные расценки в г. Казани, 2022 г.). В государственных поликлиниках часто сразу направляют пациентов в платные клиники, так как по ОМС (обязательного медицинского страхования) к некоторым специалистам запись ведется на месяцы вперед. Анализ крови и другие виды анализов так же можно сделать бесплатно ограниченное количество раз, все последующие сдаются платно в частных лабораториях.

Современное медицинское оборудование (аппарат ЭКГ (электрокардиографии), суточные мониторы, аппараты УЗИ, оборудование для физиотерапии, стерилизационное оборудование, реабилитационные системы и др.) имеется исключительно в региональных центрах, пройти обследование на подобных аппаратах – вопрос нескольких месяцев. Приобретение дорогостоящего оборудования требует не только огромного финансирования, но и наличия квалифицированных кадров, способных с ним работать. Для этого необходимо проведение курсов повышения квалификации, выпуск дополнительной методической литературы и обучающих пособий, что снова влечет за собой расходы.

Производство отечественных лекарственных средств является отдельной проблемной темой для анализа. По данным ВОЗ (Всемирной организации здравоохранения), в современном мире самыми востребованными продуктами фармацевтики считаются вакцины. На втором месте находятся антибиотики, без которых человечество как вид окажется на

границ вымирания. Если хотя бы 80 процентов необходимых населению препаратов производится внутри страны, то угрозы национальной биологической безопасности не существует. К сожалению, Российская Федерация не относится к данному типу государств. Более 85 процентов реализуемых в наших аптечных пунктах лекарств стали импортными, а большинство отечественных препаратов являются потомками советских разработок, доведенных до промышленных масштабов. Также необходимо упомянуть препараты-дженерики – это своего рода официальная копия оригинального препарата с доказанной эффективностью, но не обладающая патентной защитой. По данным Forbes за 2019 год, среди российских фармацевтических компаний крупнейшими на сегодняшний день являются «Скопинфарм», «Эс Джи Биотех», «Валента Фарм», «Биокад», «Генериум», «Фармасинтез», «Канонфарма Продакшн», «Фармфирма «Сотекс», «Фармстандарт-Уфавита», «Верофарм», «Нижфарм», «Вертекс», «Озон», «Нанолек», «Герофарм», «Синтез», «Велфарм».

Фармакологическая отрасль в России столкнулась со следующими проблемами. Наряду с другими отраслями, в фармакологии происходит «утечка умов». За рубежом ученые получают щедрое финансирование, высокую оплату труда, социальные привилегии, высокий статус, а также любое необходимое для исследований оборудование.

Фармакологическая отрасль не привлекательна для инвесторов как довольно специфическая сфера с высокими рисками окупаемости разрабатываемых препаратов и неясными перспективами срока окупаемости вложенных средств.

Разработка нового лекарства требует миллионы, а то и миллиарды рублей, а также неопределенное количество времени. Минимальный срок разработки лекарства со стадии исследования составляет три года. На полный цикл создания препарата (включая путь от разработки молекулы, доклинических испытаний на животных, клинических испытаний на человеке) до запуска серийного производства может уйти несколько лет,

вплоть до десятилетий. Федеральный бюджет не справляется с подобной нагрузкой, поэтому государству намного выгоднее закупать импортные препараты, чем развивать собственное производство.

Отечественное производство большинства препаратов нерентабельно ввиду существования более дешевых аналогов – дженериков. Крупнейшим в мире производителем дженериков является Индия. В городе Мумбаи сосредоточено около 90 процентов подобных производств («Sun Pharma Industries», «Cipla», «Dr. Reddy`s Laboratories Ltd», «Cadila Healthcare», «Lupin», «Divis Laboratories», «Biocon», «Abbot India Ltd», «Aurobindo Pharma», «Torrent Pharmaceuticals» и другие).

Организационно-правовое регулирование в сфере здравоохранения должно быть особенно адаптивным, гибким, соответствовать мировому уровню. Недоступность качественной медицинской помощи ударяет, в первую очередь, по сектору экономики. Неправильно поставленные диагнозы, влекущее несвоевременное лечение, недоступность лекарств, ввиду их высокой стоимости, невозможность госпитализации из-за нехватки койко-мест в больницах – в комплексе все эти факторы приводят к длительной нетрудоспособности заболевших граждан, затянувшейся вынужденной безработице и, в целом, общему спаду экономической активности населения.

Культура. Сфера культуры, в отличие от сферы экономики или рынка труда, где всё можно измерить в рублях, часах, количестве рабочих мест, трудно поддается объективной оценке, т.к. в конкретном случае необходимо делать упор именно на качественные, а не количественные показатели. К примеру, индикатор «число обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры», по мнению автора, не является показательным. Возможно, в полном периоде он достигнут, однако мы не можем оценить, было ли это обращение успешным (гражданин получил в полном объеме необходимую информацию/услугу) или безуспешным (обратившийся остался недоволен).

