ISSN 2308-765X

РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждения
высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

ВЕСТНИК ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

№ 1 (4), март 2016

Выходит с июня 2015 года
Издается по решению Ученого совета
Северо-Кавказского института-филиала РАНХиГС
Периодичность издания – 4 раза в год

Зарегистрирован в Федеральной службе по надзору
в сфере связи и массовых коммуникаций Российской Федерации
(Роскомнадзор) ПИ № ФС77-52750
от 08 февраля 2013 г.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ

Малахова Галина Николаевна — доктор исторических наук, профессор (Пятигорск)

ЧЛЕНЫ СОВЕТА:

Аскеров Шахлар Гачай оглы — доктор физико-математических наук, профессор (Азербайджан, Баку)
Белокрылова Ольга Спиридоновна — доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (Ростов-на-Дону);
Бураканова Галия Масыгутовна — доктор социологических наук, профессор (Казахстан, Астана);
Гапуров Шахрудин Айдиевич — доктор исторических наук, профессор, академик АН ЧР (Грозный);
Дзамихов Касболат Фициевич — доктор исторических наук, профессор, заслуженный деятель науки Кабардино-Балкарской Республики и Республики Адыгея (Нальчик);
Клюковская Ирина Николаевна — доктор юридических наук, профессор (Ставрополь);
Липина Светлана Артуровна — доктор экономических наук, профессор (Москва);
Навасардова Элеонора Сергеевна — доктор юридических наук, профессор (Ставрополь),
Рогачев Алексей Фруминович — доктор технических наук, профессор (Волгоград)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ
ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Киселева Наталья Николаевна — доктор экономических наук, профессор

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Алиева Светлана Викторовна — доктор социологических наук, доцент

ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ:

Агеева Екатерина Александровна — кандидат политических наук, доцент;
Иванов Николай Прокофьевич — доктор экономических наук, профессор;
Киселев Виктор Васильевич — доктор биологических наук, профессор;
Кулиев Фарман Мурувват оглы — доктор исторических наук, доцент;
Мазуренко Андрей Петрович — доктор юридических наук, доцент;
Мулляр Лилия Анатольевна — доктор философских наук, доцент
Татуев Арсен Азидович — доктор экономических наук, профессор

Чегарнова Вера Николаевна — *ответственный секретарь*

Бавина Кристина Викторовна — *технический секретарь*

Материалы журнала отражают точку зрения авторов и не являются официальной позицией Академии.
При использовании материалов ссылка на журнал обязательна.

Адрес редакции 357502, Ставропольский край, г. Пятигорск, ул. Дунаевского, д. 5*;* тел.: 8(8793) 33-84-78*;*
e-mail: vestnik@ski.ranepa.ru
Наш адрес в Internet: http://www.ski.ranepa.ru

© «Вестник экспертного совета», 2016
© Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

КУРОРТНАЯ ОТРАСЛЬ И ТУРИЗМ

Алиева С.В.
СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В УПРАВЛЕНИИ
ПРЕДПРИЯТИЯМИ ИНДУСТРИИ ТУРИЗМА 4

Асриев С.В., Медовый В.В.
СПЕЦИФИКА САНАТОРНО-КУРОРТНОЙ СФЕРЫ УСЛУГ И РОЛЬ ПРЕДПРИЯТИЙ
ДАННОЙ СФЕРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ 9

Долгова И.В.
НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ МАРКЕТИНГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ТУРИСТСКИХ КОМПАНИЙ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ 15

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ

Гукасова Н.Р., Ступникова О.Е.
ВНЕДРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО КОНТРАКТА
В МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ КАК МЕХАНИЗМ
ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ 20

Мулляр Л.А., Коков А.
КОНСЕРВАТИВНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ КУЛЬТУРЫ
КАК ФАКТОР СТАГНАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРОЦЕССА 26

НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ

Бураканова Г.М.
ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ 31

Шаваева М.О.
РЕАЛИЗАЦИЯ КОММУНИКАТИВНЫХ СТРАТЕГИЙ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТУДЕНЧЕСКИХ ВОЛОНТЕРСКИХ ДВИЖЕНИЙ
(НА ПРИМЕРЕ ВОЛОНТЕРСКОГО ДВИЖЕНИЯ «ТВОЙ ДАР»
СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА ИСКУССТВ) 37

ИСТОРИЯ И ПРАВО

Кузьминов П.А.
ПРОБЛЕМЫ ОТКРЫТИЯ НОВЫХ НАУЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ИСТОРИИ
НАРОДОВ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВВ. 40

Лабушкина И.Е., Дорофеева Ж.А., Решетняк С.Р.
ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ 50

МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

Аскеров А.А.
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА
И ДОСТУПНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ 57

Дробышев А.С.
ИНСТИТУТ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД
КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ 63

Искендерова Л.К.
ПОДХОДЫ К НЕЗАВИСИМОМУ МОНИТОРИНГУ
ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ 72

Мантоян А.А.
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ
ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ
ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА И РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....77

Попов В.А.
ОЦЕНКА ИНВЕСТИЦИОННОЙ
ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ ЮГА РОССИИ.....82

Сейнароев А.Б.
ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ КАК МЕХАНИЗМА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ 88

Шапиев Р.Н.
ПОХИЩЕНИЕ ЧЕЛОВЕКА: КОЛЛИЗИЯ ЗАКОНА И ОБЫЧАЯ 94

Якутин Д.В.
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РФ 97

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ.....104

КУРОРТНАЯ ОТРАСЛЬ И ТУРИЗМ

УДК 31

Алиева С.В.[1]

СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В УПРАВЛЕНИИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ ИНДУСТРИИ ТУРИЗМА

Аннотация. На фоне глобальных социально-экономических трансформаций произошло усложнение всех жизненных процессов, в том числе управленческих. Это привело к пониманию необходимости оптимизации управления, что означает сделать его более технологичным. В связи с этим в современных организациях в последнее время широко используются социальные технологии, направленные на преобразование социального объекта с целью получения гарантированного эффекта. Важной особенностью предприятий индустрии туризма является высокая значимость человеческого фактора, что делает оправданным применение социальных технологий.

Ключевые слова: социальные технологии, управление социальным объектом, предприятия индустрии туризма.

Alieva S.V.

SOCIAL TECHNOLOGIES IN MANAGEMENT OF TOURISM ENTERPRISES

Abstract. Against the background of global socio-economic transformation had a complication of all life processes, including management. This has led to an understanding of the need to optimize the management, which means to make it more technologically advanced.

In this regard modern organizations recent social widely used techniques aimed at transforming social object to obtain a guaranteed effect. An important feature of tourism enterprises is the high importance of the human factor that justifies the use of social technologies.

Key words: social technologies, management of social facilities of the enterprise of the tourism industry.

Оптимизация развития и функционирования современных организаций настоятельно требует технологического подхода к управлению социальной деятельностью, поскольку масштаб происходящих изменений, вовлечение людских, материальных, информационных и других ресурсов настолько велики, что спонтанность, стихийность такого движения, чрезмерное количество ошибок привели бы к неоправданной трате сил и средств.

Сегодня в России предстоит возродить теорию и практику социального управления в организациях, научиться согласовывать разные интересы и обеспечить, положительную мотивацию людей к труду. Инновационный прорыв для России – это, прежде всего, стремительное продвижение вперед не только на основе широкого применения «ноу хау», но и во многом с помощью прогрессивных форм социальной организации общества, эффективных структур его саморегулирования.

Таким образом, в современных условиях функционирования организаций всё чаще будет идти речь об использовании инновационных технологий управления. В последнее время появилось достаточно много сторонников точки зрения на то, что функционирование организации обеспечивается ее внутренней переменной – технологией. Выделение технологии как особого средства и направления практической деятельности обусловлено повышением роли науки как преобразующей

[1] *Алиева Светлана Викторовна*, доктор социологических наук, доцент, заведующий кафедрой государственных услуг и менеджмента, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС
Aliyeva Svetlana, doctor of sociological sciences, associate professor, head of the department of the state services and management, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

силы, повышением ее воздействия на практическую деятельность, а главным доводом в пользу технологического подхода послужило обращение повышенного внимания к самому сложному фактору – человеческому. В условиях глобальных социально-экономических трансформаций произошло усложнение управленческих отношений, поэтому фокус внимания исследователей сместился в сторону рассмотрения социальных проблем и потребовал поиска особых технологий решения. Это служит объяснением тому, почему во многих сферах деятельности – образовательной, политической, экономической, был предпринят технологический подход к управлению.

Для того чтобы деятельность получила право называться технологией, необходимо ее расчленение на элементы, реализующиеся в определенной последовательности. Уровень достигнутого обществом знания свидетельствует о необходимости обоснования выбора каждой трудовой операции, каждого способа и средства преобразовательной деятельности человека. На сегодняшний момент в России появилась необходимость разработки инновационных управленческих технологий, направленных на создание эффективно работающей организации. При этом их внедрение предполагается на фоне положительной мотивации персонала к изменениям. Такие технологии сегодня называют социальными.

Термин «социальная технология» является своего рода речевой инновацией в современной науке. Интерес к нему появился сравнительно недавно, совпав по времени с переходом к новой парадигме управления. При этом с одной стороны стали уделять значительное внимание человеку в организации, а с другой – использовать положительный опыт прогрессивных организаций, в частности Японских компаний. Последнее заставило более пристально взглянуть на феномен корпоративной культуры многих фирм этой страны («Nissan», «Sony», «Toyota» и др.). В результате, многие отечественные и зарубежные практики заметили, что именно социальный ресурс обеспечил процветание данным компаниям. Взяв на вооружение этот подход, передовые организации стали пытаться перенять опыт управления человеческими ресурсами на основе социальных технологий.

В современной научной литературе социальная технология определяется как совокупность методов и средств воздействия, направленных на преобразование социального объекта, гарантирующих достижение заданного результата [1, с. 187]. Анализ взглядов на сущность социальной технологии позволяет выявить ее отличительную особенность – достигать социальных эффектов с помощью совокупности средств и методов воздействия на социальную систему. При этом основным условием их получения будет являться стремление к минимизации моральных и материальных издержек. Это позволяет в ее составе выделить основные элементы: алгоритм выполняемых операций, совокупность приемов, воздействующих на социальный объект, взаимосвязанность процессов и получение гарантированного результата.

Сегодня социальные технологии, как в теоретическом, так и в прикладном плане, все более входят в сферу деятельности предприятий, преломляясь в кадровой политике, в системе управления и корпоративной культуре организации [2, 329]. Их применение создает атмосферу сотрудничества и сотворчества, стимулирует деятельность, повышает качество и эффективность работы организации. Но, прежде всего, социальные технологии активизируют управленческий персонал организаций, позволяя более полно и всесторонне раскрывать и использовать творческий потенциал работника.

Применение социальных технологий позволяет существенно изменить социальную среду практически любой организации. Их возможности в организациях различных сферах деятельности и форм собственности, в том числе и в сфере сервиса и туризма, по сути, безграничны. Однако, как показывают наблюдения, применяются они нерегулярно и нерационально. Вместе с тем, внедрение социальных технологий в практику управления - это не просто “ноу-хау”, социальная инновация, а принципиально иной современный способ организации социальной жизни, соответствующий практическим нуждам человечества.

Возможности социальных технологий определяются их сущностным признаком - выявление и использование скрытых потенциа-

лов социальной системы и на основании этого получение оптимального социального результата при наименьших управленческих издержках [3]. При этом наиболее важным является умение эффективно работать с людьми, раскрывать их потенциальные ресурсы и возможности в целях оптимизации и повышении эффективности их деятельности. Как можно видеть, социальные технологии располагают значительным потенциалом и возможностями создания нового социального пространства (рис. 1).

Примером активного применения социальных технологий является Япония, которая добилась выдающихся успехов за счет творческого использования известных во всем мире не только технических, но и социальных технологий, особенно технологий оптимизации делового сотрудничества и достижения согласия. Сама страна может быть наглядным примером эффективного сотрудничества, социального сопровождения любого технического новшества, управленческого решения.

Внедрение социальных технологий в организацию	
позволит:	
По отношению к персоналу	– описать сильные и слабые стороны человека; – описать способ выполнения данным человеком заданной ему профессиональной деятельности; – описать оптимальный для него способ выполнения этой деятельности.
По отношению к коллективу	– описать, как человек воспринимает профессиональную среду; – создать атмосферу доверия и взаимной поддержки; – создать условия для творчества.
По отношению к руководителю организации	– описать стиль управления для данной личности; – находить оптимальные решения основных задач и проблем; – описать оптимальный способ проявлений лидерства для данной личности.

Рисунок 1 - ***Возможности влияния социальных технологий на организацию***

Источник: составлено автором

Примерами социальных технологий, преобразующих внешнюю среду бизнеса и создающих благоприятные условия для его развития, является брендинг и социальная реклама. Удачно разрабатывая и комбинируя инструменты социальных технологий, предприниматели вступают в конкурентную борьбу и подрывают устойчивость экономических субъектов. Однако в большей степени социальные технологии нужны для оптимизации социальных отношений внутри организации и внешних связей.

Классик американского менеджмента Генри Форд, отмечая значимость социальных технологий в достижении успеха организации, подчеркивал необходимость умения взаимодействовать с людьми, понимать их, а также оказывать на них влияние. Вместе с тем, при проектировании такого рода взаимодействия и влияния необходимо учитывать факторы, служащие предпосылкой внедрения социальных технологий (рис. 2).

Управление организациями индустрии туризма во многом осуществляется по общим законам, присущим управлению организациями любых других сфер деятельности. Однако здесь имеется сущностное отличие, которое состоит в принятии социально значимых, затрагивающих интересы множества людей решений. Здесь переплетаются интересы множества людей, согласовываются противоречивые цели, присутствует зависимость от множества факторов: политических, психологических, экономических, природных. Следовательно, учитывать приходится не только влияние внешних факторов воздействия на управленческую деятельность, но и влияние личностных характеристик руководителя. Важно подчеркнуть стохастичность и многовариантность процессов, сопутствующих принятию решения, что требует от руководителя особых личностных качеств, преломляемых в своеобразном «подчерке», называемом

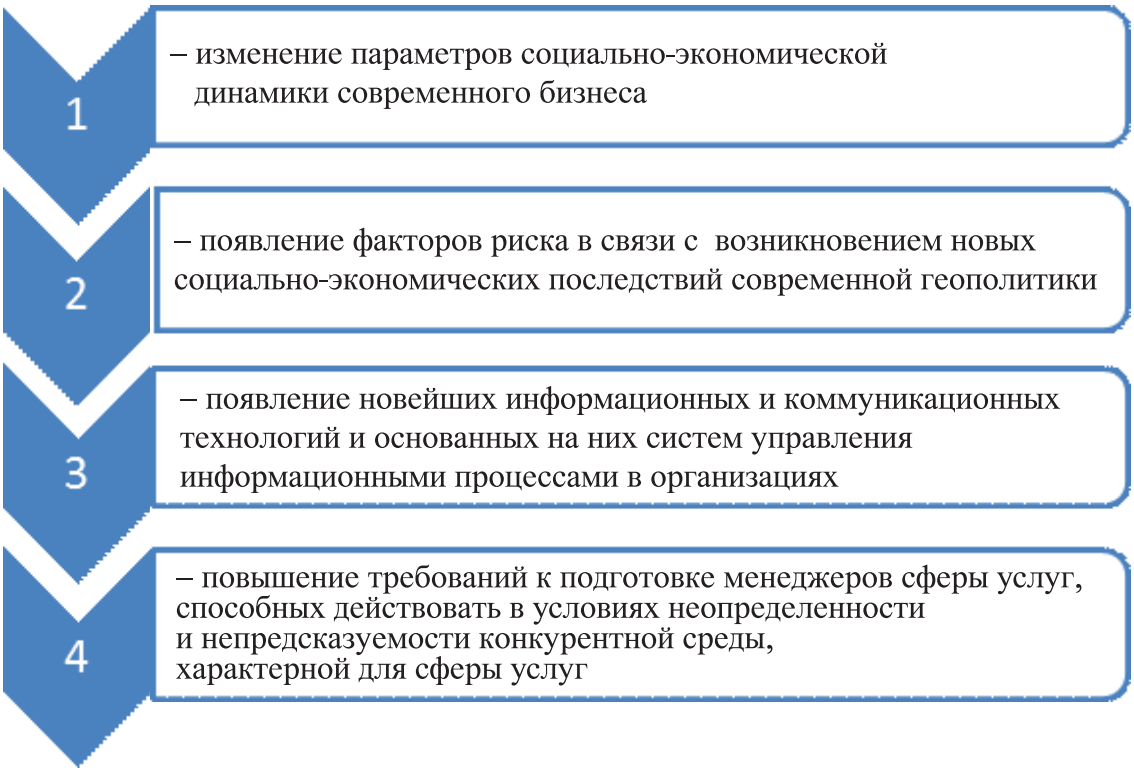


Рисунок 2 – ***Объективные предпосылки технологизации предприятий***

Источник: составлено автором

стилем управления. Последнее во многом зависит от воли и желания субъекта управления, поэтому является субъективным фактором.

Стиль управления проявляется на любом этапе управления, поскольку руководитель руководствуется не только знанием стандартов профессиональной деятельности, но и собственными представлениями о ситуации и выборе способов решения задач. Аналогичные выводы о влиянии стиля руководителя можно сделать при разработке социальных технологий. Так, выбор методов воздействия на социальную систему, определение последовательности и длительности операций, напрямую зависят от личностных характеристик субъекта деятельности. От стиля управления зависят также функции и методы управления. Например, в каждой из функций управления могут быть использованы различные методы управленческого воздействия. Так, контроль предполагает его организацию, издание соответствующего распоряжения, проведение разъяснительной беседы и в случае успешного решения профессиональной задачи, материального поощрения.

Если принять во внимание, что деятельность менеджера в индустрии туризма достаточно специфична, подвержена постоянному риску ввиду постоянного присутствия человеческого фактора, то становится понятным и оправданным применение социальных технологий. К примеру, работа туроператора содержит немало сложностей в плане решения внезапных проблем. Он помимо того, что разрабатывает экскурсионные программы, планы проведения анимационных мероприятий, бронируют места в гостиницах и ведет переговоры с принимающей стороной, еще занимается проведением рекламных кампаний, а также разрешением в пользу клиента возникших конфликтных и разного рода форс-мажорных обстоятельств.

В этом случае сущность социальных технологий состоит в том, чтобы оптимизировать управленческий процесс, сделать его более технологичным и исключить те операции, которые препятствуют получению социального результата. Следовательно, использование технологий в сфере услуг является условием повышения эффективности управленческого воздействия. Этот вывод подтверждает первоначально выдвинутый тезис о целесообразности технологического подхода к управлению современными организациями.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Дятченко Л.Я. Социальные технологии в управлении общественными процессами. Белгород, 1993. – с. 187.
2. Ксенофонтова Х.З. Модель социальных инноваций – фактор развития потенциала управленческого персонала //Известия ПГПУ им. В.Г. Белинского, 2011, №24.
3. Социальные технологии: вопросы теории и практики. – М, 2001.

УДК 369

Асриев С.В.[1]
Медовый В.В.[2]

СПЕЦИФИКА САНАТОРНО-КУРОРТНОЙ СФЕРЫ УСЛУГ И РОЛЬ ПРЕДПРИЯТИЙ ДАННОЙ СФЕРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются ключевые специфические характеристики санаторно-курортной сферы экономики, а также раскрывается роль предприятий данной сферы в обеспечении качества жизни населения. Делается акцент на социальной результативности деятельности санаторно-курортных организаций с целью формирования представления о необходимости соблюдения баланса между экономическими целями санаториев, как предприятий и их социальными задачами.

Ключевые слова: сфера услуг, санатории, курорт, регион.

Asriev S.V.
Medovy V.V

SPECIFICS OF THE SANATORIUM SERVICES SECTOR AND ROLE OF THE ENTERPRISES OF THIS SPHERE IN ENSURING QUALITY OF LIFE OF THE POPULATION

Abstract. The article examines the key specific characteristics of the sanatorium and resort sphere of the economy, and the role of enterprises in this industry in ensuring the quality of life of the population. It focused on the social effectiveness of the sanatorium organizations for forming a view about the need for balance between economic goals of the resorts as enterprises and their social objectives.

Keywords: services, health resorts, resort, region.

Важным свойством рекреационной деятельности является то, что в ее ходе происходит простое и расширенное воспроизводство сил человека. Предоставление рекреационных услуг является специальным видом деятельности, активно развивающимся на протяжении последних более чем ста лет, и нашло свое применение по следующим направлениям, представленным на рисунке 1.

Деятельность санаторно-курортных предприятий сопряжена с такой их особенностью, как обязательное нахождение в лечебно-оздоровительных местностях, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным, региональным или местным законодательством. Деятельность предприятий, предоставляющих услуги санаторно-курортного характера в совокупности составляет санаторно-курортный комплекс экономики страны, региона, города.

Привязка деятельности санаторно-курортных организаций к определенной территории вызывает, во-первых, их высокую концентрацию, во-вторых, необходимость, как правило,

[1] *Асриев Самвел Владимирович*, канд. экон. наук, заведующий кафедрой экономики и информационных технологий, Филиал Ростовского государственного экономического университета в г. Кисловодске, e-mail: asrievsv@yandex.ru, тел. 8-87937-66604

Asriev Samvel, cand. econ. sciences, head of chair of economics and information technologies, branch of the Rostov state economic university in Kislovodsk, e-mail: asrievsv@yandex.ru, tel. 8-87937-66604

[2] *Медовый Валерий Вячеславович*, канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры государственного, муниципального управления и права, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: valter13@yandex.ru, тел. 8-8793-989951

Medovy Valery, cand. econ. sciences, associate Professor of the Department of state, municipal management and law, The North Caucasus institute-branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: valter13@yandex.ru, tel. 8-8793-989951



Рисунок 1 – ***Сфера услуг в организации рекреационной деятельности человека [1]***

большинства рекреантов (потребителей) преодолевать определенные расстояния для получения соответствующих услуг. Последнее позволяет отнести санаторно-курортный отдых к видам туризма, а деятельность по предоставлению таких услуг включить в состав туризма.

Деятельность санаторно-курортных предприятий включает в себя предоставление следующих услуг: размещения (временного проживания); отдыха в определенном режиме; оздоровления; питания; инфраструктура курорта (транспорт, связь, турагенты, туроператоры); культурно-развлекательного характера; по удовлетворению потребностей различных сфер интересов рекреантов (экстремальные виды отдыха, походы и т. д.).

Под предприятием санаторно-курортной сферы следует понимать субъект хозяйствования, создающий и реализующий на рынке услуги размещения, отдыха, оздоровления и развлечения с целью извлечения прибыли, посредством сочетания различных факторов производства (земельные участки, здания, оборудование, инвентарь, сырье, продукция, права требования, нематериальные активы, денежные средства и пр.)

Предприятия санаторно-курортной сферы относятся к коллективным средствам размещения, т. е., занимаются временным размещением туристов и имеют не менее 5 номеров. [2]

На основании данных российской статистики можно представить роль и место санаторно-курортных предприятий в сфере услуг в целом. Ниже (табл. 1, 2) представлены выборочные данные о предоставлении платных услуг населению России в целом и Ставропольского края в частности.

Как видно из таблицы 1, доля санаторно-оздоровительных услуг в общем объеме предоставленных населению услуг в целом не велика в анализируемом периоде и составляет 1,3 %. В то же время в курортных территориях России данный показатель заметно выше (табл. 2).

Таблица 1 – Объем платных услуг населению России по видам

Виды услуг	Октябрь 2014 г.				Январь-октябрь 2013 г. в % к январю-октябрю 2013 г.
	млрд. руб.	в % к			
		октябрю 2013 г.	сентябрю 2014 г.	итогу	
Платные услуги	377,3	93,3	100,6	100	95,6
в том числе: бытовые	39,7	91,1	100,8	10,5	93,9
транспортные	76,4	93,4	98,4	20,3	90,6
связи	74,2	99,2	98,5	19,7	104,0
жилищные	20,6	101,2	100,6	5,4	99,3
услуги гостиниц и аналогичных средств размещения	9,7	88,6	97,2	2,6	84,5
коммунальные	68,1	94,3	110,2	18,1	98,6
культуры	6,9	91,9	105,1	1,8	91,7
туристские	5,5	77,5	77,1	1,5	93,9
физической культуры и спорта	2,7	112,4	129,1	0,7	93,3
медицинские	19,2	85,6	106,1	5,1	92,1
санаторно-оздоровительные	4,8	91,2	94,3	1,3	88,9
ветеринарные	0,7	90,7	99,7	0,2	90,8
правового характера	8,2	67,2	92,6	2,2	81,8
системы образования	28,5	95,3	95,7	7,6	96,3
прочие виды платных услуг	12,1	-	-	3,0	-

Источник: www.gks.ru – официальный сайт Федеральной службы государственной статистики

Таблица 2 – Объем платных услуг населению в Ставропольском крае по видам

Виды услуг	Январь-октябрь 2014 г., млн. руб.	в % к	
		итогу	январю-октябрю 2013 г.
Всего оказано платных услуг	55007,9	100,0	100,8
в том числе:			
бытовые	5891,2	10,7	104,4
транспортные	7695,6	14,0	96,2
связи	9115,3	16,6	109,4
жилищные	1526,8	2,7	98,5
услуги гостиниц и аналогичных средств проживания	420,4	0,7	86,4
коммунальные	12466,	22,7	105,8
учреждений культуры	193,7	0,4	89,4
туристские	356,9	0,6	111,7
физической культуры и спорта	19,1	0,0	94,7
медицинские	2683,2	4,9	105,2
санаторно-оздоровительные	7135,6	13,0	88,5
ветеринарные	165,6	0,3	94,7
правового характера	1534,6	2,8	98,2
системы образования	3713,3	6,8	91,1
прочие	2090,3	3,8	… 1)

Источник: www.stavstat.gks.ru - официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю

Для такой курортной (лечебно-оздоровительной) территории, как правило, создается и поддерживается имидж курорта, которым пользуются все хозяйствующие субъекты, размещенные в нем. Наличие природно-климатических факторов, позволяющих производить санаторно-курортные услуги, определяет общую экономическую направленность и специализацию соответствующего территориального образования. В этой связи деятельность предприятий санаторно-курортной сферы приобретает высокое социально-экономическое значение, в ходе ее осуществления происходит образование различных экономических и социальных эффектов, пользователями становятся различные субъекты. Виды таких эффектов и их пользователи представлены на рисунке 2.



Рисунок 2 – ***Эффекты курортно-рекреационной сферы деятельности [3]***

Представленная выше схема раскрывает роль и значимость предприятий санаторно-курортной сферы в общественно-экономических формациях различного масштаба. Различные хозяйствующие субъекты, в том числе и государство и отдельные физические и юридические лица являются пользователями результатов санаторно-курортной деятельности, что подчеркивает ее значимость для общества и указывает на необходимость разработки эффективных инструментов и методов управления ею.

Рассматривая социальную результативность деятельности предприятий санаторно-курортной сферы приведем результаты исследований отечественных ученых ГНИИ Курортологии г. Пятигорска. Ими выявлено, что в после отдыха и лечения в санатории у рекреантов отчетливо прослеживается медико-социальный и экономический эффект: «сокращается число больных, пользующихся освобождением от работы, – в 1,8-2,6 раза; количество дней временной нетрудоспособности – в 2,3-3,0 раза; потребность в госпитализации – в 2-4 раза; расходы на лечение больных в поликлиниках и стационарах – в 2,6-3,0 раза; выплаты пособий по больничным листам – в 1,8-2,6 раза; ущерб производству от «недопроизводства» продукции в связи с заболеваемостью рабочих и служащих – в 2-3 раза» [4, 5].

В связи с изложенным выше, необходимо отметить, что управление санаторно-курортной сферой на уровне компетентных государственных органов должно учитывать ряд показателей, характеризующих социальные эффекты санаторно-курортной деятельности.

Система социальных индикаторов развития исследуемой сферы должна включать в себя следующие:

- снижение общего уровня заболеваемости у рекреантов;
- рост количества потребителей санаторно-курортных услуг;
- совершенствование методик и материально-технической базы предоставления услуг;
- возможность комплексного получения набора услуг, в том числе и по желанию рекреанта;
- способствование снижению безработицы и повышению занятости населения;
- выполнение обязательных условий по уплате налогов в бюджеты различных уровней и государственные внебюджетные фонды;
- возможность для работников санаторно-курортных предприятий и членов их семей пользоваться услугами санаторно-курортных предприятий на льготных условиях.

Данные показатели отличаются реальностью измерения и учета в рамках бухгалтерского, оперативного и статистического наблюдения.

В целях управления может возникнуть необходимость количественного измерения социального эффекта санаторно-курортной деятельности. Для этого рекомендуется использование экономико-математического инструментария.

Размещение на определенной курортной территории (в особенности – территории курорта, имеющего санаторно-оздоровительную направленность) исторически обуславливает развитие хозяйственной системы данной территории. Она определенно связанна с индустрией предоставления соответствующих услуг и удовлетворением рекреационных потребностей населения. Базовыми для развития любой курортной территории являются именно сферы деятельности, ориентированные на рекреантов. Это является своеобразным стержнем региональной или местной, а в некоторых случаях и национальной экономики. В России к таким территориям относятся черноморское побережье Краснодарского края, регион Кавказских Минеральных Вод, курорт Белокуриха в Алтае и другие.

Например, в городе-курорте Кисловодске региона Кавказских Минеральных Вод (далее региона КМВ) доля налоговых платежей, уплачиваемых санаторно-курортными организациями в местный бюджет, составляет около 20% (по данным за 2013 г.). Это весьма существенный показатель роли и значимости санаторно-курортной сферы деятельности в региональной хозяйственной системе.

В регионе КМВ функционирует 135 здравниц, способных принять одновременно более 35 тысяч отдыхающих.

Наличие в регионе КМВ соответствующих природно-климатических факторов (минеральных вод, лечебных грязей, целебного климата) обеспечивает возможность предо-

ставления услуг оздоровления и отдыха более 1 млн. чел. в год. Это является чрезвычайно необходимым для изменения ситуации постоянно наблюдаемого демографического спада и повышения качества здоровья нации.

Изучение некоторых аспектов санаторно-курортной деятельности в России в целом позволило получить следующие данные, доказывающие большую роль предприятий данной сферы в обеспечении населения рекреационными услугами.

Оценки специалистов показывают, что рекреационный потенциал отечественных курортов, используется не более чем на 50 %. Используемые методики санаторно-курортного лечения имеют глубокую научно-практическую основу и показывают высокий уровень их эффективности. Многие санатории оснащены самым современным медицинским оборудованием. Сочетание природно-климатических факторов и результатов научно-технического прогресса позволяет добиваться выше описанных результатов, направленных на повышение качества здоровья рекреантов.

На сегодня сфера предоставления санаторно-курортных услуг в России представлена более 2,3 тыс. санаторно-курортных и оздоровительных учреждений на 371,2 тысячи мест, где ежегодно проходят лечение и оздоровление более 5 миллионов человек. На территории всех федеральных округов РФ существуют санаторно-курортные организации, обеспечивающие лечение наиболее распространенных заболеваний. По данным Федеральной службы государственной статистики, за 2011-2013 гг. сеть санаторно-курортных учреждений в России возросла на 10 тысяч мест. Усиление внимания к этому виду медицинской помощи во многом обусловлено негативными тенденциями в состоянии здоровья населения, высоким уровнем профессиональной заболеваемости и инвалидности россиян.

Итак, санаторно-курортная сфера деятельности представляет собой совокупность взаимодействующих между собой хозяйствующих субъектов, различных природно-климатических факторов, организационно-экономических и социальных условий для производства (предоставления) продукта, направленного на расширенную и расширенно-компенсаторную рекреацию человека.

Учитывая те обстоятельства, что санаторно-курортная деятельность осуществляется предприятиями, нацеленными на извлечение прибыли и управляемыми именно с данной целью и при этом происходит образование колоссального социального эффекта для различных групп общества необходимо говорить о социально-экономическом управлении (менеджменте). Последнее определяется как процесс воздействия менеджеров, собственников и государства на санаторно-курортное предприятие с целью получения им максимальной прибыли, повышения качества и увеличения количества производимых услуг.

Субъектами управления предприятиями санаторно-курортной сферы являются, в том числе собственники предприятий, их представители – менеджеры, государство в лице различных органов и структур.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Асриев С.В., Медовый В.В., Солодовникова А.Г. Методические аспекты оценки и управления деятельностью предприятий санаторно-курортной сферы региона (по материалам Кавказских Минеральных Вод): монография. – Пятигорск: РИА-КМВ, 2011, 119 с.
2. Постановление Госстандарта России «Об утверждении ГОСТ Р 51185-98 «Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования» от 09.07.1998 г. № 286
3. Асриев С.В. Проблемы развития предпринимательства в курортно-рекреационной сфере региона КМВ и роль государства в их оптимальном решении // Известия Кабардино-Балкарского научного центра РАН. – 2007. – №3-1. – с. 3-11
4. Постановление Правительства РФ О федеральной программе «Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации - Кавказских Минеральных вод» от 23.10.1993 г. № 1063
5. Официальный сайт ФГБУ «Пятигорский государственный научно-исследовательский институт курортологии ФМБА» [Электронный ресурс] // URL: www.gniik.ru

УДК 339.138

Долгова И.В.[1]

НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ МАРКЕТИНГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТУРИСТСКИХ КОМПАНИЙ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Аннотация. В статье рассматриваются основные направления трансформации маркетинговой деятельности туристских компаний в условиях сокращения туристского потока. Изменения экономической и политической ситуации привели к переменам в поведении потребителей туристских услуг, в результате чего компаниям необходимо искать новые подходы к сегментации рынка, изменять способы продвижения, активизировать личное общение, формировать уникальное торговое предложение. Отдельное внимание уделено применению таких инструментов малобюджетного продвижения, как вирусный маркетинг и кросс-маркетинг. Основной акцент в статье сделан на доступности предложенных инструментов для небольших туристских компаний, не располагающих большим бюджетом на маркетинг.

Ключевые слова: маркетинг, туризм, сегментация, вирусный маркетинг, кросс-маркетинг.

Dolgova I.V.

DIRECTIONS OF TRANSFORMATION OF THE MARKETING ACTIVITIES OF TOURISM COMPANIES IN THE MODERN CONDITIONS

Abstract. This article discusses the basic directions of the transformation of marketing activity of tourist companies in the face of shrinking tourist flow. Changes in the economic and political situation have resulted in changes in the behaviour of consumers of tourism services, with the result that companies need to find new approaches to market segmentation, change ways to promote, intensify personal contact, forming a unique selling proposition. Special attention is given to the use of low-cost tools such as viral marketing promotions and cross-marketing. The main focus of the article placed on the availability of the proposed instruments for small tourist companies, do not have a large budget for marketing.

Keywords: marketing, tourism, segmentation, viral marketing, cross-marketing.

В 2014-2015 гг. на фоне ухудшения экономической ситуации и влияния ряда негативных факторов произошло самое значительное за последние 15 лет сокращение выездного туристского потока: за первые три квартала 2015 года число отправившихся за границу российских туристов упало более чем на 30%. Больше всего путешественников потеряли страны дальнего зарубежья: по некоторым из них падение трафика достигает почти 90%, количество отдохнувших в Европе упало на 34%.