Согласно теории пирамиды Маслоу, при условии полного удовлетворения первичных потребностей индивиду свойственна тяга к культурному развитию. С первобытных времен люди стремились передать потомкам традиции и ценности, оставляя на стенах пещер рисунки по мотивам своей жизни. Свадебные обряды, обряды инициации, ритуальные танцы, проводы усопших в загробный мир, молитвы, воспитание детей, наблюдения за погодой – каждое событие в истории народа в обязательном порядке фиксировалось в виде какого-либо физического предмета (камень, свиток, книга, вышивка на полотне и многое другое).

Культурные ценности формируют мировоззрение индивида, определяют его потенциал. В первую очередь, уровень культурного развития зависит от окружения – семьи и друзей. Родители несут ответственность за правильное культурное воспитание ребенка, и речь идет не только о походах в театр и прослушивании классической музыки. Культура – это, прежде всего, внутреннее представление человека о добре и зле, отношении к окружающему миру, сострадании ближним, любви к природе и всему живому. Культура подразумевает еще и уважение к старшему поколению, поддержку младшего, а также способность понимать и принимать тех, кто по-другому мыслит, отличается внешностью, имеет иные взгляды.

Таким образом, сферу культуры невозможно оценивать однозначно и категорично в силу ее сложности и противоречивости. Некоторые явные проблемы в организационно-правовой системе управления в сфере культуры все же четко выделяются.

Во-первых, отечественные учреждения культуры остро нуждаются в обновлении инфраструктуры и приобретения современного оборудования. В небольших городах со скромным бюджетом финансирование проектов в сфере культуры стоит на последнем месте, ввиду существования более насущных проблем в сферах ЖКХ, на рынке труда, в здравоохранении или образовании. Проще говоря, никто не посетит даже самую современную выставку изобразительного искусства, если местные жители вынуждены

трудиться на двух работах, а в свободное время стоять в очереди в поликлинике. Следовательно, необходимо искать дополнительные источники финансирования, привлекать бизнес и меценатов, применять механизмы государственно-частного партнерства.

Низкая заработная плата работников учреждений культуры ведет к нежеланию молодежи обучаться профессиям в этой сфере. Творческая направленность поначалу привлекает абитуриентов, однако в будущем они понимают, что не смогут найти достойно оплачиваемую работу по выбранной специальности. К примеру, даже артисты легендарного Большого театра получают весьма скромное по современным меркам жалование, отчего вынуждены выступать на частных мероприятиях или давать индивидуальные уроки. В данном контексте ясно, что в маленьких городах артисты, сотрудники музеев, библиотек вынуждены просто каким-то образом выживать, а не думать о высоком искусстве.

Так же в последнее десятилетие в России наблюдается несколько тревожных тенденций, ведущих к упадку общего уровня культурного развития. Массовое тиражирование образа жизни по западным образцам ведет к исчезновению национальной индивидуальности. Демонстрируемый в кино, зарубежной литературе и социальных сетях образ жизни приводит к изменению моделей поведения. Негативное влияние подобной информации оказывает особенно сильное влияние на подростков, имеющих еще не сформировавшуюся картину мира.

Следующую проблему можно охарактеризовать как «коммерциализация культуры». Самой высокодоходной областью на сегодняшний день является развлекательная индустрия. Таким образом, в погоне за быстрой окупаемостью инвесторы склонны вкладывать средства не в развитие образования и классического искусства, а в производство более легкого продукта, любимого массами – комедийных фильмов и боевиков, видеоигр, социальных сетей, услуг индустрии красоты, модной одежды и др.

Рост интереса к национальным культурам можно оценить по-разному. С одной стороны, знакомство с зарубежными культурами укрепляет международные связи, а с другой – ведет к подражанию иностранным соседям. К примеру, в последнее время в России среди подростков стала популярна азиатская направленность, подростки активно изучают японский и корейский языки и одеваются как персонажи любимых сериалов, делают неординарные прически, наносят вызывающий макияж, а также перенимают нехарактерные жесты и привычки.

Так называемая «культурная апатия» населения обусловлена доступностью визуальных зрелищных форм (телевидение, интернет). Посещение театра или новой выставки становится менее актуально, когда в секундной доступности на экране компьютера или смартфона можно увидеть, прочитать и прослушать все, что угодно пользователю, не выходя из дома.

Насущной проблемой является и сохранение чистоты русского языка, которая рассматривается учеными как один из главных индикаторов уровня культуры. Постоянное употребление иностранных слов в повседневном общении ведет к исчезновению самобытности народа, подражанию зарубежным странам. «Великий и могучий» русский язык настолько богат, что к любому слову возможно подобрать сразу несколько синонимов, что исключает необходимость употребления американизмов.

Таким образом, на нас лежит ответственность за сохранение и развитие национальных культурных традиций и ценностей. Следовательно, в организационно-правовой системе управления в сфере культуры необходима грамотная разработка культурной политики и внедрение адекватных ей механизмов. Необходимо правильно расставить приоритеты и четко отслеживать динамику показателей на каждом этапе, усилить внимание к ключевым проблемам отечественной культуры. Основные направления социализации молодежи в культурной сфере представлены в таблице 13.