В ноябре 2015 года для туристов фактически закрылись два самых массовых направления – Турция и Египет, которые по итогам первого полугодия посетили 38% россиян, решивших провести отпуск за пределами страны [1]. Египет и Турция – это бюджетообразующие направления в товарной политике не только международных туроператоров, но и большинства туристских компаний в регионах страны.

Выжить в таких сложных условиях смогут те компании, у которых, как отмечает А. Шнайдерман, имеется багаж практических знаний в области маркетинга и рекламы, а не географии [2, с. 26].

Следует заметить, что в той или иной степени маркетингом занимаются все туристские компании, однако маркетинговая деятельность осуществляется не систематически, концепции маркетинга придерживается лишь

[1] *Долгова Ирина Владимировна*, канд. социол. наук, доцент кафедры государственных услуг и менеджмента, Северо-Кавказский институт- филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: orhid1@yandex.ru, тел.:89620132123
Dolgova Irina, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Department of public services and management, The North Caucasus institute-branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: orhid1@yandex.ru, tel. 89620132123.

небольшое число компаний. Преимущественно реализуются одна-две маркетинговых функции, чаще всего – функция продвижения.

Как правило, большинство туристских компаний обращаются к маркетингу только под давлением обстоятельств. Так, при снижении объемов реализации компании начинают исследовать потребительские предпочтения. Замедление роста объемов реализации заставляет их искать еще неосвоенные рыночные ниши. Возрастающая конкуренция требует освоения способов отстройки от конкурентов за счет разработки уникального торгового предложения, стратегии позиционирования. Увеличение расходов на продвижение способствует росту интереса к инструментам малобюджетного маркетинга и т.п.

Существующее представление о маркетинге как о слишком дорогой технологии для небольших туристских компаний в настоящее время устарело, поскольку современный маркетинг предлагает инструменты, которые могут быть с успехом использованы даже при минимальных маркетинговых бюджетах.

В современных реалиях туристским компаниям следует трансформировать свою маркетинговую деятельность и сосредоточить усилия на решении следующих задач: изучение и сегментирование потребителей туристских услуг; ориентация спроса в определенном направлении; учет психологии, духовно-эмоционального состояния и особенностей потребителей. Это важно в силу того, что изменения в экономической и политической среде привели к переменам в поведении потребителей на рынке туристских услуг.

В потребительском поведении российских туристов в последнее время сложился ряд тенденций, игнорировать которые компании не могут [3]:

1. Нежелание оплачивать отдых заранее, что влечет за собой существенное снижение глубины бронирования – со средних 10-12 недель перед началом прошлого сезона до 4-6 недель сейчас.

Колебание курсов валют приводит к тому, что клиенты не хотят покупать «здесь и сейчас» при текущем курсе и надеются на возможность купить дешевле.

2. Россияне выбирают знакомые направления и отказываются от привычного уровня звездности, чтобы избежать неприятных сюрпризов. Многие отказываются от второстепенных направлений, ранее выбиравшихся для разнообразия.

3. Туристы активно осваивают российские курорты, лидерами среди которых являются курорты Краснодарского края, Кавказские Минеральные Воды, Крым. В качестве интересной альтернативы в пиковые летние месяцы выбирают Калининград и его окрестности (Зеленоградск, Светлогорск, Куршскую косу) [4, с. 107].

4. Туристы стали более рациональными: эмоциональных покупок из разряда «хочу улететь прямо сегодня/завтра/послезавтра» становится все меньше.

5. Путешественников с низким доходом в 2016 году практически не будет из-за практически полного исчезновения «горящих» туров, увеличения стоимости авиабилетов на регулярные рейсы, отсутствия привычных дешевых предложений на рынке.

Что делать в такой ситуации небольшой турфирме?

1. Сегментировать [5, с. 142]. Вариантов сегментирования множество, однако наиболее освоены традиционные критерии сегментации: цель путешествия и предпочтения, связанные с организацией отдыха, мода, распространенные идеи и тенденции в обществе. Вместе с тем, крайне редко компаниями используются следующие критерии:

Проблемная ситуация. В данном случае целевым сегментом являются люди, обеспокоенные какой-то серьезной проблемой, и которым турпоездка пойдет на пользу. К примеру, вне поля зрения туристских компаний находятся такие жизненные ситуации, как поездки по святым местам бездетных пар и людей, находящихся в депрессии после потери близких, проблема пляжного отдыха полных людей, которые стесняются показаться в купальнике на обычных пляжах).

Или, например, туры для невыездных. В настоящее время действует запрет на выезд за пределы страны сотрудникам практически всех силовых ведомств, но они тоже уходят в отпуска, у них есть жены и дети. Сейчас как раз время заниматься этой категорией туристов.

Состояние здоровья. Можно говорить об аллергии, стрессе или бессоннице, которыми сегодня страдает большое количество людей разного возраста и социального положения. К примеру, многие жители южных регионов, страдающие от аллергии на амброзию, готовы в период цветения амброзии (с конца июля до конца августа) уехать на отдых [6, с. 280].

Образ жизни. Предложение особых туристских программ или условий отдыха для «сов» и «жаворонков», сидящих на диете и любителей ночных перекусов и т.п., учитывающих специфические интересы, привлекут внимание данных целевых групп и позволят дифференцироваться от конкурентов.

Еще один способ отстройки от конкурентов – помощь в решении проблемы с устройством домашних животных на время путешествия их хозяев.

Ностальгический туризм. Люди с интересом посещают те места, с которыми у них связаны важные этапы или события в жизни. Целевой группой здесь могут быть выпускники учебных заведений, военнослужащие и жители, переехавшие в другие города и регионы, люди, которые здесь познакомились или родились, дети и внуки бывших жителей. В этом случае даже нет необходимости разрабатывать какой-то особый тур, достаточно напомнить аудитории о том, как приятно вернуться в места своего детства или молодости спустя годы.

Хобби, интересы. Набирают популярность тематические туры. Это и маршруты для любителей фотографий, и специальные путешествия для гурманов, и поездки для поклонников танцев, и йоги, и туры по сбору лекарственных трав и т.д.

2. Переориентироваться. Туры по нашей стране в настоящий момент становятся более востребованными. За девять месяцев 2015 года иностранцы совершили в Россию 2,54 миллиона поездок с туристскими целями, что на 13% больше аналогичных показателей 2014 года. Кроме того, по данным опроса ВЦИОМ, две трети россиян (67%) полагают необходимым сосредоточить усилия российских властей на развитии внутреннего туризма [7].

3. Изменять способы продвижения. Те способы продвижения, которые применяли большинство турагентств, уходят в прошлое. Уже невозможно привлечь потребителя скидками и бонусами, недостаточно иметь просто сайт или группу в социальных сетях. Основная ошибка заключается в том, что на сайте или в группе до сих пор присутствуют только рекламные предложения с указанием страны, сроков пребывания и названия отелей. Это уже не работает. Для достижения успеха нужен качественный контент. Потребитель хочет быть уверен, что он покупает тур у профессионала, у человека, побывавшего в тех местах, которые он рекламирует.

В настоящее время наиболее актуальны личные путевые заметки, личный опыт и компетентность, которым должно найтись место на сайте компании. Потребителю интересны статьи, в которых представлены личные пристрастия автора публикации, его рекомендации (что посмотреть, что купить, как одеваться, как торговаться, что делать в экстремальных ситуациях).

4. Лично общаться со своими клиентами. Проводить в своих офисах круглые столы, приглашать «старых» туристов на день рождения компании, на празднование Нового года и другие праздники.

5. Научиться выделяться среди конкурентов. Слоганы «туры по всему миру» и «туры для всех» уже не работают. Именно поэтому следует обратить внимание на то, что в маркетинге называется «Уникальное Торговое Предложение». Составить и придумать такое УТП довольно сложно, но если оно есть, то прибыль компании резко возрастает.

Ключевой составляющей бизнеса туристского агентства является качество услуг, предоставляемых клиентам. Исключительно точным показателем качества услуг является сайт агентства. Однако ситуация с сайтами большинства туристских компаний выглядит сегодня практически так же, как и три или четыре года назад: 9 из 10 сайтов представляют собой визитки с контактной информацией, «наколенным» дизайном и картинкой с пляжем и девушкой. Некоторые дополнены бесплатными или платными поисковиками туров. Однако сегодня этого недостаточно. Для туристов необходима подробная, полезная и правдивая информация о месте предстоящего отдыха.

В первую очередь, на сайте должно быть четко выделено основное направление деятельности компании. Если это пляжный отдых, значит, вся информация, ее дизайн и специфика подачи (горящие предложения, типы туров, подбор вариантов) должны быть ориентированы именно на этот вид отдыха. Это не означает, что нужно совсем отказываться от других направлений – просто они будут представлены менее широко.

Особого внимания заслуживает персонализация компании, потому что самое главное во взаимоотношениях с туристом– это доверие. Компании копируют друг у друга информацию, переносят одинаковый «контент» с сайта на сайт, пишут о своих заслугах, которых нет, вывешивают сомнительные предложения.

Не вызывают доверия шаблонные фразы типа «мы – молодая и перспективная команда профессионалов турбизнеса» в разделе «О компании». Целесообразнее показать цели и миссию, достижения и благодарности компании, описать интересы и специализацию сотрудников – это более интересно, особенно думающим туристам.

Большинство сайтов очень скучные по выбору цветов, по подбору иллюстраций. Они не вызывают никаких эмоций – ни положительных, ни отрицательных, поэтому нужно уделять больше внимания «эмоциональной составляющей». Потенциальные клиенты активно реагируют на «настроение» сайта.

Реклама туров должна быть целенаправленной. Например, объявление «Испания для всех» – это объявление ни для кого. Каждый человек индивидуален. «Испания для студентов», «Испания для пенсионеров», «Испания в июне для молодоженов» – такие объявления, с одной стороны, сужают аудиторию, но с другой – дают именно целевую аудиторию. Предлагая не всю Испанию, а только один курорт, и на этом курорте лишь несколько отелей, можно существенно увеличить конверсию. Предложения, когда есть только страна, курорт, отель, даты и цена, работают слабо. У компании должен быть «вкусный» тур, адресованный конкретному человеку.

Востребовано в сложившейся ситуации малобюджетное продвижение, или партизанский маркетинг. Это направление заслуживает отдельного внимания, однако нельзя не упомянуть о двух важных для туристских компаний инструмента – о вирусном маркетинге и кросс-маркетинге.

Вирусный маркетинг – общее название различных методов распространения рекламы, главным «разносчиком» которой являются сами получатели информации [8]. Он действует за счет яркой, творческой, необычной идеи или с использованием доверительного послания, способного привлечь новых получателей информации. В качестве примера приведем некоторые приемы. Так, компания может выделить из числа лояльных клиентов тех, кого можно назвать «экспертами» в туризме, и кто с удовольствием рассказывает о своих путешествиях друзьям и знакомым. Эти люди станут «проповедниками» компании, а вознаграждением для них послужат персональные странички на сайте компании.

Еще одна популярная идея - вручать туристам подарки. Главная задача в том, чтобы это передавалось друзьям и напоминало о компании. В качестве такого подарка можно создать собственный справочник (условные названия: «101 совет», «Советы бывалых»), в котором собрать рекомендации опытных туристов и наблюдения менеджеров компании. Покупателю тура можно вручить два экземпляра: один – для него, другой – для его лучшего друга.

Кросс-маркетинг (перекрестные продажи, соседский маркетинг) – это достаточно эффективная технология продвижения туристских продуктов на рынке, подразумевающая обеспечение коммуникаций и продаж в том месте, где человек к ним расположен [9].

Суть кросс-маркетинга заключается в том, что клиенты одной компании становятся одновременно потенциальными потребителями товаров и услуг другой. При этом каждый из участников реализует свой интерес. Одни хотят получить приток покупателей за счет клиентской базы своих партнеров, другие – добиться узнаваемости своей компании.

Если компания специализируется на пляжном отдыхе, есть смысл договориться с владельцем магазина пляжной одежды, солнцезащитных очков о размещении небольших рекламных наклеек, скажем, на зеркалах в примерочных, взамен на предоставление сво-

им туристам флаеров, купонов, дисконтных карт или других промо-материалов коллег[10]. При таком подходе каждый рубль, вложенный в производство рекламных наклеек, принесет в разы больше отдачи, чем при распространении этих же листовок на улицах прохожим. Если ниша компании – экстремальный туризм, можно поместить рекламу в магазинах, торгующих снаряжением, спортивных клубах. Компании, реализующей туры для новобрачных, можно договориться о раздаче визиток в свадебных салонах. Целевая аудитория совпадает, конфликта интересов нет, взаимная выгода очевидна. Очевидно, что даже в небольших в городах страны найдутся предприниматели, которых можно заинтересовать взаимной рекламой.

Таким образом, в условиях сложной экономической ситуации небольшим туристским компаниям для сохранения и укрепления своей рыночной позиции необходимо активизировать маркетинговую деятельность. При этом следует отойти от стандартных приемов работы и сосредоточить усилия на поиске новых ниш рынка, применении нестандартных подходов в работе с клиентами, выбирая те из них, которые не требуют серьезных финансовых затрат и слабо используются (или не используются вовсе) конкурентами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Мерцалова А. Туристы разошлись по домам [Электронный ресурс]. URL: www.kommersant.ru/ (дата обращения: 13.02.2016).
2. Шнайдерман, А. Л. Партизанский маркетинг в туризме /А. Шнайдерман. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014. – 224 с.
3. Донская А. Как изменился российский турист за год? [Электронный ресурс]. URL: http://www.trn-news.ru/ (дата обращения: 13.02.2016).
4. Жоглина Е.В.Перспективные направления развития Кавказских Минеральных Вод // Всероссийский научно-аналитический сборник «Сегодня и завтра Российской экономики». – Москва, 2014. – № 64. – С. 107-109.
5. Макатрова Н. Как привлечь туристов и стать туристическим брендом в России. 420 примеров и профессиональных советов. – М.: ООО «Консалтинговая компания «Конкретика», 2011. – 400 с.
6. Терешина М.В., Дегтярева И.Н. Экотуризм как фактор устойчивого развития рекреационной территории. Актуальные проблемы социально-экономического развития России. Материалы международной научно-практической конференции, Краснодар: Кубан. гос. ун-т, 2007. – с. 279-281.
7. РСТ: поток иностранных туристов в РФ за 9 месяцев 2015 г вырос на 13% [Электронный ресурс]. URL: http://ria.ru/ (дата обращения: 23.01.2016).
8. Глоссарий Интернет-маркетинга [Электронный ресурс]. URL: http://glossary-internet.ru/ (дата обращения: 23.01.2016).
9. Хромов А. Кросс-маркетинг: как быстро и дешево привлечь клиентов [Электронный ресурс]. URL: http://www.kom-dir.ru/ (дата обращения: 20.02.2016).
10. Шилина Ю. Партнерские взаимоотношения участников рынка [Электронный ресурс]. URL: http://habeas-russia.ru/ (дата обращения: 20.02.2016).

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ

УДК 374.32

Гукасова Н.Р.[1]
Ступникова О.Е.[2]

ВНЕДРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО КОНТРАКТА В МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ КАК МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ

Аннотация. Обеспечение качества медицинской помощи является важнейшей частью государственной политики в сфере здравоохранения. В современных экономических условиях возникает необходимость дальнейшего совершенствования системы оплаты труда работников учреждений, ориентированного на достижение конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ), а также отмены неэффективных стимулирующих выплат.

В статье проанализировано современное состояние системы оплаты труда в период проведения модернизации, выявлены проблемы и разработана модель интеграции системы оплаты труда на основе эффективного контракта в общую систему управления медицинской организацией.

Ключевые слова: система оплаты труда, эффективный контракт, медицинская организация, индикатор, показатель.

Gukasova N.R.
Stupnikova O.E.

IMPROVEMENT OF WAGE IN THE BUDGET MEDICAL ORGANIZATIONS

Abstract. Ensuring the quality of medical care is an important part of the state policy in the sphere of public health. In today's economic climate there is a need to further improve the wage system state employees based on the achievement of specific indicators of quality and quantity provided by the state (municipal) services (performance of works), as well as the abolition of inefficient incentive payments.

The article analyzes the current state of the wage system in the period of modernization, the problems are identified and the model for the integration of a payment system based on effective contract in general system of management of medical organization is developed.

Keywords: wage system, an effective contract, medical organization, an indicator parameter.

Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» доступность и качество медицинской помощи отнесены к основным принципам охраны здоровья.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы утверждена Методика расчета фактического уровня средней заработной платы отдельных категорий работников.

[1] *Гукасова Нина Рафаэловна*, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и антимонопольного регулирования, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: gukasovan@mail.ru
Gukasova Nina, PhD, associated professor of the department of economy and antitrust regulation, The North Caucasus institute-branch of RANEPA, e-mail: gukasovan@mail.ru

[2] *Ступникова Оксана Емельяновна*, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики и антимонопольного регулирования, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: oks-ev@yandex.ru;
Stupnikova Oksana, PhD, associated professor, head of the department of economy and antitrust regulation, The North Caucasus institute-branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: oks-ev@yandex.ru;

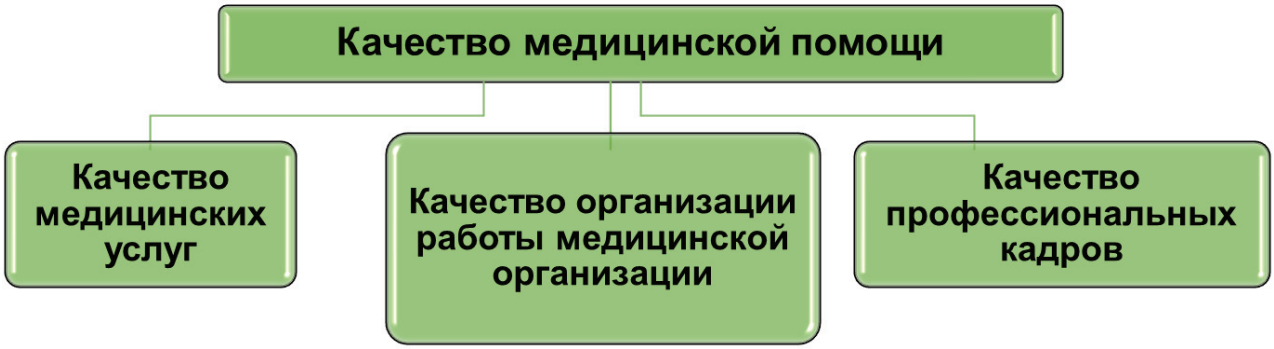


Рисунок 1 – ***Основные компоненты качества медицинской помощи***

Совершенствование оплаты труда в здравоохранении в соответствии с этой методикой будет осуществляться и осуществляется с помощью:

1. Дорожных карт субъектов РФ.

2. Дорожных карт медицинских организаций. Перечень мероприятий дорожной карты включает:

1. оптимизацию номенклатуры специальностей специалистов с высшим и послевузовским, средним медицинским и фармацевтическим образованием в сфере здравоохранения;

2. совершенствование методики расчета потребности в медицинских кадрах с учетом структурных преобразований в субъекте РФ (медицинской организации), отечественного опыта, развития государственно-частного партнерства;

3. мониторинг кадрового состава системы здравоохранения, ведение регионального регистра (Федерального регистра) медицинских и фармацевтических работников.

Этапы программы совершенствования оплаты труда:

• I этап (2012-2013 годы): уточнение критериев, новые подходы к формированию стимулирующих выплат;

• II этап (2014 - 2015 годы):

• актуализация (разработка) показателей эффективности деятельности работников в государственных (муниципальных) учреждениях для обеспечения увязки оплаты труда с повышением качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг;

• заключение трудовых договоров с работников, основанных на принципах «эффективного контракта»;

• профессиональные требования, квалификационные требования, установление базовых окладов по профессиональным квалификационным группам

• III этап (2016-2018 годы):

• завершение работы по заключению трудовых договоров с работниками, основанных на принципах «эффективного контракта»;

• обеспечение к 2018 году достижения целевых значений соотношений заработной платы работников, повышение оплаты труда которых предусмотрено Указом, со средней заработной платой в субъектах Российской Федерации.

В течение всех этапов будет проводиться мониторинг и статистическое наблюдение.

Практика применения новых условий оплаты труда показала, что в полной мере решить задачу стимулирования работников с учетом результатов их труда удалось не для всех учреждений.

Во многих случаях показатели и критерии эффективности деятельности работников учреждений недостаточно проработаны, а их применение носит формальный характер. В системах оплаты труда работников учреждений во многих случаях сохранились ранее применявшиеся выплаты стимулирующего характера, имеющие низкую эффективность в современных условиях (например, добросовестное выполнение обязанностей, интенсивность труда, качество труда и др. без указания конкретных измеримых параметров).

Анализ внедрения новых систем оплаты труда свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования системы оплаты труда, в том числе с целью:

• совершенствования системы оплаты труда работников учреждений, ориентированной на

достижение конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ);

• отмены неэффективных стимулирующих выплат.

Основой для повышения стимулирующей роли заработной платы должно стать построение сквозных отраслевых систем показателей оценки эффективности деятельности учреждений при оказании государственных (муниципальных) услуг (выполнении работ) по принципу «Российская Федерация – субъект Российской Федерации - учреждение – работник».

На сегодняшний день из 35 медицинских организаций Республики Ингушетия (далее РИ) только в 10 организациях поэтапно переходят на новую систему оплаты труда с использованием эффективного контракта.

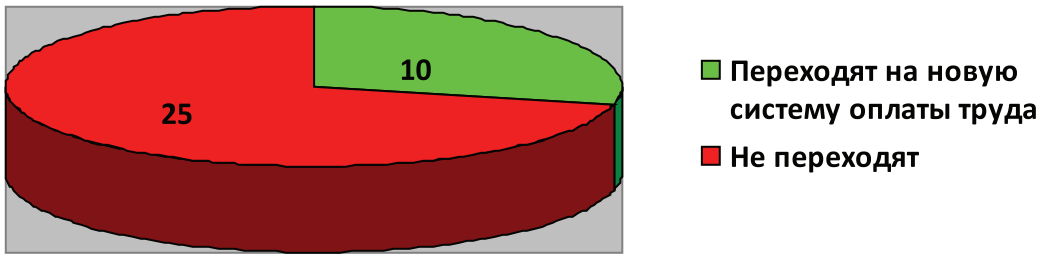


Рисунок 2 – ***Отношение медицинских организаций РИ, переходящих на новую систему оплаты труда к МО, не начавшим переход***

В этой связи очевидно, что совершенствование системы оплаты труда и управления качеством профессиональных кадров в направлении повышения качества медицинской помощи становится затруднительным без интеграции процессов мотивации кадров в систему управления качеством медицинской помощи.

Об этом также свидетельствуют результаты опроса персонала и пользователей услуг ГБУ «Назрановская городская больница».

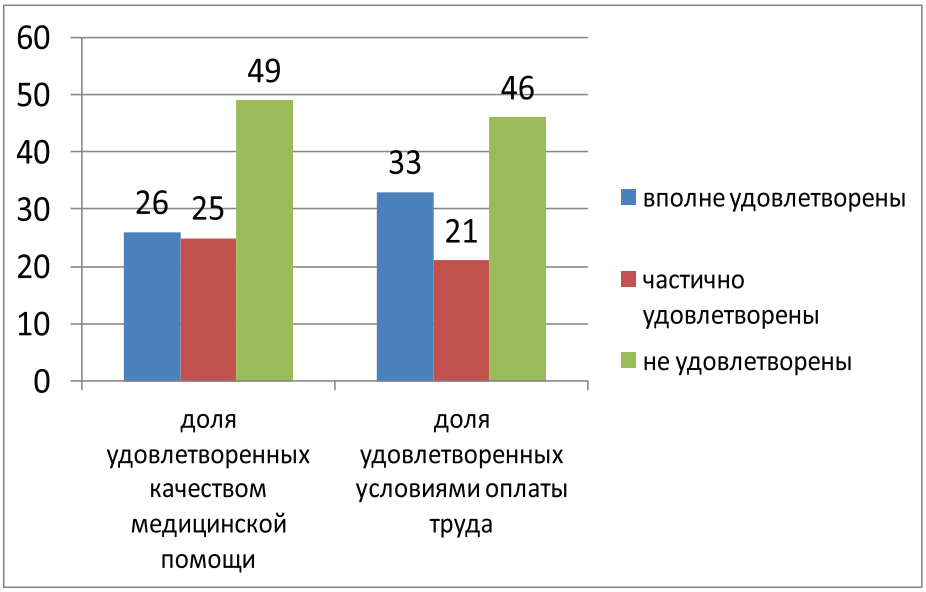


Рисунок 3 – ***Доля удовлетворенных качеством медицинской помощи и условиями оплаты труда***

Исходя из вышеизложенного, внедрение эффективного контракта выступает в качестве основного механизма повышения качества медицинской помощи.

Концептуальной основой эффективного контракта является деятельность медицинской организации в виде совокупности всех процессов, подлежащих анализу и непрерывному улучшению для обеспечения качества медицинских услуг. Эффективный контракт даст возможность поощрять работников, добившихся лучших показателей.

В Программе поэтапного совершенствования систем оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 г. № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 годы» перечислены основные цели:

- сохранение кадрового потенциала;
- повышение престижности и привлекательности работы в медицинской организации;
- обеспечение соответствия оплаты труда работников качеству оказания ими государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Для выполнения этих целей необходимо:

- совершенствовать систему оплаты труда работников, ориентированных на достижение конкретных показателей качества и количества оказываемых услуг;
- создать прозрачный механизм оплаты труда руководителей медицинских организаций;
- развивать кадровый потенциал работников;
- создавать организационные и правовые условия для достижения целевых показателей уровня средней заработной платы отдельных категорий работников, определенных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 и от 1 июня 2012 г. № 761.

Эффективно работающий врач может стать заложником неэффективного менеджмента.

Следовательно, эффективный контракт может быть реализован только в «эффективно управляемом учреждении».

Для эффективного управления учреждения должна работать команда - группа людей, которая выполняет определенную задачу и в которой проявляется результат усилий членов команды, который всегда больше результата работы отдельно взятого работника.

Эффективность использования данного механизма можно оценить по динамике показателей качества медицинской помощи в больнице, изменениям в распределении фонда оплаты труда в зависимости от качества выполняемых работ, уровню удовлетворённости потребителей и персонала.

Эффективный контракт – это трудовой договор (дополнительное соглашение к трудовому договору), в котором:

1. конкретизированы должностные обязанности (Профессиональные стандарты);
2. условия оплаты труда;
3. показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг;
4. меры социальной поддержки.

Примеры интеграции критериев эффективности выполняемой персоналом работы в систему управления качеством медицинской помощи в медицинской организации приведены в таблице 1.

Таблица 1 – Интеграция критериев эффективности выполняемой персоналом работы в систему управления качеством медицинской помощи в медицинской организации

№ п/п	Критерий	Порядок оценки критерия	Норматив значения критерия или соответствие другому (интегральному критерию) для МО	Перечень структурных подразделений для оценки критерия	Норматив значения критерия для структурного подразделения	Перечень категорий персонала для оценки критерия	Норматив значения критерия для указанной категории персонала
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
1.	Выполнение плановых показателей (число койко-дней для стационара, число посещений для диспансера)	Приказ Минздрава России от 30.12.02 № 413 Приказом Минздрава РФ от 13.11.03 № 545	Плановое количество койко-дней и посещений устанавливается государственным заданием. В 2014 году: 358 050 койко-дней 145 188 посещений	1,2,3,4,5, 6,7,8,9, 10,11,12, 13,14,15, 16,17,18, 19 ДОВ ДОД	Плановые показатели для всех структурных подразделений рассчитываются и устанавливаются приказом главного врача ежегодно.	Заведующий отделением стационара, врач-психиатр стационара, медицинский психолог стационара	Соответствует нормативу по структурному подразделению.
					ДОВ – 107 238 ДОД – 37 950	Заведующий диспансерным отделением	ДОВ – 107 238 ДОД – 37 950
						Врач-психиатр дисп. отделения	ДОВ – 5 106 ДОД – 4 217
2	Качество преемственности в оказании психиатрической помощи	2.	Отсутствие дефектов преемственности	Все структурные подразделения	Отсутствие дефектов преемственности	Заведующие отделениями, врачи всех специальностей	Отсутствие дефектов преемственности
3.	Интенсивность труда	Не документирован[1]	Оптимальная интенсивность труда – понятие, не подлежащее количественному измерению, субъективное.	Определяется решением конкретных производственных задач	Оптимальная интенсивность труда – понятие, не подлежащее количественному измерению, субъективное.	Определяются решением конкретных производственных задач	Оптимальная интенсивность труда – понятие, не подлежащее количественному измерению, субъективное.

[1]. Подразумевается качество направления пациента в стационар (информативность направления, информирование пациента о целях госпитализации, правильная оценка показаний и исключение противопоказаний для госпитализации, соблюдение прав граждан при направлении в психиатрический стационар), качество выписки (своевременность и информативность выписки из медицинской карты стационарного больного, информированность пациента о возможностях получения бесплатного лекарственного обеспечения после выписки из стационара и др.). Порядок оценки преемственности документально не оформлен.

Анализ приведённых в качестве примера критериев показывает:

Критерий 1 «Выполнение плановых показателей (число койко-дней для стационара, число посещений для диспансера)» отражает достижение конкретных показателей количества оказываемых государственных услуг, для критерия установлено нормативное значение, порядок оценки критерия закреплён нормативным актом. Критерий может использоваться для обеспечения качества.

Критерий 2 «Качество преемственности в оказании психиатрической помощи» обнаружил несоответствие, выраженное в невыполнении требования закрепления порядка оценки критерия нормативным актом или локальным документом. Критерий требует коррекции.

Критерий 3 «Интенсивность труда»: Интенсивность труда определяется как степень напряженности, насыщенности трудового процесса, затраты физической, умственной и нервной энергии при выполнении производственных задач. Таким образом, критерий не отражает достижение конкретных показателей количества и качества оказываемых государственных услуг. Более того, чрезмерная интенсивность труда со временем приводит к снижению качества услуг за счёт накопления утомления работника и количества услуг за счёт снижения производительности его труда. Интенсивность труда невозможно измерить в каких-либо единицах измерения. Оптимальная интенсивность труда – понятие субъективное, не подлежащее количественному измерению. Критерий не может быть использован для установления выплат за качество выполняемых работ.

Таким образом, интеграция процессов материальной мотивации кадров в систему управления качеством медицинской помощи продиктована необходимостью ориентации совершенствования системы оплаты труда на повышение качества медицинской помощи.

Критерий установления выплат за качество выполняемой работы может использоваться для обеспечения качества медицинской помощи при следующих условиях:

1. Критерий отражает достижение конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ);

2. Для критерия установлено нормативное значение;

3. Порядок оценки критерия закреплён нормативным актом или локальным документом.

Совершенствование системы оплаты труда на основе эффективного контракта должно следовать процессному подходу, обеспечивающему постоянное улучшение системы управления качеством.

На современном этапе внедрения эффективного контракта в систему оплаты труда в медицинских организациях Республики Ингушетия необходимым дополнительным ресурсом для реализации проекта является только управленческое решение.

Ожидаемым результатом внедрения эффективного контракта должно явиться формирование жизнеспособной, эффективной и устойчивой системы управления качеством медицинской помощи, обеспечивающей непрерывное повышение качества медицинской помощи и реализующей принципы менеджмента качества.

УДК 316

Мулляр Л.А.[1]
Коков А.[2]

КОНСЕРВАТИВНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ КУЛЬТУРЫ КАК ФАКТОР СТАГНАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Аннотация. В статье рассматривается консервативный ресурс культуры. Приоритетное внимание уделено актуализации проблемы в истории социогуманитарного знания. Акцентировано стагнационное влияние культуры на деятельность управленческих структур и принятие управленческих решений.

Ключевые слова: культура, консервативный ресурс, стагнация, управленческая деятельность, социогуманитарное знание.

Mullyar L.A.
Kokov A.

CONSERVATIVE POTENTIAL OF CULTURE AS FACTOR OF STAGNATION OF ADMINISTRATIVE PROCESS

Abstract. The article deals with the conservative culture of life. Priority is given to mainstreaming issues in the history of socio-humanitarian knowledge. Accentuated stagnation influence of culture on the activities of the management structures and decision-making.

Keywords: culture, conservative life, stagnation, management activity, socio-humanitarian knowledge.

Современная Россия пытается осуществить стратегический прорыв к новому качеству управления, поскольку инновационная деятельность управленца изменяет характер и динамику социальных отношений, в результате чего выстраиваются и осуществляются новые модели социального развития. Особую роль в формировании инновационной составляющей управленческого потенциала играет культура, в той или иной степени определяющая устойчивые поведенческие стереотипы чиновника, явно или латентно воздействующая на эффективность управленческой активности. Вопрос сводится к тому, в какой мере культура консервативна по отношению к структурному обновлению системы управления и внедрению новых организационных технологий. Осмыслить риски, содержащиеся в культурном консерватизме, вряд ли возможно без анализа концепций, в которых обосновывается стагнационный потенциал культуры.

Исследования взаимодействия и взаимовлияния феномена культуры и социальных процессов находятся «на стыке» философии, культурологии, политологии. Еще Платон и Аристотель обратили внимание на важность аксиологических факторов для развития системы власти: форма и содержание управления во многом зависят от устоявшейся конфигурации ценностей. При этом Платон определил важное место воспитания ценностных ориентиров именно «стражей» и «правителей». Анализ стагнационного потенциала культуры нашёл отражение в трудах таких авторов как Г.Ф. Гегель, Ф. Ницше, З. Фрейд, Ж. Бодрийяр.

Г.Ф. Гегель проанализировал генезис и путь развития культуры как процесс самоотчуждения форм мирового духа: объективируется мировой дух в государство, а символи-

[1] Мулляр Лилия Анатольевна, д-р филос. наук, доцент, профессор кафедры государственного, муниципального управления и права, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: mullyar@mail.ru
Mullyar Lilia, Dr. Philosophy, Associate Professor, Professor of the Department of State, Municipal Management and Law Institute, The North Caucasus institute-branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: mullyar@mail.ru
[2] *Коков Азамат,* магистрант, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС
Cocov Azamat, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

ческое воплощение государства обеспечивает культура. Погружение в мир культуры означает подчинение государству. Первая культура (государство), по мнению Гегеля, формируется на Востоке, в форме деспотии, где власть аккумулировалась в руках одного человека. В таком государстве нет свободы даже для деспота, есть только произвол, поэтому культура изначально несёт в себе ген несвободы, подавления. Оказывается, что мировой дух в виде государства и культуры располагается над индивидом, используя его как орудие достижения своих целей: «Частное в большинстве случаев мелко по сравнению со всеобщим: индивиды приносятся в жертву…» [1, с. 53]. Правомерно предположить, что в лице наиболее яркого представителя немецкого идеализма мы имеем одно из первых предупреждений о негативном влиянии культуры на развитие социума.