Таблица 13 – Основные задачи социализации молодежи

Социально-психологические		Социально-культурные		Естественно-культурные	
Поле жизнедеятельности человека					
Духовно-нравственное	Социально-психологическое	Культурно-историческое	Политическое	Экологическое	Художественное
Инфраструктура					
Театр, филармония, творческие союзы, национально-культурные центры	Учреждения клубного типа, библиотечно-информационной сферы, индустрии досуга	Музеи, объекты культурного наследия	Общественные организации, молодежные объединения	Парки культуры и отдыха, заповедники	Школы культуры, СУЗ, ВУЗ культуры и искусств
Потенциал					
Удовлетворение духовно-нравственных потребностей личности, эстетического восприятия, реализации творческих способностей, формирование толерантного сознания	Создание условий для любительского художественного творчества, поддержка самодеятельной творческой инициативы и социально-культурной активности населения	Сохранение и популяризация культурных традиций народа, культурно-просветительская и научно-исследовательская деятельность	Создание условий для проявления активной гражданской позиции населения, поддержка социально-культурной активности граждан	Создание условий для организации досуга горожан, проведение культурно-просветительских и физкультурно-оздоровительных мероприятий	Создание системы выявления и поддержки творчески одаренных детей и талантливой молодежи, подготовка кадров для учреждений культуры и искусств

Политические и экономические реформы должны проводиться с учетом культурного уровня населения, так как его повышение является залогом успешного социально-экономического роста. Роль и место культуры в жизни общества имеют большое практическое значение.

Таким образом, на современном этапе в Российской Федерации существует множество проблем в области организационно-правовой системы управления социальной сферой, в том числе в здравоохранении, образовании и культуре. В результате проведенного анализа главной проблемой является недостаточное финансирование сфер здравоохранения, образования и культуры в силу дефицита средств бюджетов всех уровней – федерального, регионального, муниципального. Следующей проблемой была выделена нехватка квалифицированных кадров, причиной которой назван низкий уровень оплаты труда педагогов, медицинского персонала, а также работников учреждений культуры. Третьей важной проблемой можно назвать недостаточно продуманное содержание государственных целевых программ, вследствие чего затруднен контроль процесса их реализации, а главное – расходования бюджетных средств.

Возможные способы решения данных проблем организационного – правового регулирования в сфере здравоохранения, образования и культуры представлены в следующем параграфе.

3.2 Рекомендации по совершенствованию организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ

Прежде чем приводить рекомендации по совершенствованию организационно-правовой системы управления социальной сферой, следует отметить, что одной из приоритетных стратегических задач для Российской Федерации на ближайшие годы является развитие электронного правительства. От его эффективности зависит успех всех административных

реформ. Интернет сегодня охватил все сферы жизни общества, его преимуществами стали скорость обмена информацией и надежность ее доставки. Упрощение процедур отчетности, подачи заявлений, оплаты налогов и пошлин, возможность решения возникающих бюрократических проблем в режиме онлайн в совокупности позволяют частично снять барьеры в коммуникации между населением и правительством.

Исходя из результатов анализа, описанных в предыдущих разделах, организационно-правовая система управления в сфере здравоохранения имеет ряд проблем, для решения которых предлагаю следующие меры.

Необходимо создание единой электронной базы данных пациентов, в которую вносилась бы вся медицинская информация о пациенте: результаты пройденных обследований у специалистов, сданных анализов, а также содержалась важная информация о перенесенных ранее заболеваниях, хронических и наследственных болезнях, аллергии на анестезию и другие лекарственные средства, контакты близких родственников на случай необходимости срочного переливания крови. На сегодняшний день в России уже существует подобная система под названием «Витакарта», однако ее функционал ограничен настолько, что ее использование в ряде случаев не имеет смысла. Она содержит лишь паспортные данные пациента, номер СНИЛС и полиса ОМС, и используется для распечатки направлений на сдачу анализов крови, отправки результатов ЭКГ участковому терапевту и выдачи талонов для молочной кухни малышам. Приходя к специалисту, Вы по-прежнему, как и 10 лет назад, приносите с собой пухлую тетрадь с выцветшими вклеенными справками, бегло пролистав которую врач должен поставить правильный диагноз. Учитывая, что половина справок регулярно выпадает из медкарты, чернила выцветают, а почерк большинства докторов неразборчив, лечащий врач вынужден искать причину недомогания фактически с нуля. Данная практика значительно оттягивает постановку верного диагноза, что опасно при быстро прогрессирующих заболеваниях, когда своевременно назначенное лечение может спасти пациенту жизнь.

Далее необходимо усовершенствовать нормативно-правовое регулирование сферы здравоохранения. Требуется разработка ряда законов, стимулирующих конкуренцию среди государственных медицинских учреждений. Данная мера должна привести к большей заинтересованности руководства больниц и поликлиник оказывать населению качественные медицинские услуги, так как от удовлетворенности населения зависит финансирование учреждения на плановый период. В настоящее время врачи вынуждены работать на количество, а не на качество, ввиду жестких рамок и ограничений, в которые их загнали. Ограниченное время приема и бюрократическая волокита с оформлением бумаг и справок приводят к образованию длинных очередей недовольных пациентов, которые в большинстве случаев обвиняют доктора в нерасторопности, не осознавая, что виноват не врач, а неграмотно устроенная система.