Ницшеанство эпатирует добропорядочных обывателей во все времена. «Философ неприятных истин» – так сам Ницше охарактеризовал свое творчество, в котором важнейшее место занимает констатация и обоснование регрессивной сути культуры, проявляющейся в её стремлении подавить и обуздать непосредственное движение жизни. Ставя человека в искусственные рамки, культура обезличивает его, сковывает волю, лишает возможности творчества. В прославившем Ницше произведении «Так говорил Заратустра» он предлагает собственную интерпретацию соотношения смыслов культуры. Оставаясь поклонником естественности и креативности жизни, Ницше парадоксальным образом не считает культуру высшей и адекватной формой бытия человека. Его диагноз достаточно однозначен - культура является болезнью / бременем человеческого рода. И такое противопоставление культуры и натуры составляет главный нерв ницшеанства. Философа раздражает, прежде всего, вырождение и деградация культуры. Пафос учения Ницше – это протест против культурной консервации и стереотипизации человеческого существования. И в этом протесте он безудержно категоричен. Для Ницше неприемлема регламентация культурой всего и вся, упорядочивающая мир так, что в нём не остаётся места для неповторимых явлений. Но более всего возмущает Ницше «приземлённость» культуры, которой незнакомы новаторство и возвышенные стремления. Акцент, сделанный на рутинных и консервативных моментах культуры, дает Ницше повод отбросить всё в культуре – государственность и науку, мораль и религию. «Бог умер!» – провозглашает Ницше. Очевидно, что Ницше тяготеет к крайностям: он предъявляет такую форму бытия человека, при которой натура противостоит культуре: свобода – ограниченности, незаурядность – посредственности, творчество – рутине, новаторство – обыденности.

В качестве ответа на кризис культуры и дегуманизацию общества выглядит закономерным введение Ницше понятия контркультуры как комплекса установок и ориентаций, которые противостоят традиционной консервативной культуре. Путь человеческого духа к сильной индивидуальной воле весьма сложен и связан с сопротивлением культурным стереотипам.

Известный австрийский психолог и философ З. Фрейд проблемами культуры специально не занимался. Но своей принципиально новой психоаналитической теорией он оказал значительное влияние на понимание культуры. У Фрейда культура является порождением сложной внутренней жизни индивида, её неустроенности: в глубинах человеческой души таится бессознательное «Оно», определяющее культурную жизнь, связанное с энергией либидо. Фрейдизм подводит научную базу под констатацию и объяснение регрессивных функций культуры:

1) посредством универсальных запретов культура провоцирует латентное пробуждение архаических деструктивных влечений (насилие – ненависть – месть);

2) культура тотально запрещает удовлетворение архаичных желаний, эксплуатируя эмоцию «страх» как средство их подавления;

3) культура запускает механизм формирования бессознательного чувства вины за само наличие запретных желаний;

4) культура формирует навыки массообразования, снимающего чувство вины и страх за счет подавления личностной суверенности.

В книге «Будущее одной иллюзии» основатель психоанализа рассматривает, например,

религиозные представления как создаваемые консервативной культурой иллюзии. Фрейд выступает за попытку нерелигиозного воспитания человечества, полагая, что, перестав ожидать чего-то от загробного существования и сосредоточив все силы на земной жизни, человек сможет сделать жизнь сносной для всех. В работе «Недовольство культурой» Фрейд упрекает религию в том, что это «учение, лишившее ценности земную жизнь» [2, с. 123].

Французский философ Ж. Бодрийяр создал концепцию о симулякрах как главных продуктах культуры - суррогатах, несамотождественных феноменах, фальш-копиях. Современную культуру Бодрийяр называет эрой симулякров – труд не производит, а «услуживает»; представительные органы власти никого не представляют; люди создают видимость веры, дружбы, любви, деловой активности. Культура заместила реальность симуляцией / подобием реальности, «как бы» реальностью. Бодрийяр убеждён, что культура стала настолько насыщена симулякрами, а наша жизнь настолько насыщена навязанными культурой конструкциями, что всякий смысл оказывается бессмысленным и бесконечно ускользающим, «как бы» смыслом. Бодрийяр назвал этот феномен «прецессией симулякров»: в современной культуре суррогат занимает место оригинала, например, так же, как рассматривание географической карты замещает путешествие по настоящей территории.

Мыслители разных эпох обнаружили и обстоятельно рассмотрели регрессивные и стагнационные потенциалы культуры, которые являются объективным препятствием для инновационной деятельности вообще и в управлении, в частности: «ген несвободы индивидуальности» (Гегель), «стереотипизация человеческого существования» (Ницше), «функция подавления» (Фрейд), «прецессия симулякров» (Бодрийяр) могут быть вовлечены и в политическое / управленческое действие и способны определять менталитет и образцы управленческого поведения по поводу реализации власти и влияния на политические процессы. Кроме того, культура осуществляет ретрансляцию стагнационных моделей, которые образуют «резервуар» нетленных норм: культурная консервация выступает механизмом сохранения и наследования коллективного опыта. Оппозицией «стагнации» являются инновации. Под инновацией понимается новая культурная модель, которая создаёт предпосылку для нарастающих социокультурных изменений. Проблема соотношения стагнации и новации в культуре весьма актуальна. Считается, что исторически социальные образования, тяготеющие к консервации и воспроизведению традиционных форм культурной наличности, оказывались гораздо более устойчивыми на протяжении многих веков и даже тысячелетий. При этом, подобные социальные образования весьма архаичны, не имеют шанса попасть в первый эшелон развития, ибо стагнационная культура озабочена неуклонным воспроизведением первичных форм. Культуры, ориентированные на стагнацию, содержат очень сильный акцент на сохранение незыблемости однажды утвержденных в качестве истинно подлинных репрезентативных форм-явлений, благоговеют перед «буквой истока», достаточно тяжело воспринимают формальные нововведения, нарочито и ярко отвергают иной культурно-исторический опыт и не нарушают линию преемственного наследования. При этом, архаичные культурные практики, неукоснительно и рьяно цитирующие в каждом жесте «букву истока», вполне могут являться лишь имитацией / симулякром уже давно утраченной традиции, её некоей декоративной и ни к чему не обязывающей декларацией.

Знаковым прецедентом влияния стагнационной культуры на стиль и методы управления в России является принцип политической культуры – этатизм – приоритетная роль государства как фактора развития всех сфер жизни общества. Этатизм в России традиционно характеризуется приоритетом таких базовых ценностей как патернализм, чувство социальной консолидации вокруг власти, вера в «доброго царя» и др. Для российского политико-управленческого менталитета характерным является культ государственной власти, преклонение перед ней как воплощением силы и господства. Такая фетишизация государственной власти порождена этатизмом восточного образца: авторитарный характер власти и главенство государства при недооценке роли гражданского общества; не завоевание обществом демократических прав

и свобод, а дарованность их милостью монарха / президента. Отсюда – абсолютизация роли бюрократии, клиентелизм, массовая политико-управленческая инертность и иммобильность, отсутствие стремления к развитию и инновациям, моральный нигилизм бюрократии. При этом, важно заметить, что историческое влияние византийской политической культуры отразилось в заимствовании двух основных положений: идеи божественного происхождения власти монарха и идеи социальной покорности – государство наделяется сверхъестественными свойствами, в высокой степени мифологизируется как всесильное чудодейственное явление и эмоционально воспринимается как создатель незыблемого порядка.

В современной России управленческие процессы носят перманентно эклектичный характер: в российской политико-управленческой системе сосуществуют противоположные культурные принципы, такие, как, например, инерционность (стагнационность) и инновационность, нестяжательство и меркантилизм, формальный интернационализм и бытовой национализм. Это позволяет сформулировать важную характеристику российской политической жизни – внутреннюю противоречивость, обусловленную попытками внедрения инновационных технологий в управление, но в условиях стагнационной российской культуры: инновации формально приветствуются, но фактически игнорируются, поскольку доминирующие этноконфессиональных (менталитет, традиции, религии и т.д.) факторы влияют на систему управления и, как следствие, определяют модели поведения чиновников.

Нельзя не заметить, что региональные аспекты развития управленческих процессов актуализировались в результате проведения в России экономических и политических реформ. Важнейшим критерием культурного облика чиновников региона выступает соотношение в нем тех или иных этнонациональных культур, религиозные ориентации, эстетические предпочтения. Особое внимание обращает на себя религиозный фактор, который, по нашим оценкам, выходит на ключевые позиции при определении принципов соотношения культуры и политико-управленческих процессов в России.

Проблемы управления и культуры во многом пересекаются. Развитие управленческой системы невозможно без соответствующей ей системы ценностей. Считаем правомерным сформулировать некие основополагающие принципы взаимодействия культуры и политико-управленческих процессов в России:

1. Российская культура отличается высоким уровнем поляризации двух основных оппозиций – это традиционные ценности, сформировавшиеся в течение нескольких веков исторического развития, и инновационные ценности, в основном транзитные по своей природе (заимствованные из зарубежной политической практики). Данная характеристика российской культуры напрямую влияет на политический процесс, придавая ему особое, зачастую парадоксальное содержание.

2. Взаимовлияние культуры и управления является многоаспектным и противоречивым процессом. Генерирование и трансляция социальных ценностей, определяющих особенности сознания и мотивы поведения управленца, обеспечиваются доминирующими культурными приоритетами. Иными словами, культура выступает институциональной основой управления, определяя ценностные ориентации политико-управленческих акторов (чиновников). В этом контексте культура представляет собой, по нашему мнению, технологию управления.

3. Анализ феномена культуры как технологии управления, то есть комплекса различных ценностных и социокультурных факторов, не имеющих прямого отношения к политико-управленческой сфере, но оказывающих постоянное перманентное влияние на управленческие процессы, позволяет понять латентные механизмы, сдерживающие инновационную направленность управления: «Следует принять во внимание, что современная русская управленческая культура, формировавшаяся в условиях «классического» индустриально-конвейерного производства, существенно отстает от требований «прорывной» модернизации экономики страны... В рамках проекта «Национальные культуры и современное производство» в начале 1990-х гг. была изучена культура управления в промышленности. К характерным чертам позднесоветской рус-

ской управленческой культуры относятся: преобладание «запретительной» направленности норм и правил; формализованные отношения; преимущественно иерархическая структура управления; распространенность демонстрации власти, подчеркивания властных функций на каждом уровне управленческой иерархии; ориентация на наказание за ошибки, жесткий контроль за выполнением должностных обязанностей и инструкций; поощрение совмещения профессий и обязанностей; централизация принятия решений и ответственности; ориентация на решение общегосударственных задач; стремление к сохранению опеки со стороны правительственных органов. Отечественный менеджмент и в начале нового века по-прежнему делает ставку на авторитаризм и административные методы, что не соответствует уже ни технологическим условиям производства, ни принципам рыночной регуляции хозяйственной деятельности…» [3, с. 68].

4. В условиях мультикультурного и многонационального характера российского социума, особое значение приобретают региональные аспекты процесса взаимодействия культуры и управления.

Современная социальная ситуация характеризуется как переход от индустриального к информационному обществу, что требует смены ценностных приоритетов в сфере управления: от простой передачи распоряжений к выработке умения осмысливать социальное целое в его историческом измерении и осознанному формированию системного взгляда на развитие общества. В условиях быстрых социальных изменений, общество предъявляет управлению задачу применения инновационных методов решения нестандартных ситуаций. Естественно, что при этом теряет эффективность, распространенная в России традиционная модель управления, ориентированная на трансляцию готовых решений «сверху». Расхождение между традиционными социокультурными приоритетами чиновников и потребностями в инновационной системе управления содержат в себе риск возникновения определенной социальной напряженности, что может привести к серьезному социальному кризису. Без учета социокультурных факторов невозможно проведение адекватных преобразований и инновационных практик, поэтому актуально изучение взаимодействия культуры и политико-управленческих процессов в контексте развития российского общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гегель Г.В.Ф. Лекции по философии истории. СПб.: Наука, 1993. 480 с.
2. Фрейд З. «Недовольство культурой». М.: Наука, 1992. 120 с.
3. Шкаратан О. Карачаровский В. Русская трудовая и управленческая культура // Мир России: социология, этнология. Издательство: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 2002. – №1, том 11. – С. 3-56.

НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ

УДК 330.138

Бураканова Г.М.[1]

ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Аннотация. В статье анализируется механизм формирования поведения руководителя в зависимости от профессиональной деятельности, которое не следует смешивать с поведением, отражающим внутреннее своеобразие личности человека. В индивидуально-ситуативном стиле управления наибольший интерес вызывают позитивные ориентиры, так как именно они влияют на успешное решение задач.

Сделан вывод о поведении руководителя, которое определяется характером мотивации, а преодоление препятствий обязательно должно прогнозироваться, так же, как и сами препятствия. Обнаруженная в исследовании зависимость между индивидуальным механизмом формирования поведения и ситуативной концепцией, позволяет утверждать, что именно индивидуально-ситуативный стиль управления, является наиболее эффективным в практике управления, так как он отражает индивидуальность, присущую любому руководителю при решении сложной управленческой проблемы

Ключевые слова: лидер, управление, стиль управления, позитивные изменения, негативные изменения, организация.

Burakanova G.M.

MANAGEMENT EFFICIENCY

Abstract. The article analyzes the formation mechanism of the behavior of the chief depending on the professional activity, which should not be confused with the behavior that reflects the uniqueness of the inner personality. The individual most interesting situational management style caused the positive guidance, since they affect the successful solution of problems.

It is concluded that the behavior of the headmaster which is determined by the nature of motivation, and overcoming obstacles have to be anticipated, as well as the obstacles themselves. Discovered in the study the relationship between individual behavior and mechanism of formation of situational concept, suggests that it is individual situational management style is most effective management practices, as it reflects the individuality inherent in any leader in solving complex management problems

Keywords: leader, management, management style, positive changes, adverse changes in the organization.

Деятельность руководителя обладает универсальными и специфическими особенностями в общей системе управленческой работы. Общей характеристикой управленческой деятельности руководителя является её политический характер, т. е. он реализует своё право легитимно диктовать, навязывать, реализовывать свою волю, своё мнение, свои интересы объекту управления через систему административных, экономических, властных механизмов. Это право основывается на принятии руководителем прав (или их части) собственника предприятия.

В современных условиях руководитель может быть, как полностью наемным работником, так и владельцем фирмы или её части. Важно подчеркнуть, что независимо от формы собственности руководитель, с одной

[1] *Бураканова Галия Масыгутовна*., доктор социологических наук, профессор кафедры «Социально-гуманитарные дисциплины», АО «Финансовая академия»; г. Астана, Казахстан

Burakanova Galiya, Doctor of Social Sciences, professor of the Department “Social and Humanities”, JSC “Financial Academy”; Astana, Kazakhstan

стороны, встроен в систему государственной власти, которая рассматривает его деятельность как поддержку политического режима, источник налоговых поступлений, фундамент социальной стабильности. С другой стороны, его активность подчинена экономическим законам, и он вынужден искать рынки сбыта, минимизировать издержки и налоги, искать клиентов и бороться с конкурентами. Успехи или неудачи конкретной деятельности фирмы, предприятия, государственного учреждения напрямую зависят от эффективности и верности принятых руководителем управленческих решений.

Сущностное отличие руководящей деятельности от других форм человеческой активности состоит именно в принятии решений и, естественно, ответственности за их верность и эффективность перед собственником. Предметом изучения управления является именно интегральный характер процесса принятия управленческого решения, который требует не только общей теоретической, но и специальной управленческой подготовки для выполнения этой сложной работы. Для руководителей как особой социальной группы со своим статусом и социальным положением, являются необходимыми также специфические личностные психологические качества, которые не требуются работникам – исполнителям.

Авторы исследования **«Leadership and Change Management»** считают, все руководители организаций должны понимать, что вносимые изменения могут носить как позитивный, так и негативный характер. Позитивные изменения – это реакция на новые реалии, происходящие в окружающем мире. Позитивные изменения реагируют на внешние вызовы, угрозы, адаптируются к инновациям с технической точностью. Позитивные перемены усиливают потенциал и актуальность организации по отношению к своим клиентам, сотрудникам и акционерам. Позитивные перемены нацеливают организацию на перспективный и оптимальный вектор развития. Позитивные изменения организации это непрекращающийся процесс.

Негативные изменения происходят в организациях, которые не могут адаптироваться к новым реалиям и вызовам, что приводит к низкой эффективности и актуальности этой организации. Негативные перемены отрицательно влияют на дальнейшую оптимальную траекторию развития организации и ухудшают ее способность к адаптации. Негативные изменения влияют на моральный климат и готовность людей быть адаптивными к новым реалиям.

Негативные изменения могут быть еще более отрицательными, чем отсутствие каких-либо изменений, особенно тогда, когда руководитель организации считает, что это хорошее изменение. Возникает вопрос, как оставаться стратегически актуальной организацией, если руководители, которые настроены на негативные изменения, наносят серьезный ущерб организации. Но, к сожалению, многие руководители пренебрегают решением вопросов, которые приносят ущерб, и переходят к следующим проблемам или работе, в то время как организация становится статичной испытывает затруднения с переориентацией и дальнейшей динамикой. Вполне возможно, что некоторые инициативы происходящих изменений удерживают организацию на низком уровне. При этом организация использовала огромное количество энергии и ресурсов для достижения посредственных результатов, но организация будет по-прежнему убеждена, что она изменилась, и важная цель была достигнута. Изменение является средством для достижения цели, но не для изменения ради изменения. Позитивные перемены технологически представляют собой непрерывный процесс. Конец одного усилия является начало другого. Авторы исследования задаются вопросом: «Почему изменения удаются не всем организациям?», и выделяют несколько причин низкой вероятности успеха в области управления организаций:

• изменение реально не реагируют на новые реалии, была просто реакция руководства, которое хотело воспринимать происходящее, а не то, что произошло на самом деле.

• Изменение требуется для того, чтобы по-настоящему реагировать на новые реалии, но не все в полной мере понимают, как новые реалии воспринимаются адекватно, это есть «реальность испытания».

• Изменение направляются только на техническое исправление, но не имеют отношения к адаптивным задачам.