Еще одним фактором, снижающим мотивацию учреждений здравоохранения эффективно использовать ресурсы, является их организационно-правовая форма – они полностью принадлежат государству. Это означает, что при профиците бюджетных средств они изымаются, а возникающие долги автоматически погашаются. Тем самым руководство больниц не заинтересовано проводить какие-либо организационные реформы с целью повышения качества оказываемых услуг, так как это никак не скажется на материальном уровне, им удобнее из года в год просто плыть по течению. Привлечение в государственные медицинские учреждения хотя бы малой доли бизнеса могло бы пробудить дух конкуренции, мотивировать на хорошо продуманные структурные изменения, однако стоит отдавать в частные руки долю не более 30 процентов, иначе получится перекося в другую сторону, что так же отрицательно скажется на мотивации. Можно сделать краткий вывод, что учреждениям здравоохранения необходимо предоставить больше организационной свободы.

В вопрос финансирования упирается так же нехватка медицинского оборудования, лекарственных препаратов, специалистов. Особенно явно

данная проблема наблюдается в регионах России, отдаленных от центра. В качестве решения проблемы возможно применение механизма государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения. Далее в работе будут более подробно рассмотрены виды ГЧП, их преимущества и недостатки.

Необходимо повысить оплату труда работников здравоохранения. Индексацию заработной платы следует проводить, исходя из социально-экономического положения каждого отдельно взятого региона Российской Федерации. К примеру, прибавка в 10 тысяч рублей станет огромным стимулом в Республике Дагестан, а в Московской области данная сумма покажется весьма незначительной, ввиду разного уровня жизни и потребительских цен.

Заключаящим пунктом рекомендаций в совершенствовании системы управления в сфере здравоохранения является профилактика заболеваний и пропаганда здорового образа жизни. Здоровье нации – приоритет государства, важнейшая его ценность. Социальная реклама, привлечение СМИ, сотрудничество с организациями спортивной направленности, популяризация сбалансированного умеренного питания и отказа от вредных привычек помогут в формировании физически и духовно здорового общества.

Организационно-правовая система управления в сфере образования так же нуждается в совершенствовании. В условиях глобализации необходимо делать ставку на инновационные формы обучения, что требует больших материальных и временных затрат.

В первую очередь, учебные заведения следует укомплектовать современной техникой и компьютерным оборудованием.

В обновлении нуждается не только техническая база, но и сама методика преподавания. Учеников и студентов следует учить решать задачи, максимально приближенные к реальной жизни, которые в будущем они смогут применить на практике. К примеру, особенно актуальна сейчас тема

финансовой грамотности: как устроена система страхования, как выгодно оформить кредит и ипотеку, как рассчитать будущую пенсию, как выбрать банковский вклад, как подать налоговую декларацию, как оформить самозанятость или зарегистрировать фирму, основы инвестирования и др.

Необходимо внести изменения в ФЗ «Об образовании». На сегодняшний день в нем неясно прописаны социальные обязательства со стороны государства, а также не совсем понятны принципы лицензирования ВУЗов. Данная практика ведет к ненадлежащему исполнению контрольно-надзорных функций, тем самым оставляя коридор для коррупции. Таким образом, снижается качество получаемого образования, что снижает шансы выпускника на трудоустройство и в целом понижает репутацию учебного заведения.

К слову о коррупции, она распространена не только в сфере высшего образования. Это явление сопровождает граждан, уже с момента зачисления в дошкольное образовательное учреждение. На сегодняшний день система ведения очереди в детские сады является одной из самых закрытых и непонятных. Сотрудники департаментов продают места в ДОУ, практически напрямую предлагая содействие в продвижении. Далее начинаются школьные выборы на новые парты, учебники, факультативы. Следующий этап – навязанные платные курсы подготовки к выпускным экзаменам в добровольно-принудительной форме. Взятки в ВУЗах давно стали любимой темой новостных порталов СМИ. Организационно-правовая система управления в сфере образования нуждается в ужесточении меры наказания за коррупционные преступления.

Низкая заработная плата преподавателей снижает престиж профессии, отпугивает выпускников педагогических ВУЗов от работы по специальности. Необходимо принять меры по перераспределению бюджетных средств, чтобы их хватало не только на закупку учебников, но и на достойную оплату труда учителей. Решение данной проблемы в короткие сроки поможет

ослабить и дефицит квалифицированных кадров в российской системе образования.

В плане организации учебного процесса необходимо на законодательном уровне обеспечить преемственность программ средней школы и высших учебных заведений. Сейчас мы находимся в ситуации, когда школьных знаний недостаточно для успешного поступления, так как учебные программы не согласованы между собой. Требуется создание усовершенствованной образовательной системы, при которой знания передаются в логической последовательности, а не дискретно. Иначе говоря, материал на первом курсе института должен плавно «вытекать» из материала, пройденного в старших классах школы.

Необходимо повышать престижность среднего профессионального образования. В Российской Федерации наличие так называемой «корочки» является своего рода мерилом успеха, поэтому большинство молодых людей стремится ее получить. С одной стороны, данное стремление похвально, с другой – лишь малая доля выпускников ВУЗов действительно заинтересована в дальнейшем трудоустройстве по специальности. К тому же, поступление в университет дает отсрочку от армии, что делает эту перспективу еще привлекательнее для юношей. В итоге, согласно закону спроса и предложения, мы имеем огромное количество высших учебных заведений (в основном, частных), дающих некачественное образование.

Если рассматривать вышеуказанную тенденцию с точки зрения экономики, то нежелание молодежи получать среднее профессиональное образование приводит к дефициту рабочих рук. Это ведет к вынужденному привлечению иностранной рабочей силы, что, в свою очередь, приводит к утечке отечественного капитала за рубеж.

Таким образом, существующие проблемы организационно-правовой системы управления сферой образования необходимо последовательно решать путем постепенных нововведений в законодательство. Требуется наладить взаимосвязь между всеми уровнями образования, обеспечить

образовательные учреждения современной материально-технической базой, повысить заработную плату педагогического состава, давать знания, максимально приближенные к реальной жизни, а также ужесточить меры по борьбе с коррупцией. Предложенные меры помогут вывести конкурентоспособность российских специалистов на международный уровень.

В качестве путей решения проблем организационно-правового регулирования в сфере культуры предлагаем рассмотреть механизм государственно-частного партнерства (ГЧП).

Кратко определим сущность государственно-частного партнерства и охарактеризуем его основные виды. ГЧП представляет собой своеобразную промежуточную форму государственной и частной собственности, условную управленческую альтернативу приватизации. Необходимость применения данного механизма состоит в том, что важнейшие со стратегической точки зрения объекты инфраструктуры невозможно передать в частные руки, но в то же время государственных бюджетных средств не хватает на их полное обеспечение. Для решения проблемы дефицита финансирования была разработана система государственно-частного партнерства, позволяющая привлечь частные средства на реализацию социально значимых целей. Суть ГЧП в том, что государственные предприятия или учреждения передаются во временное пользование частным лицам, но право собственности на объект остается у государства. К примеру, в строительстве частный партнер получает доход от продажи своих услуг или пользования объектами, а государство таким образом оставляет за собой функцию контроля за данной сферой деятельности.

На сегодняшний день в мировой практике выделяют 3 вида государственно-частного партнерства: концессии (управление объектами, находящимися в государственной собственности), инвестиционная деятельность (вложение средств на возвратных условиях) и

благотворительная деятельность (добровольное пожертвование спонсоров и меценатов в сферы, нуждающиеся в финансировании).

Формы государственно-частного партнерства:

- концессии;
- соглашения о разделе продукции;
- договор аренды;
- договор лизинга;
- контракты на строительство, управление и обслуживание объектов инфраструктуры.

Сфера культуры особенно остро нуждается в развитии механизма государственно-частного партнерства, так как средства федерального бюджета направлены на решение более насущных проблем, таких как безработица, низкий уровень качества услуг здравоохранения и др. ГЧП в сфере культуры поможет привлечь в данную область новые технологии, инновационные проекты, квалифицированный персонал, а также дополнительный капитал. Бизнес, в свою очередь, получает доступ к участию в долгосрочных инвестиционных проектах, различные льготы в области налогообложения, упрощение процесса лицензирования деятельности, протекцию со стороны властных структур.

На законодательном уровне существует ряд ограничений, снижающих уровень внедрения ГЧП в сферу культуры. Во-первых, необходимо проработать процесс разграничения прав собственности на объекты культурного наследия. Во-вторых, следует разработать единую государственную политику в области сохранения архитектурного облика исторических городов и зон, разграничить полномочия органов власти в отношении принадлежности учреждений культуры.

Таким образом, государственно-частное партнерство является одним из самых доступных и эффективных путей решения проблем в организационно-правовой системе управления в сфере культуры.

Заключение

В завершение работы кратко подведем итоги исследования. Целью исследования было установлено совершенствование организационно-правовой системы управления в социальной сфере (здравоохранения, культуры и образования), выявление существующих проблем законодательства в данных сферах и поиск путей их решения.

Для достижения вышеуказанной цели был выполнен ряд задач:

- определено содержание организационно-правовой системы управления в сфере здравоохранения, культуры и образования;
- изучены подходы к изучению организационно-правового регулирования в сфере здравоохранения, культуры и образования;
- изучены нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность в сфере здравоохранения, культуры и образования;
- рассмотрена структура органов государственной власти, которые осуществляют управление в сфере здравоохранения, культуры и образования в РФ;
- проведен анализ федеральных целевых программ, направленных на развитие систем здравоохранения, культуры и образования;
- выявлены существующие проблемы в области законодательства в области системы управления здравоохранением, культурой и образованием;
- сформулированы рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы в области системы управления здравоохранением, культурой и образованием.

В ходе исследования были изучены научные работы ученых Лобанова Н. А., Потаповой Л. А., Хачатрян Э. В., Дика М. А., Кудилинского М. Н., Балашова А. Е., Гребенникова О. В., Липчанской М. А., Рубановой М. Е., Карповой Г. Г., Михиной Н. В., Головиной Г. В.,

Савиной И. А., Сеницыной О. Н., Кониная Н. М., Мангушевой Т. С.,
Маториной Е. И., Чеха О. И., Жердева Р. А., Колоколова Г. Р.,
Нурбаевой А. П., Кырыкбаевой С. С., Байсаловой Г. Т., Богатыревой Л. Б.,
Тайториной Б. А.