- Люди, вовлеченные в реализацию изменений, действительно считают, что проект изменений реагирует на новые реалии, поэтому они действуют, но не чувствуют собственной мобилизованности на новые реалии.
- Тревоги присущие организации препятствуют ее способности адаптироваться и учиться.
- Сопротивление изменениям со стороны сотрудников не анализируются и не рассматриваются должным образом.
- Сотрудники, пострадавшие от изменения не были включены в процессы принятия решений.
- Руководство не может объяснить и передать актуальность требований к изменениям, что может привести к снижению результатов и сроков изменений.
- Недостаточно продуманные действия по изменениям создают проблемы, которые вызывают дополнительные нагрузки и затраты.
- Поверхностное изучение внедряемых инициативных перемен приводит к напряженности заинтересованных сторон и к соответствующим отрицательным результатам.
- Фокусироваться только на негативных изменениях стратегических, тактических и технических, было бы не логично.

Определение новых реалий и управление процессом изменений является важнейшей задачей руководства. Когда руководство эффективно осуществляет перемены по управлению организации, то на выходе будет «хорошее изменение». Когда руководство работает малоэффективно, то инициативы на изменение будут посредственными, неэффективными или все будет провалено с треском. Поэтому проблемы лидерства, которые являются ключом к новым реалиям и изменения должны быть изучены с разных точек зрения. Организации должны быть адаптивными, творческими с новаторским подходом, чтобы выжить и процветать. Все это требует огромного внимания и энергии. Для поддержания этих усилий требуется культура открытости к переменам. Адаптивность и творчество не могут быть исключительной прерогативой только первого руководителя и его стратегического управления или одного подразделения. Адаптивность и креативное мышление должно пронизывать каждый уголок организации, чтобы сделать ее эффективной и устойчивой. Организации, как и физические лица, привыкли решать известные проблемы знакомыми способами. Нередко незнакомые проблемы классифицируются как знакомые, очень удобно решать их, используя старые, известные методы и технологии, нежели чем найти новые способы. В этих случаях различия игнорируются, а сходства подчеркиваются. Тенденция решений проблем, таким образом, может легко привести к все более широкому кругу задач, которые решаются по-старому, хотя, на самом деле, они не решены. Успешное решение проблем также усиливает заблуждение, что одни и те же стратегии являются универсальными, а значит могут быть использованы снова и снова. Пересматривать хорошо укоренившиеся, старые модели поведения и стратегии решения проблем становится все труднее с течением времени. Если организационное руководство не заинтересовано в поиске новых способов решений и не реагирует на новые вызовы, то в организации прогрессируют самодовольство и апатия [1].

Таким образом, чтобы в организации происходили позитивные изменения руководителю надлежит обладать не только профессиональной, но и стратегической, социальной, функциональной компетентностью. Лидер должен не столько командовать, сколько умело вести за собой и вовлекать работников в реализацию позитивных изменений, иначе говоря, он на практике должен быть не только формальным, но и реальным лидером. Достижение высокого уровня профессионализма деятельности лидера и соответственно его организации возможно, если оно сопровождается постоянным ростом образования, получения новых знаний, умением использовать интеллектуальный потенциал сотрудников, реагировать на новые вызовы, быть готовым к поиску новых способов решений и изменений в организации. Следовательно, лидер должен владеть следующими навыками управления:

- уметь определять новые реалии и уметь управлять процессом изменений;
- уметь эффективно осуществлять перемены по управлению организацией;
- уметь управлять на основе организационного и личного развития;
- управлять интеллектуальным потенциалом организации;
- управлять карьерой сотрудников;
- управлять рабочим временем на основе рациональной структуры его затрат.

Вышеперечисленные аспекты деятельности руководителей, требуют непрерывного совершенствования эффективного управления в профессиональной деятельности.

Общепризнанно, что эффективнее действуют те группы, где руководители настойчиво осуществляют методику направленности на задачу. Однако сам характер направленности не может в полной мере быть критерием выбора стиля руководства. Здесь действуют многие другие факторы. Первый тип поведения отмечен односторонней коммуникацией руководителя при постановке новых задач и способов решения. Второй тип получил название «антропоцентрического поведения», и означает, что руководитель использует психологические стимулы в оказании эмоциональной поддержки подчиненным.

С нашей точки зрения, не существует универсального, «наилучшего» стиля управления. Нелинейность развития событий и стремление лидера эффективно осуществлять перемены по управлению организацией, требуют применения в практике индивидуально-ситуативного стиля управления. Эффективность решений руководителя в конкретной производственной ситуации, во многом, зависит от внешних условий и факторов. Ситуативные концепции предполагают при выборе стиля управления прохождения следующих этапов:

а) этап всесторонней оценки задачи, определения механизмов и временных периодов воздействия руководителя на подчиненных;

б) этап внутреннего контроля с целью получения представления о подготовленности подчиненных к выполнению задач данного класса;

в) этап определения мотивационных тенденций, подчиненных;

г) этап прогнозирования поведения подчиненных по получении ими команды к действию [2].

С точки зрения Э. Фромма, человек регулирует поведением абсолютное подчинение социальным нормам: индивидуум прекращает быть самим собой; он превращается в такой тип личности, какого требует модель культуры, и поэтому становится похожим на других – таким, каким окружающие хотят его видеть. Люди испытывают потребность в чувстве стабильности и прочности, сходным с ощущением безопасности. Гордон Оллпорт предположил, что поведение человека постоянно эволюционирует и изменяется, личность не являет собой статическую сущность, хотя любой человек ведет себя с определенным постоянством, и не так, как другие люди. Объяснение этому Г. Оллпорт дает в своей концепции «черты», которую он считал наиболее валидной «единицей анализа». Черта – это предрасположенность вести себя сходным образом в широком диапазоне ситуаций. Теория Г. Оллпорта утверждает, что поведение человека относительно стабильно с течением времени и в разнообразных ситуациях. Черты – это психологические особенности, преобразующее множество стимулов и обуславливающее множество эквивалентных ответных реакций. Черты личности не связаны с небольшим числом специфических стимулов или реакций; они являются генерализованными и устойчивыми. Обеспечивая сходство ответов на многочисленные стимулы, черты личности придают значительное постоянство поведению. Индивидуальными диспозициями Г. Оллпорт обозначил такие характеристики индивидуума, которые не допускают сравнений с другими людьми [3].

Важными детерминантами поведения являются не только черты личности, так и ситуационные переменные. Реймонд Кеттел признает, что трудно предсказать поведение какого-либо человека в ситуации. Чтобы повысить точность предсказания, исследователь должен рассматривать не только те черты, которыми обладает личность, но также не относящиеся к чертам личности переменные, такие как настроение человека в данный момент и характерные социальные роли, требуемые ситуацией. Конкретное поведение определя-

ется взаимодействием черт и ситуационных переменных. Черты, сформированные окружающей средой, обусловлены влияниями социальной и природной среды. Эти черты отражают характеристики и стили поведения, усвоенные в процессе научения, и формируют модель, запечатленную в личности ее окружением. Р. Кеттел убежден в том, что имеет смысл классифицировать черты как общие и уникальные. Общая «черта» – это такая особенность, которая присутствует в различной степени у всех представителей одной и той же культуры. Например, самооценка, интеллект и интраверсия относятся к общим чертам. И, напротив, уникальные черты – это такие свойства, которые имеются лишь у немногих или вообще у кого-то одного. Р. Кеттел предполагает, что уникальные черты особенно часто проявляются в сферах интересов и установок. Джулиан Роттер подчеркивает важную роль ситуационного контекста и его влияние на поведение человека. Он строит теорию на том, что совокупность ключевых раздражителей в данной социальной ситуации вызывает у человека ожидание результатов поведения – подкрепления. Для того чтобы предсказать потенциал данного поведения в специфической ситуации Д. Роттер предлагает следующую формулу: потенциал поведения = ожидание + ценность подкрепления.

На основе проведенного анализа механизма формирования поведения субъекта можно сделать следующие выводы:

- работники мотивированы социальными побуждениями;
- ролевое поведение руководителя зависит от социальных требований производить необходимое впечатление;
- управленческое поведение зависит от ситуации, что ведет к изменениям и приобретению новых качеств;
- социальные нормы регулируют управленческое поведение. Стабильность и прочность связей достигаются через соблюдение и поддержку социальных норм;
- поведение руководителя относительно стабильно в разнообразных ситуациях;
- детерминантами поведения являются общие черты личности и ситуационные переменные;
- поведение зависит от настроения субъекта в данный момент и конкретной социальной роли, требуемой ситуацией;
- поведение зависит от ключевых раздражителей социальной ситуации;
- внешние факторы воздействуют неодинаково.

Следовательно, можно сделать вывод, что формирование управленческого поведения руководителя зависит от социальных требований и адекватности реакций на окружающие факторы. Исследователь Альберт Бандура отмечает, что поведение человека зависит от целого ряда внутренних процессов (например, влечений, побуждений, потребностей), часто действующих на уровне ниже порога сознания. Разработанная А. Бандурой модель – триада взаимного детерминизма показывает, что, хотя на поведение влияет окружение, оно также частично является продуктом деятельности субъекта, то есть он может оказывать влияние на собственное поведение. Каждая из трех переменных в модели взаимного детерминизма способна влиять на другую переменную. В конечном итоге, субъект является и продуктом, и производителем своего окружения. Социально-когнитивная теория А. Бандуры описывает модель взаимной причинности, в которой познавательные, аффективные и другие личностные факторы, и события окружения работают как взаимозависимые детерминанты. Субъект формирует когнитивный образ определенной поведенческой реакции через наблюдение поведения модели, и далее эта закодированная информация служит ориентиром для его действий. Концепция самоэффективности относится к умению субъекта осознавать свои способности, к навыкам выстраивать поведение, соответствующее специфической задаче или ситуации. Самооценка эффективности влияет на формы поведения, мотивацию, выстраивание поведения и возникновение эмоций. По мнению А. Бандуры, люди, осознающие свою самоэффективность, прилагают больше усилий для выполнения сложных дел, чем люди, испытывающие серьезные сомнения в своих возможностях. В свою очередь, высокая самоэффективность, связанная с ожиданиями успеха, ведет к позитивному результату и, таким образом, способствует росту самоуважения.

Напротив, низкая самоэффективность, связанная с ожиданием провала, обычно приводит к неудаче и снижает самоуважение субъекта. Работники, считающие себя неспособными справиться со сложными или опасными ситуациями, вероятно, будут уделять чрезмерное внимание своим недостаткам, и, в силу этого, не смогут справиться с заданием. Работники, обладающие высокой самоэффективностью, мысленно представляют себе удачный сценарий, обеспечивающий позитивные ориентиры для выстраивания поведения и осознанно репетируют успешные решения потенциальных проблем. Факторы, влияющие на высокую самоэффективность поведения, – это позитивные ориентиры и, соответственно, на низкую эффективность – это негативные ориентиры (личные недостатки) руководителя. Его пессимизм и неуверенность в способности добиться успеха ослабляют трудовую мотивацию работников, и мешают выстраивать успешное управленческое поведение. Напротив, «те, кто обладает сознанием высокой самоэффективности, мысленно представляет себе удачный сценарий, обеспечивающий позитивные ориентиры для выстраивания поведения, и осознанно репетирует успешные решения потенциальных проблем [3]. Но, в то же время, повысить самоэффективность возможно одним из четырех способов: способностью выстроить поведение, косвенным опытом, вербальным убеждением и через состояние эмоционального возбуждения.

Если сопоставить этапы механизма высокой самоэффективности индивидуального поведения личности и этапы ситуативной концепции, то можно увидеть следующую зависимость: мысленное представление удачного сценария включает оценку сложности решаемой задачи и выбора механизмов воздействия на подчиненных. Позитивные ориентиры, определяющие успех, зависят от уровня подготовки подчиненных. Поведение определяется характером мотивации, а преодоление препятствий обязательно должно прогнозироваться, так же, как и сами препятствия. Обнаружив, зависимость между индивидуальным механизмом формирования поведения и ситуативной концепцией, можно утверждать, что именно этот стиль управления, является наиболее эффективным в практике управления, так как он отражает индивидуальность, присущую любому руководителю при управлении процессом позитивных изменений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Leadership and change management. Publishing Company: Alpha Testю. Author: Cesare Sansavini. 2009 г. 264 p.
2. Ладанов И. Д. Психология управления рыночными структурами: преобразующее лидерство. – М.: УЦ Перспектива, 1997. С. 102.
3. Хьелл Л., Зиглер Д. Теория личности. – СПб.: Питер Ком, 1998. – 608 с.

УДК 316.77

Шаваева М.О.[1]

РЕАЛИЗАЦИЯ КОММУНИКАТИВНЫХ СТРАТЕГИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТУДЕНЧЕСКИХ ВОЛОНТЕРСКИХ ДВИЖЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛОНТЕРСКОГО ДВИЖЕНИЯ «ТВОЙ ДАР» СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА ИСКУССТВ)

Аннотация. В данной статье представлен концептуальный анализ механизма реализации коммуникативных стратегий в деятельности студенческих волонтерских движении. На примере деятельности волонтерского движения СКГИИ «Твой дар» обосновывается принцип трехступенчатого коммуникативного воздействия, эффективность процесса социализации как студентов-волонтеров, так и их воспитанников.

Ключевые слова: коммуникативная стратегия, волонтерское движение, студенчество, социализация, социально-активная личность.

Shavaeva M.O.

IMPLEMENTATION OF COMMUNICATION STRATEGIES IN THE WORK OF THE STUDENT VOLUNTEER MOVEMENT (ON THE EXAMPLE OF THE VOLUNTEER MOVEMENT "YOUR GIFT" NORTH-CAUCASIAN STATE INSTITUTE OF ARTS)

Abstract. This article presents a conceptual analysis of the mechanism of realization of communicative strategies in the student volunteer movement. On the example of the volunteer movement of North-Caucasian state Institute of arts "Your gift" explains the three-step principle of communicative influence, the efficiency of the process of socialization of student volunteers and their students.

Key words: communicative strategy, volunteering, students, socialization, socially active personality.

В процессе динамично меняющихся условий социально-экономического развития России и востребованности «инициативной помощи» различными незащищенными слоями населения, важнейшее значение приобретает деятельность многопрофильных волонтерских движений и организаций.

Прогрессивные тенденции в педагогической политике современных вузах России актуализируют проблему формирования социально активной личности, обладающей четкими гражданскими морально-этическими ценностями.

Особую актуальность и значение приобретает развитие и доля участия механизмов воздействия педагогических практик в формировании социальной активности студенчества.

Особенная роль в развитии социума принадлежит студенческой молодежи, так как она составляет основу динамичного потенциала кластера профессиональных работников.

При этом «волонтерское движение» мы рассматриваем как «совокупность деятельности общественных формирований, обеспечивающих вхождение, адаптацию и интеграцию личности в социальную среду посредством практической». [2; с. 208]

Реализация коммуникационных стратегий в деятельности студенческого волонтерского движения наиболее продуктивна, при соблюдениях следующих условий:

Во-первых, наличие и четкое определение социально-коммуникативной идеи, которая заинтересовала бы молодежь. Реальное воп-

[1] *Шаваева Марина Олиевна*, доцент, кандидат философских наук, заведующая кафедры «Культурология», Северо-Кавказский государственный институт искусств, г. Нальчик, e-mail: marina-shavaeva@yandex.ru, 89287072879
Shavaeva Marina, associate Professor, candidate of philosophical Sciences , head of Department of "Cultural studies", North-Caucasian state Institute of arts, Nalchik, marina-shavaeva@yandex.ru, 89287072879

лощение такой идеи возможно, если участники студенческих волонтерских объединений овладеют методикой социально-педагогической деятельности. Процесс коммуникации является базовой необходимостью для развития и полноценной и активной социализации.

Во-вторых, участники осваивают профессиональные навыки, приобретают практический опыт педагогической, коммуникативной деятельности, определяют для себя вектор выбора созидающей гражданской позиции.

В-третьих, волонтерские объединения должны представлять свой актив (делегатов) в государственных структурах: молодежное правительство, студенческий парламент. Данный механизм участия в государственной молодежной политике содействует самореализации молодежи и вызывает необходимость анализа эффективности реализации данных программ по результатам практической деятельности. Именно на уровне волонтерских практик формируются коммуникационные навыки, которые затем имеют востребованность широкого круга организации и государственных структур.

В-четвертых, участники данных студенческих объединений добровольно объединяются для совместной этически и практически значимой деятельности, приносящей глубокое моральное удовлетворение практические результаты.

Достаточно эффективным является привлечение культурологического метопринципа в разработку заявленной проблематики. В работах В.Л. Бенина отмечается, что культура представляет собой нормативные требования к любой деятельности человека, позволяющие контролировать модель деятельности при любой ситуации, а также передавать накопленный социальный опыт. [4; с. 78]

Практическое применение основных положений исследования в обозначенном направлении на различных этапах осуществлялась на базе волонтерского движения Северо-Кавказского государственного института искусств. Данное объединение консолидирует представителей творческой и гуманитарной направленности, эффективно действует на протяжении 10 лет. На базе Вуза разрабатывается ежегодный план проведения благотворительных мероприятий, успешно и эффективно проводятся благотворительные акции, марафоны по сбору средств, сопровождающиеся концертами, организованными силами студенчества.

Зачастую благотворительные концерты и театрализованные представления проходят вне стен Вуза, что способствует расширению контактов с массовым зрителем, большей адаптации к незнакомой аудитории, мобильности и креативности, что является важным показателем эффективно осваиваемых педагогических технологий.

Особым кластером волонтерского движения СКГИИ является студенческий актив «Твои дар». Приоритетным вектором его деятельности является регулярное занятие творческими факультативами с детьми и подростками с ограниченными умственными и физическими возможностями.