Анализ организационно-правовой системы в социальной сфере был проведен с применением методов изучения архивной документации, сравнения данных, систематизации числовых показателей, метода статистического анализа.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- разработана комплексная методика оценки государственных программ с элементами интеграции различных критериев;
- разработан метод мониторинга отраслей социальной сферы в разрезе сразу нескольких разноплановых факторов;
- предложен авторский подход к изучению социально значимых проблем с учетом качественных и количественных показателей.

По теме исследования в рамках международных научных конференций автором были опубликованы две статьи: «Развитие культуры в России: анализ государственных программ и национальных проектов в сфере культуры» и «Система здравоохранения в России: анализ государственной программы «Развитие здравоохранения»».

Итоги теоретического анализа представим в виде тезисов следующим образом. Большинство ученых-теоретиков считает западную систему здравоохранения наиболее оптимальной как с точки зрения финансовой составляющей, так и в разрезе координации органов управления. Наиболее поддерживаемой стала система здравоохранения Германии, которая основана на равновесном балансе государственного участия и частной инициативы.

В качестве основных тенденций развития системы образования выделяется индивидуализация, ориентация на практические навыки и фундаментальные умения, расширение сферы дополнительного образования.

Культура определяется как диалог различных наций, направленный на формирование демократического, правового, социального государства. Налаживание культурных связей – залог плодотворного международного сотрудничества с целью борьбы с глобальными проблемами современности.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) как драйвер развития социальной сферы подразумевает совместное использование средств государственного бюджета и частных инвестиций, обосновывая необходимость внедрения ГЧП в народное хозяйство. От взаимного развития частного и государственного секторов зависит весь процесс развития конкурентоспособности страны.

В практической части исследования была кратко рассмотрена нормативно-правовая база в сфере здравоохранения, образования и культуры, выделены пробелы законодательства в данных сферах. В процессе изучения нормативно-правовых актов было выявлено, что в различных документах существуют противоречащие друг другу пункты, а также некоторым вопросам не уделено достаточно внимания законодателями.

Далее была рассмотрена организационная структура органов государственной власти, осуществляющих регулирование в интересующих нас областях. Министерство здравоохранения РФ, Министерство культуры РФ и Министерство науки и высшего образования РФ имеют линейно-функциональный принцип построения. Для масштабных государственных органов подобная структура считается наиболее оптимальной, ввиду большого количества направлений деятельности и штата служащих. В роли недостатков данной структуры были выделены бюрократические проволочки, затянутый процесс принятия управленческих решений из-за сложной процедуры согласования между начальниками, дублирование функций между смежными отделами, а также, в некоторых случаях, необоснованное раздувание штата.

Анализ государственных программ показал, что они могут выступать в качестве эффективного инструмента развития любой сферы при условии

постоянного мониторинга и своевременной корректировки выбранного курса. Особую важность на современном этапе приобретает грамотность формулировки поставленных целей и задач. Важно, чтобы они соответствовали системе SMART: были конкретными, измеримыми, достижимыми, актуальными и ограниченными во времени.

В качестве недостатков государственных программ, рассмотренных во втором разделе работы, были выделены следующие.

Не все программы имеют деление на этапы, что затрудняет своевременную отчетность и мониторинг реализации. Требуется ввести больше отчетных точек, с целью своевременной корректировки выбранного курса.

Критерии эффективности реализации программ зачастую сознательно занижены законодателями, вследствие чего даже стопроцентное достижение целевых показателей не дает значительного социального выхлопа. Необходимо пересмотреть заданные показатели и приблизить их к более реальным цифрам.

В целом, практика показала, что внедрение государственных программ в различные сферы жизни общества действительно положительно сказывается на гражданах. Пропаганда здорового образа жизни, отказа от вредных привычек, получения дополнительного образования и повышения квалификации, повышение доступности посещения культурных мероприятий стали важной частью работы с населением.

В сфере образования в РФ на современном этапе был выявлен ряд несовершенств:

- Дефицит педагогических кадров сразу по нескольким причинам: низкая заработная плата, отсутствие карьерного роста, падение престижа профессии, психологическое давление со стороны администрации и родителей;
- Необходимость обновления материально-технической базы и инфраструктуры;

- Чрезмерно теоретическая направленность образования, отсутствие практической составляющей; нацеленность на правильное решение тестов, а не приближенных к реальности задач; устаревшие методики преподавания и несовременные учебные пособия;
- Необходимость создания современной экспериментально-лабораторной базы в ВУЗах; дефицит учебных помещений, реактивов, техники, оборудования;
- Отсутствие преемственности программ основного и высшего образования;
- Цифровизация образования, связанная с эпидемией коронавируса, отрицательно влияет на успеваемость учеников и студентов.