Педагогические цели и механизмы коммуникационного воздействия в данном случае возможно рассмотреть с позиции трехступенчатой системы:

1. Педагогический потенциал реализуется посредством творческих методических разработок студентов-волонтеров по основным направлениям преподавания в коррекционных кружках искусства. Коммуникационная стратегия в данном случае опосредована через искусство, репетиции, концертно-творческую деятельность.

2. Педагогические теории, преподаваемые в ходе обучения, на практике реализуются в условиях особого ученического коллектива, требующего корректного этического поведения, специализированных форм проведения преподавания. Коммуникационный потенциал на этом уровне приобретает ярко выраженную гуманистическую направленность.

3. Педагогический эффект «зеркала»: волонтеры-студенты, реализующие педагогические стратегии сами воспринимают элементы культуры общения, особого ученического коллектива детей-инвалидов, затрагивающего чувства доброты, сострадания, искренности (что имеет важное педагогического воздействие на студентов)

Самореализация личности посредством вовлечения в волонтерское движение-это реализация важного гуманистического принци-

па бескорыстной помощи своими силами и средствами.

Второстепенным процессом в деятельности студентов-волонтеров является приобретение таких практических навыков, как:

- умение организовывать себя и людей;
- приобщать и вовлекать в волонтерское движение или посильное участие в благотворительности;
- умение писать сценарии различных мероприятии, составлять макет-планы благотворительных акции;
- приобретать практические навыки развития своей творческой специальности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Даниленко О.И. Культура общения и ее воспитание. – Л., 1989.
2. Андреева Г.М. Социальная психология. – М, 1980.
3. Леонтьев А.А. Психология общения. – Тарту. 1974.
4. Костина, Е.Ю. История социальной работы/ Е.Ю. Костина. 0150 Владивосток: ВЛАДИВОСТОК, 2003.

ИСТОРИЯ И ПРАВО

УДК 947 (471.6)07

Кузьминов П.А.[1]

ПРОБЛЕМЫ ОТКРЫТИЯ НОВЫХ НАУЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ИСТОРИИ НАРОДОВ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВВ.

Аннотация. Распад СССР привел к спаду культуры и дезинтеграции научных связей на Северном Кавказе. Но краха фундаментальных исторических исследований не произошло. Появились новые центры кавказоведения в Москве, Петербурге, Тбилиси, Нальчике Пятигорске, Армавире, Екатеринодаре, Ростове, которые продолжили изучение прошлого в регионе.

Ключевые слова: Северный Кавказ, историческая наука, регион, новые учреждения науки, новые методологические подходы.

Kuzminov P.A.

THE PROBLEMS OF OPENING NEW SCIENTIFIC INSTITUTIONS IN THE HISTORY OF THE NORTH CAUCASUS AT THE END OF XX – BEGINNING OF XXI CENTURIES

Abstract. The collapse of the USSR led to the decline and disintegration of the culture of scientific relations in the North Caucasus. There are new centers of Caucasian studies in Moscow, St. Petersburg, Tbilisi, Nalchik Pyatigorsk, Armavir, Ekaterinodar, Rostov, who continued the study of the past in the region.

Key words: the North Caucasus, historical science, the region, the new institutions of science, new methodological approaches.

Поступательное движение науки, в том числе и кавказоведения, невозможно без активного использования опыта, накопленного предшествующими поколениями исследователей, без осмысления глубинных процессов, происходящих в обществе и науки. Обобщение накопленных результатов дает возможность историографам определить перспективы и те исследовательские направления, которые остро требуют приложения творческих сил. Особенно важна эта внутренняя, невидимая для других групп общества работа сегодня, в условиях перманентной реструктуризации центров исторических исследований и формирования новых методологических парадигм и исторических концепций прошлого.

Решить поставленную задачу в отведенных рамках доклада невозможно, поэтому сфокусируем внимание только на новых явлениях современного кавказоведения, заявивших о себе и давших определенные результаты.

Дезинтеграция научных связей между республиками и областями Северного Кавказа, почти полное прекращение финансирования региональных программ, «навал» новых методологических схем и методов познания окружающего мира, в совокупности с острыми социально-экономическими проблемами, привел историческую науку в начале 90-х гг. XX в. на грань развала. Но краха не произошло. Правительство РФ и научное содружество кавказоведов нашли внутренние ресурсы для выхода из кризиса.

В соответствии с приказом № 836 от 15.08.1994 г. Госкомитета РФ по высшему образованию при Северокавказском центре высшей школы был открыт Научно-исследовательский институт Кавказа. Решение центральной задачи, поставленной перед коллективом института, должно было обеспечить развитие фундаментальных и прикладных исследований с целью укрепления традици-

[1] *Кузьминов Петр Абрамович*, доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры истории права и гуманитарных дисциплин, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС
Kuzminov Pyotr, the doctor of historical sciences, professor, professor of department of history of the right and humanitarian disciplines, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

онных культурно-исторических, социально-экономических и научных связей на территории Северного Кавказа и даже Закавказья. В программу первоочередных направлений института Кавказа вошли: комплексная оценка социальной и демографической ситуации, анализ этнических процессов в регионе, прогнозирование путей и перспектив его экономического развития, а также «Взаимодействие цивилизаций и культур на Кавказе и его социальные последствия», «Анализ межнациональных отношений на Кавказе», «Исследование социальной обстановки на Кавказе как общественное явление», «Кавказ и проблемы национальной безопасности России», «Казачье движение на Северном Кавказе», и др. [1] Помимо разработки этих научных направлений, руководство института предусматривало целый ряд конкретных шагов по возрождению и формированию научного сотрудничества между учеными Северного Кавказа и Закавказья. Что сделано? Через два года, после открытия института в октябре 1996 г. зав. отделом НИИ Кавказа В.В. Черноус, анализируя состояние кавказоведения, констатировал, «регрессивный процесс в исторической науке продолжается». Мало издается серьезных научных исследований. Преобладает историческая публицистика, в которой основное внимание уделяется «болезненным» темам – кавказской войне, геноциду горцев и др. И подчеркнул, что «назрела необходимость объединить весь научный потенциал кавказоведов, направив все силы на изучение региональных проблем, выработку целенаправленных и продуманных мер по восстановлению научных связей русских кавказоведов с учеными Кавказа» [2].

Проблему интеграции кавказоведов поддержал председатель СКНЦ ВШ член-корреспондент РАН Ю.А. Жданов, подчеркнув, что «назрела необходимость собрать всех заинтересованных специалистов по Кавказу и определить, какие практические проблемы могли бы изучаться в рамках отдела Северного Кавказа, и начать этот процесс надо с реальных, конкретных, наработанных десятилетиями связей» [2].

Институт Кавказа подготовил и опубликовал справочник «Кто есть кто в кавказоведении» [3], дающий возможность определить творческий потенциал историков Северного Кавказа и научные проблемы, разрабатываемые ими.

В августе 1999 г. в г. Ростове-на-Дону по инициативе НИИ Кавказа СКНЦ ВШ, при поддержке Ассоциации «Северный Кавказ» и Северо-Кавказской академии государственной службы был проведен I съезд ученых-кавказоведов. На съезде было проанализировано состояние науки о Кавказе, выявлены проблемы и трудности в организации и проведении кавказоведческих исследований, определены перспективы дальнейшего развития науки и усиления ее роли в решении экономических и социально-политических проблем региона. Было принято решение о создании на базе СКНЦ ВШ и ассоциации «Северный Кавказ» совета по координации и поддержке научных исследований проблем Северного Кавказа, а также была достигнута договоренность о совместной работе над такими проектами как «Энциклопедия культур народов Северного Кавказа»; о подготовке второго тома «Наука и образование на Северном Кавказе»; о возобновлении издания 3-го и 4-го томов «Истории народов Северного Кавказа»; приступить к разработке геополитической модели Северного Кавказа и др. В феврале 2006 г. был проведен II съезда ученых-кавказоведов.

Мы не случайно так подробно остановились на работе института Кавказа. Научная общественность в условиях организационной разрухи надеялась, что создание научного центра в Ростове-на-Дону станет тем рычагом, который обеспечит материальное и интеллектуальное единство кавказоведов и даст импульс в изучении региональных процессов. Мы видели в нем головной институт кавказоведения, который объединит коллективы единомышленников во всех субъектах региона, поставит четкие задачи, опубликует результаты исследований. Не умаляя того, что сделано, считаем, развитие кавказоведения пошло все-таки не через, а мимо института Кавказа.

Частично эта идея была реализована в 2002 г. в СОИГСИ, где был открыт отдел «История и этнография Кавказа» (проф. Дзидзоев В.Д.). В 2005 г. по инициативе отдела был реализован совместный проект СОИГСИ и КБГУ об издании двухтомного сборника документальных

материалов «Народы Центрального Кавказа в 40-х начале 60-х годов XIX века» [4]. Но уже вскоре отдел был закрыт.

В 2003 г. стало известно о создании Международного научно-исследовательского института народов Кавказа заявившего об объединении ученых Москвы, Санкт-Петербурга, Тбилиси, Баку, Еревана, Варшавы и др. Программа научных исследований института предполагала комплексное изучение проблем: Кавказская идентичность в сравнительно-исторической и типологической перспективе; социальные системы народов Кавказа в поле взаимодействия «открытых и закрытых обществ»; социальные и культурно-экологические особенности горного и равнинного образов жизни народов Кавказа; историко-демографические процессы на Кавказе; Кавказ в мировой геополитике; взаимовлияние процессов глобализации, регионализации и локализации; этноконфессиональные, политические и территориальные конфликты и др. Результат работы не велик. Пока опубликован только один сборник «Адат. Кавказский культурный круг: традиции и современность» [5].

Своеобразные научные центры кавказоведения сформировались при московском издательстве «Русская панорама» и Санкт-Петербургском издательстве журнала «Звезда». Редакционная коллегия «Русской панорамы» возобновила после более чем 80-летнего перерыва публикацию «сборников Русского исторического общества» (РИО). В 2004 г. «Русская панорама» решила возобновить выпуск широко известных в дореволюционной России «Кавказских сборников» [6]. Опубликовано два тома, готовится третий. Научную работу в «К.С.» организовал Центр Кавказских исследований МГИМО (У), (проф. Дегоев В.В.), который решил не только продолжить лучшие традиции дореволюционного кавказоведения, но найти им плодотворное, творческое продолжение в контексте современной исторической, этнологической и политологической науки. Структура, сюжетный диапазон обоих сборников, представленные в нем различные концептуальные подходы и направления мысли, высочайший профессионализм редколлегии и авторов делают издание одним из лучших в современном кавказоведении.

Серьезный вклад в кавказоведение внесла редакция и издатели журнала «Звезда». Известный публицист, ученый, писатель Я. Гордин при поддержке института «Открытое общество» (фонд Сороса), Международного благотворительно фонда Макартуров, правительства республики Швейцария, других меценатов осуществляет региональные проекты: «Воспоминания участников войны XIX века» [7], «Россия и Кавказ сквозь два столетия» [8], «Кавказ: земля и кровь. Россия в кавказской войне XIX века» [9] и др. Публикация малоизвестных, но содержательных воспоминаний Густава фон Штрандмана, С.А. Молосова, И.В. Гудовича, А.С. Пшишевича, И.И. Германа, С.А. Тучкова, М. Ольшевского, Хуан Ван-Галена, графа де Рошешуара – адъютанта императора Александра I, ценный вклад в кавказоведение.

Помимо публикации мемуарной литературы, изданы ряд работ посвященные исследованию характера взаимоотношений России и народов Кавказа в XIX веке. И. Бабич, В. Бобровников, Н. Великая, В. Виноградов, Л. Гатагова, Я. Гордин, Д. Исмаил-заде, Л. Захарова, Л. Лисицина, С. Панарин, Л. Цвижба и др. анализируют чрезвычайно запутанную историческую ситуацию на Кавказе в XIX- XX веках, ход военных действий в годы кавказской войны, выявляют роковые просчеты имперского правительства, за которые расплачивались кровью, как горцы, так и солдаты, и офицеры Кавказского корпуса.

Размышляя над ситуацией, сложившейся в Чечне в середине 90-годов XX века. Я. Гордин находит причины в XIX веке, в политике кавказской администрации, которая «тасуя племена и разбрасывая их по огромному пространству (в 30-50-е годы XIX в. – П.К.) в соответствии с возникавшими идеями, следуя меняющейся оперативной обстановке, не задумываясь над воздействием, которое производит это холодное насилие на сознание горцев… трудно отрешиться от простой мысли о злорадном торжестве причинно-следственных связей в истории…» [10]. Что ж, нельзя не согласиться с беспощадным резюме автора.

В октябре 1999 г. в Ростове-на-Дону создан «Центр системных региональных исследований и прогнозирования ИППК при РГУ и

ИСПИ РАН». Одновременно центр является научным подразделением АГОС (Ассоциация гуманитарного образования и сотрудничества, учредителями которой являются РГУ и Северо-Кавказский научный центр высшей школы – СКНЦ ВШ).

Основными направлениями деятельности центра являются научные исследования по проблемам: цивилизационно-культурного взаимодействия на Северном Кавказе; этноконфессиональная ситуация на юге Росси; этнополитология на юге России.

Центр поддерживает постоянные научные связи с институтами гуманитарных проблем, классическими вузами 13 субъектов РФ на юге России, с кавказоведческими центрами Москвы и Санкт-Петербурга. За годы деятельности организовано и проведено восемь международных научных конференций, из которых четыре выходят на проблемы кавказской цивилизации. С 2001 года Центр издает серию научных проблемных сборников и монографических исследований. За четыре года опубликовано свыше 50 выпусков «Южнороссийского обозрения». Особую ценность в этой серии представляют публикации: «Ислам и политика на Северном Кавказе», «Современные проблемы геополитики Кавказа», «Исламский радикализм», «Консерватизм и традиционализм на Юге России», Ладыженский А.М. «Адаты горцев Северного Кавказа» и др. Всю эту работу выполняет коллектив из шести человек во главе с доцентом, кандидатом политических наук Черноусом В.В.

Крупными научными центрами кавказоведения стали редакционные коллегии СКНЦ ВШ: «Научная мысль Кавказа» и «Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион». Постановка и обсуждение острых проблем истории народов Кавказа на страницах журналов, дискуссии, организация «круглых столов» – все это служит выяснению научной истины, поискам взаимопонимания и толерантности.

Особенности историографической ситуации нынешнего времени предопределили особый интерес к человеческому содержанию истории и способствовали перенесению центра тяжести исторических исследований с социальных на гуманитарные проблемы, непосредственно на человека. В этой связи привлекает внимание инициатива Ростовского регионального отделения «Общества интеллектуальной истории» по исследованию сквозной проблемы, характерной для всех времен и народов «Человек второго плана в истории». Привлечение внимания научной общественности к этой теме способствует как углубленному изучению неповторимого и уникального в судьбах конкретных людей, так и пониманию многогранной зависимости между человеком и обществом, сложных путей взаимовлияния человека и социальной среды, и, следовательно, разрешению традиционных проблем роли и места человека в истории. В этом отношении изучение жизни и судьбы человека второго плана открывает широкие возможности, поскольку такая личность была заметна на фоне исторической эпохи, представляла из себя интересный феномен и в большей степени, чем личность первого плана, выражала в себе единство массового и индивидуального, человека и общественной среды всего времени. В этом ключе исследована деятельность М.Т. Лорис-Меликова на Кавказе [11]. Представляется, заявленная идея отвечает духу времени и будет востребована кавказоведами.

Много сделано для изучения истории Кубани в Краснодарском государственном университете культуры и искусств. Выпуск журнала «Кубань: проблемы культуры и информатизации» (с 1995 года) [12], сборников региональных исследований [13], анализ развития кубановедения [14], подготовка и проведение научных конференций – все это сыграло важную роль в развитии исторических знаний в крае. В 1997 г. проф. Трехбратов Б.А. – заведующий кафедрой истории и музееведения КГУКИ, организовал большой авторский коллектив – 108 ученых, деятелей культуры, писателей, видных краеведов Кубани и других регионов страны для подготовки и издания «Энциклопедического словаря по истории Кубани с древнейших времен до октября 1917 года». Созданная, фактически на общественных началах «Энциклопедия», стала одним из лучших научных изданий в крае.

Имя, дела, творческое наследие Ф.А. Щербины стали решающими факторами в создании нового научного центра в Краснодаре. Ко-

лоритная личность Ф.А. Щербины – историка, ученого, публициста, писателя, общественного деятеля, идеолога казачества конца XIX – первой трети XX века была своеобразным символом Кубани той эпохи [15]. КГУКИ и ИМСИТ (Академия маркетинга и социально-информационных технологий) (г. Краснодар) организовали ряд научно-практических конференций, в которых приняли участие сотни кавказоведов не только России, но Европы и Америки [15]. В процессе обсуждения докладов, вынесенных на пленарные заседания, обсуждались не только проблемы, связанные с научным творчеством Ф.А. Щербины, но и обширный круг вопросов дореволюционного и современного кавказоведения.

Бурное развитие исторической мысли на Кубани в последние десятилетия, дало блестящие результаты. За последние годы опубликовано два авторских варианта «Истории Кубани» [17] и коллективный труд «История Кубани с древнейших времен до конца XX века» [18]. Различные по структуре, авторскому замыслу, концептуально, они, дополняя друг друга, дают прекрасную возможность хронологически проследить историю народов Кубани.

Широкой популярностью среди интеллигенции г. Краснодара пользуется журнал «Голос минувшего», который начал выходить в 1998 г. Много внимания редколлегия уделяла проблемам краеведения. Можно выделить работу Т.В. Ратушняк о становлении и развитии краеведения на Кубани, И.Я. Куценко о кубановеде М.Н. Коваленском, С.Г. Бойчук о просветительской деятельности Е.Д. Фелицина, А.Д. Вершигора о войсковом старшине Магомет-Гирее, отце просветителя и историка Хан-Гирея и др.