В качестве возможных способов решения вышеперечисленных проблем были предложены обновление методик преподавания и разработка инновационных программ, индексация заработной платы работников образования, повышение престижа профессии педагога путем социальной работы и профориентации, привлечение финансирования спонсорских организаций для обновления оборудования и инфраструктуры, ужесточение меры наказания за коррупционные преступления в сфере образования и др.

В ходе работы были выделены следующие проблемы в сфере здравоохранения в РФ:

- Дефицит специалистов и младшего медицинского персонала по причине низкой заработной платы и неблагоприятных условий труда;
- Дефицит медицинского оборудования и доступных лекарственных препаратов;
- Необходимость создания усовершенствованной электронной базы данных медицинских учреждений;
- Необходимость обращения в платные медицинские организации;

- Низкий уровень развития фармакологической отрасли в России, зависимость от импортных вакцин и других лекарственных препаратов;
- Недоступность качественной медицинской помощи в небольших городах.

Решением данных проблем может стать разработка современной функциональной электронной базы данных пациентов, принятие стимулирующих мер для повышения качества оказываемых услуг учреждений здравоохранения, внедрение механизма государственно-частного партнерства для приобретения необходимого медицинского оборудования, индексация заработной платы работников здравоохранения с учетом регионального коэффициента.

В сфере культуры был выявлен острый дефицит финансирования, а также ряд других проблем:

- Необходимость приобретения интерактивного оборудования для учреждений культуры с целью привлечения новых посетителей;
- Низкая заработная плата сотрудников учреждений культуры;
- Коммерциализация культуры – замещение классической культурной школы доступным развлекательным контентом;
- Подражание западной культуре, зарубежному образу жизни, модели семьи, манере поведения, внешнему облику;
- Проблема чистоты русского языка – употребление американизмов, замещение русских терминов иностранными версиями.

В сфере культуры необходимо сократить ряд ограничений, снижающих уровень внедрения ГЧП, проработать процесс разграничения прав собственности на объекты культурного наследия, а также разработать единую государственную политику в области сохранения архитектурного облика исторических городов и зон, разграничить полномочия органов власти в отношении принадлежности учреждений культуры.

Таким образом, организационно-правовая система управления социальной сферой является на сегодняшний день одной из самых гибких и динамичных областей законодательного регулирования. Она требует особого внимания правительства, в силу своей масштабности и значимости в жизни общества. Здоровоохранение, образование и культура, находясь на первом уровне пирамиды потребностей, нуждается в непрерывном мониторинге с целью своевременного выявления появляющихся проблем и оперативного их решения путем совершенствования нормативно-правового регулирования.

Список используемых источников

1. Конституция Российской Федерации (Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (действ. ред.).
3. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020).
4. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 11 июня 2021).
5. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 01 июля 2021 г.).
6. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020).
7. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. N 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020).
8. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 13.07.2020).
9. Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. N 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ред. от 08.12.2020).
10. Федеральный закон от 20 июля 2012 г. N 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» (ред. от 08.12.2020).
11. Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. N 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» (ред. от 08.12.2020).

12. Федеральный закон от 18 июня 2001 г. N 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018).

13. Федеральный закон от 30 марта 1995 г. N 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (ред. от 08.12.2020).

14. Федеральный закон от 08 января 1998 г. N 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ред. от 08.12.2020).

15. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. N 78-ФЗ «О библиотечном деле» (ред. от 01.05.2019).

16. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 19.07.2011).

17. Федеральный закон от 26 мая 1996 г. N 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018).

18. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (ред. от 08.12.2020).

19. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (ред. от 23.12.2003).

20. Федеральный закон от 06 января 1999 г. N 7-ФЗ «О народных художественных промыслах» (ред. от 29.07.2017).

21. Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. N 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» (ред. от 23.07.2008).

22. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ред. от 19.12.2016).
23. Федеральный закон от 22 октября 2004 г. N 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020).
24. Федеральный закон от 01 июня 2005 г. N 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» (ред. от 05.05.2014).
25. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 05.07.2017).
26. Федеральный закон от 4 ноября 2014 г. N 327-ФЗ «О меценатской деятельности» (действ. ред.).
27. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 31.07.2020).
28. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (ред. от 23.12.2003).
29. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
30. Закон РФ от 15 апреля 1993 г. N 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (ред. от 08.12.2020).
31. Закон РФ от 22 декабря 1992 г. N 4180-1 «О трансплантации органов и (или) тканей человека» (ред. от 08.12.2020).
32. Закон РФ от 02 июля 1992 г. N 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ред. от 08.12.2020).
33. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;
34. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;

35. Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»;
36. Постановление Правительства РФ от 25 марта 1999 г. N 329 «О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации» (ред. от 14.07.2020).
37. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры» (ред. от 31.03.2020).
38. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. N 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» (ред. от 11.08.2020).
39. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»;
40. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года N 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации»;
41. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»;
42. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»;
43. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682 «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;
44. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. N 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»;

45. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 09 октября 1992 г. N 3612-1, утв. ВС РФ (ред. от 01.04.2020).

46. Приказы Министерства науки и высшего образования РФ:

– ФГОС дошкольного образования (Приказ Минобрнауки России от 17 октября 2013 г. N 1155);

– ФГОС начального общего образования (1 - 4 кл.) (Приказ Минобрнауки России от 06 октября 2009 г. N 373);

– ФГОС основного общего образования (5 - 9 кл.) (Приказ Минобрнауки России от 17 декабря 2010 г. N 1897);

– ФГОС среднего общего образования (10 - 11 кл.) (Приказ Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. N 413);

– ФГОС образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья (Приказ Минобрнауки России от 19 декабря 2014 г. N 1598).

47. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 15 марта 2016 г. № 159 «Об утверждении структуры Министерства здравоохранения Российской Федерации»;

48. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 180 «О реализации Министерством здравоохранения Российской Федерации функции государственного заказчика-координатора, государственного заказчика федеральных целевых программ»;

49. Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. N 558-р;

50. Байсалова Г.Т., Богатырева Л.Б., Тайторина Б.А. Современные модели организации здравоохранения: проблемы правового регулирования // Вестник Института законодательства и правовой информации. – 2020. - №2 (60) – С.157-166.

51. Балашов А.Е., Гребенников О.В. Правовое регулирование инновационной деятельности в сфере высшего образования // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2015. - № 1. - С. 48-52.
52. Бошно С.В. Правоведение: основы государства и права. М.: Юрайт, 2014. – С.13-19.
53. Головина Г.В., Савина И.А. Международное культурное сотрудничество: аспекты социально-культурного и правового регулирования // Рецензируемый, реферируемый научный журнал «Вестник АГУ». – 2014. - Выпуск 4(148). - С.162-169.
54. Дик М.А. Основные тенденции и перспективы развития нормативно-правового регулирования сферы общего образования России // Отечественная и зарубежная педагогика. - 2019. - Т. 2, № 7 (45). - С. 99–111.
55. Жердев, Р.А. Государственно-частное партнерство как драйвер отечественного здравоохранения // Российское предпринимательство. – 2015. - 16 (18). –С.15-17.
56. Карпова Г.Г., Михина Н.В. Культурная политика современной России: законодательное регулирование и механизмы реализации // Власть. – 2015.- №04. – С.73-78.
57. Колоколов Г.Р. Проблемы правового регулирования здравоохранения и метод их разрешения / Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. - № 5 (106) - С.184-188.
58. Конин Н.М., Мангушева Т.С., Маторина Е.И. Вопросы законодательства о культуре как государственный приоритет // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018 - № 6 (125). - С.90-97.
59. Кудилинский М.Н. Особенности правового регулирования государственного контроля в сфере образования // Журнал российского права. – 2017. - № 12. – С.101-109.
60. Липчанская М.А., Рубанова М.Е. Конституционно-правовые основы региональной политики в сфере культуры Российской Федерации //

Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. - № 3 (110). -С.172-178.

61. Лобанов Н. А. К проблеме совершенствования федерального законодательства о непрерывном образовании в Российской Федерации // Отечественная и зарубежная педагогика. -2018. - Т. 1, № 1 (46). - С. 108–116.

62. Нурбаева А.П., Кырыкбаева С.С. Лучший опыт гармонизации отношений между государственным здравоохранением, предпринимателями и населением в мировой практике // Наука и Здравоохранение. – 2018. - 2 (Т.20). – С.98-106.

63. Потапова Л.А., Хачатрян Э.В. Международное сотрудничество в сфере образования: проблемы правового регулирования // Мир науки и образования. -2017. - № 4(12). – С.55-62.

64. Ружанская Л. С., Яшин А.А., Солдатова Ю. В. Теория организации: учебное пособие / под общ. ред. Л. С. Ружанской.— Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2015.— 200 С.

65. Сеницына О.Н. Нормативно-правовое регулирование меценатства как одного из инструментов менеджмента в сфере культуры //Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. - № 4 (112) – С.129-134.

66. Чех О.И. Административно-правовое регулирование в сфере здравоохранения // М.: Юрлитинформ. - 2017. – С. 160-163.

67. Юдина А. И. Социальный менеджмент: учебное пособие / А. И. Юдина. - Кемерово: КГУКиИ, 2013. - 231 с.

68. Democratization in Russia: the Development of Legislative Institutions / Ed. by J. Hahn. – 1996. – 303 p.

69. Nichols T.M. The Russian Presidency. Society and politics in the Second Russian Republic. – London: Macmillan, 2000. – 240 p.

70. Noguee J.L., Mitchell R.J. Russian Politics. The Struggle for a New Order. – Boston, London: Allyn and Bacon, 1996. – 200 p.

71. Parliaments in Transition: the New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe / Ed. by T.F. Remington. – Boulder: Westview press, 1994. – 246 p.
72. Remington T.F. Politics in Russia. – 2nd ed. – New York: Longman, 2002. – 288 p.
73. Онлайн-газета «Комсомольская правда» [Электронный ресурс]: <https://www.kazan.kp.ru/>
74. Информационное агентство «РИА новости» [Электронный ресурс]: <https://ria.ru/>
75. Информационное агентство «РБК – РосБизнесКонсалтинг» [Электронный ресурс]: <https://rt.rbc.ru/>
76. Портал Минпросвещения России. Раздел Статистика [Электронный ресурс]: <https://edu.gov.ru/activity/statistics/>