Другим крупным научно-исследовательским центром на Кубани стал г. Армавир. Государственный переворот в Грозном, захват власти Д. Дудаевым, открытый террор против «нечеченцев», вынудил научную интеллигенцию покинуть пределы Чечни. Проф. В.П. Крикунов оказался в г. Георгиевске, проф. В.Б. Виноградов в Армавире. Начав работать в педагогическом институте, В.Б. Виноградов объединил научную молодежь вуза, предложил программу исследований, сумел найти средства для выпуска печатной продукции. Так в Армавире сложилась «научно-педагогическая школа В.Б. Виноградова».

Научная работа шла по нескольким направлениям: «Российские исследователи Кавказа. Биобиблиографические очерки». Здесь были опубликованы брошюры (15-20 страниц) о выдающихся кавказоведах России: Н.Ф. Дубровине, Е.П. Алексеевой, И.Д. Попко, Н.П. Гриценко, А.П. Рунич, С.А. Чекменеве, П.А. Шацком, В.Г. Гаджиеве, Н.М. Еремине, Е.Н. Студенцкой, В.А. Захарове, Е.Н. Кушевой, В.А. Романовском и др. При всех видимых слабостях серии, оно заметное явлении в кавказоведении.

Второе направление «Историческое регионоведениие Северного Кавказа» основано было еще в 1981 г. в ЧИАССР. Здесь были опубликованы статьи: «Центры и издания исторического регионоведения на Северном Кавказе» (М.Е. Колесникова), «А.П. Ермолов как исследователь Кавказа» (М.В. Клычникова, Н.Н. Уварова), «Кавказовед Т.Б.Шаханов» (А.Б. Деппуева), «Развитие регионоведения в Средней Кубани» (Е.В. Белозерова), «Научная школа сильна монографиями» (В.П. Викторов), «Изучение истории народов Северного Кавказа в историко-регионоведческой лаборатории академика В.Б. Виноградова на Кубани» (Р.Х. Керейтов, С.И. Алиева), «Российские кавказоведы: исторические портреты» (Е.А. Семеренко, Л.Н. Чернова) и др., которые, несмотря на небольшой объем, поставили ряд серьезных проблем кавказоведения.

Третий вектор – подготовка и выпуск ежегодных сборников «Вопросы северокавказской истории». Опубликовано 10 выпусков, в которых затронуты проблемы археологии, этнографии и истории северокавказского региона.

Четвертая линия – анализ всех сторон жизни и деятельности линейного казачества Северного Кавказа. Так, четвертая международная Кубанско-Терская научно-просветительская конференция собрала около 70 докладов и сообщений.

Пятая – объединяет ряд монографических исследований проблем северокавказской истории. Среди опубликованных работ выделим труды Б.В. Виноградова, В.Б. Виноградова,

И.В. Романовой В.Б. Виноградова и С. Д. Шаовой и др. Таким образом, Кубанское отделение «Русского исторического общества» (с 2000 г.) много делает для популяризации исторического регионоведения, но большинство из них, к сожалению, не высокого качества

Одним из крупнейших научных центров кавказоведения в последние годы стал Ставропольский край. В 1999 г. в Ставропольском госуниверситете открыто «Ставропольское Межрегиональное отделение» Российского общества интеллектуальной истории, которое подготовило и выпустило пять выпусков альманаха «РОИИ» [19]. В них, на основе методологии «новой локальной истории» анализируется теоретические вопросы историографии, реконструкции как понимания глубинного смысла исторического знания, господствующих стереотипов в «рациональном письме» историка и социально-психологических установок, определяющих движение социальной жизни. В разделе «Исторический процесс в концепциях ученых новейшего времени» ставропольские ученые предложили интересную интерпретацию взглядов деятелей науки на человеческую историю, ее отдельные периоды и проблемы, причем авторы пытались представить такие взгляды в зависимости от мировоззренческих установок и социокультурного контекста времени.

Плодотворно занимаются ученые Ставрополя проблемами становления и развития интеллигенции Северного Кавказа. С 1997 г. почти ежегодно проводятся межрегиональные научные конференции, материалы которых публикуются. Обращение историков, филологов, социологов, культурологов, специалистов других наук к проблеме генезиса интеллигенции, вклада ее в развитие культурного уровня населения, исследование исторической судьбы интеллигенции, в том числе и кавказоведов, имеет не просто познавательный интерес, но и практическое значение.

Появление профессиональных работников умственного труда среди той или иной народности Северного Кавказа свидетельствует о том, что они переживают значительные социально-экономические процессы и пробуждаются к активной общественной деятельности. Формирование данного слоя означает прогресс в области культуры, науки, рост политического самосознания народа. Разнообразные сюжеты кавказоведения успешно разрабатывает М.Е. Колесникова [20], которая анализирует причины массового возникновения краеведческих обществ, являющихся одним из элементов системы научных обществ. Если в 1890-х годах в стране было около 50 провинциальных научных обществ, в 1916 г. – 155, то в 1927 г. – 1688.

Каждая нация, народ независимо от ее численности, вносил и вносит определенный вклад в сокровищницу мировой культуры. «В развитии культуры отдельные люди имели и продолжают сохранять несравненно большее значение, чем в общей социально-экономической и политической истории человечества… Ясно, что жизнь и деятельность передовых людей – очень важный фактор в развитии науки…» [21]. Эти слова замечательного русского ученого С.И. Вавилова мы можем с полным основанием адресовать руководству Ставропольской государственной краевой универсальной научной библиотеки им. М.Ю. Лермонтова, которое совместно с научной общественностью города, в течение многих лет издает краеведческий сборник «Ставропольский хронограф». Это уникальное издание, не имеющее аналогов в других регионах Северного Кавказа, целиком посвящено людям, которые оставили заметный след в истории Кавказа.

Небольшие эссе-очерки дают читателю богатую информацию об администраторах Северного Кавказа: И.А. Вревском, А.И. Барятинском, Н.И. Евдокимове, Г.И. Филипсоне, Г.И. Потемкине, Н.С. Завадовском, А.П. Николаи, Н.Е. Никифораки, С.С. Николаеве, Ф.А. Круковском. Эти сведения крайне важны для исследователей, поскольку помогают лучше узнать, мировоззрение, менталитет, духовные и общественные приоритеты военного руководства края, и через этот информационный «канал» понять их деятельность. Еще большую ценность представляют статьи о кавказоведах XVIII–XX веков: Е.Г. Вейденбауме, В.С. Толстом, Фредерике Дюбуа де Монпере, И.А. Гюльденштедте, Султане Хан-Гирее, П.А. Шацком, М.В. Краснове, Г.Н. Прозрителеве, Ф.А. Щербине, А.Н. Шегрене,

С.Г. Гмелине, И.Д. Попко, К.Л. Хетагурове, Я. Рейнеггсе, С.А. Чекменеве, Р.А. Фадееве, Е.И. Крупнове и др.

В середине 90-х годов XX в. сформировался серьезный центр кавказоведения в Пятигорске. Международный конгресс «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру» [22] состоявшийся в Пятигорском государственном университет собрал 112 исследователей, которые затронули проблемы северокавказской цивилизации. Отдельные сюжеты развития кавказоведения приведены в статьях А.А. Исаева, И.М. Назаровой, Д.А. Напсо, З.М. Ризаевой, Е.Л. Сосниной, А.Г. Федоровой, Н.В. Барышникова и В.В. Лазарева и др.

Материалы очередной конференции в г. Пятигорске были обобщены общим названием «История Северного Кавказа с древнейших времен по настоящее время» [23]. В работе конференции приняли участие свыше 100 ученых, заострivших внимание на ключевых проблемах истории народов Северного Кавказа. Проблемы кавказоведения затронули В.И. Асанов, П.А. Кузьминов, М.Ф. Куракеева и В.К. Гончарова, Н.С. Лаврова, А.И. Мусукаев и др.

В марте 2005 г. в г. Пятигорске состоялась V Международная научная конференция Ставропольского межрегионального отделения Российского общества интеллектуальной истории: «Факт – событие» в различных дискурсах». Из 70 участников, историю народов Северного Кавказа затронули 13, а вопросы кавказоведения только Д.И. Состин, Н.Д. Николаенко, П.А. Кузьминов и Е.Г. Муратова. Как видим, тенденция «ухода» от региональной истории в область «методологического дискурса» проявляется сегодня достаточно четко.

В тяжелом 1991 году в Нальчике вышел в свет первый номер журнала «Живая старина». Его девизом стали слова «Честь и правда». «Честь» в понимании редакции журнала состояла в том, чтобы ни одно слово, которое в какой-то мере могло оскорбить национальные чувства людей, не нашло отражение на страницах журнала. «Наши далекие предки, в процессе многовекового пути развития, – писал Р. Туганов, – нашли пути единения и согласия, выработали правила общежития. Поэтому нам необходимо не только сохранить то, что было достигнуто нашими отцами и дедами, но и приумножить его». Одну из задач журнала редколлегия видела в «систематическом знакомстве читателей с новинками краеведческой литературы как отечественной, так и зарубежной, а также критические оценки тех или иных вышедших работ» [24]. Экономические трудности не позволили редакции осуществить все задуманное. В течение трех лет вышло всего три номера [25], но блестящие статьи главного редактора журнала Р.У. Туганова, А.И. Мусукаева, А.В. Кушхабиева, Ю.И. Мурзаханова и др. свидетельствовали, в Кабардино-Балкарии кавказоведение в своем поступательном движении не остановилось, а живет полнокровной творческой жизнью. Несмотря на закрытие журнала «Живая старина», сложившийся коллектив не распался и в 1994 г. заключил творческий союз с издательским центром «Эль-Фа», созданном при Кабардино-Балкарском республиканском полиграфическом комбинате (Э.Б. Шаков). Мощная материальная база и свобода созидания позволили ученым создать оригинальную научно-популярную серию «КЛИО». Несомненной заслугой редакции (Р.Туганов, В. Котляров, А. Мусукаев, В. Аталиков, Х. Думанов, А. Бижев, П. Кузьминов и др.) была удачно подобранная аббревиатура серии, наполнение ее разно жанровыми материалами, раскрывающими глубокий творческий пласт как исторического, так и литературного наследия народов Северного Кавказа.

«КЛИО» включает в себя пять разделов: «История», «Этнография», «Архив», «Библиография» и «Литература», каждый из которых имеет свои специфические черты и особенности, но все они объединены одной идеей: собрать все лучшее, интересное, содержательное, созданное на протяжении веков путешественниками, разведчиками, офицерами, чиновниками, писателями, учеными о народах Кавказа. Таких работ в отечественном и зарубежном кавказоведении известно много, а введены в широкий и научный оборот лишь некоторые, да и те стали библиографической редкостью. Это положение подметил еще в 70-х годах XIXв. Н.Ф. Дубровин, который справедливо

писал: «…ни один уголок нашего Отечества не имеет столь обширной литературы по всем отраслям знаний, какую имеет Кавказ, но зато все это разбросано отдельными статьями, по различным газетам и журналам, и не представляет ничего целого» [26].

Для устранения этого положения, типичного для становления постсоветского этапа кавказоведения, редколлегией «КЛИО» была организована сложнейшая работа: найдены, переведены или выверены тексты многих дореволюционных авторов, по разным причинам не изданные в свое время или опубликованные мизерными тиражами. Собирается документальный материал в архивохранилищах страны, переводятся с иностранных языков книги, практически недоступные раньше для массового читателя, публикуются не известные ранее рукописи, монографии ученых, работающих по различным проблемам кавказоведения.

Книги серии «КЛИО», выстроенные сообразно с внутренней логикой издания, открывают любителям истории не просто новые имена, а скорее неизвестный нам взгляд живущих до нас, на современную им историю, политику, нравы, духовную культуру народов Кавказа.

Внутреннему содержанию соответствует и художественное оформление серии. Целофанированная обложка, решенная в темных тонах, с приложением национальных фрагментов горских народов, рисованные форзацы, знак серии и рамки в полосе набора, оригинальные текстовые иллюстрации и заставки к главам придают томам «КЛИО» необычный вид. За семнадцать лет работы редколлегия «КЛИО» опубликовала более 70 томов.

В 1998 г. организационно оформилось Кабардино-Балкарское историко-родословное общество, как подразделение Северо-Кавказского генеалогического общества. Оно занимается сбором архивных материалов о выдающихся деятелях Кабарды, Балкарии, Черкессии, Карачая, Адыгеи, организацией конференций, симпозиумов, «круглых столов» генеалогов Северного Кавказа. Общество издает ежеквартальный журнал «Генеалогия Северного Кавказа». С 2002 г. вышло 12 номеров. Постоянными рубриками журнала являются: «Родословная, семейная хроника», «Геральдика, тамговые знаки», «Документы, архивы», «Рецензии, обзоры, библиография». Практически всю организационную работу вели А. Мусукаев и А. Максидов.

Дореволюционная периодическая печать много внимания уделяла истории и этнографии народов Северного Кавказа, поэтому в различных газетах и журналах накопился колоссальный объем ценнейшего материала крайне необходимого сегодня для россиян. Титаническую работу по выявлению, сбору и публикации этих материалов проделал Л.А. Чибиров [27]. Материалы об Осетии и осетинах, вошедшие в шесть томов, извлечены из газет «Кавказ», «Закавказский вестник», «Тифлисские ведомости», «Тифлисский вестник», «Казбек», «Терек», «Северный Кавказ», «Новое обозрение», «Терские ведомости», «Терская жизнь» и др. Каждый том снабжен соответствующим справочным материалом, комментариями, географическим и именным указателями, что делает публикуемый материал доступным даже неподготовленному читателю. Остается пожелать автору и составителю этого прекрасного издания Л.А. Чибирову продолжить начатую работу, расширив тематику за счет материалов о других народах Северного Кавказа.

Знаковым событием в научной жизни Владикавказа было открытие Института цивилизации, который взялся за разработку философско-теоретических основ кавказской цивилизации. Блестяще по стилю, глубокие по содержанию статьи Ф. Гутнова, В. Дегоева, Л. Гатаговой, Г. Дерлугьяна, А. Цуциева, Г. Чочиева и др. весомый вклад в кавказоведение.

Приведенный материал свидетельствует, кавказоведение, в любом понимании этой дефиниции, развивается. В конце XX – начале XXI вв. сложились новые крупные центры изучения истории народов Северного Кавказа в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, г. Ростове-на-Дону, г. Краснодаре, г. Армавире, г. Пятигорске, г. Ставрополе, г. Нальчике, г. Владикавказе, Майкопе, Карачаевске, Черкесске, Магасе, Назрани, Грозном, Махачкале и др. В них ведется многогранная научно-исследовательская работа по реконструкции прошлого горских народов Северного Кавказа. Все это позволяет назвать постсоветский период развития исторической науки золотым веком кавказоведения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Авдулов Н.С. Научно-исследовательский институт Кавказа открыт // Научная мысль Кавказа. 1995. № 1 С. 93.
2. О социально-культурных процессах на Северном Кавказе и основных направлениях их исследования // Научная мысль Кавказа. 1996. № . С. 89.
3. Кто есть кто в кавказоведении. Ростов-на-Дону, 1997.
4. Народы Центрального Кавказа в 40-х – начале 60-х годов XIX века. Сборник документальных материалов. В 2-х т. Т. 1. Территория, население и особенности социально-экономических отношений у народов Центрального Кавказа в 40-х – начале 60-х годов XIX века. М., 2005; Т. 2. Проекты и решения сословных и земельных отношений у народов Центрального Кавказа в 40-х – начале 60-х годов XIX века. / Авторы-составители: к.и.н., доцент Кузьминов П.А. (КБГУ), д.и.н., профессор Мальбахов Б.К. (СОИГСИ). Под ред. Проф. Дзидзоева В.Д. (СОИГСИ) и проф. Мохначевой М.П. (Историко-архивный институт РГГУ).
5. Адат. Кавказский культурный круг: традиции и современность. МНИИНК. Москва-Тбилиси, 2003.
6. Кавказский сборник. Т. 1 (33). М., 2004; Т. 2 (34). М., 2005.
7. Кавказская война: истоки и начало. 1770 – 1820 годы. Воспоминания участников кавказской войны XIX века. СПб., 2001.
8. Россия и Кавказ сквозь два столетия. СПб., 2001.
9. Кавказ: земля и кровь. Россия в кавказской войне XIX века. СПб., 2000 и др.
10. Гордин Я. Кавказ: земля и кровь. С. 323.
11. Кузьминов П.А. М.Т. Лорис-Меликов на Кавказе // Человек второго плана в истории. Ростов-на-Дону, 2005. Вып. 2. С. 79–96.
12. Кубань: проблемы культуры и информатизации. Краснодар, 1995 г. и др.
13. Региональные исследования по отечественной истории и культуры. Краснодар, 2000–2003. Вып. 1–3.
14. Историческая мысль Кубани на пороге третьего тысячелетия. 60-летию профессора Б.А. Трехбратова посвящается. Краснодар, 2000.
15. Якаев С.Н. Ф.А. Щербина. Вехи жизни и творчества. Краснодар, 2004. Ч. 1. С. 4.
16. Научно-творческое наследие Ф.А. Щербины и современность. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. Краснодар, 2005.
17. Очерки история Кубани с древнейших времен по 1920 г. Под общей ред. проф. В.Н. Ратушняка. Краснодар, 1996; Трехбратов Б.А. История Кубани с древнейших времен до начала XX века. Краснодар, 2000.
18. История Кубани с древнейших времен до конца XX века. Краснодар, 2004.
19. Ставропольский альманах Российского общества интеллектуальной истории. Вып. 5. Ставрополь, 2004.
20. Колесникова М.Е. Вклад интеллигенции Северного Кавказа в развитии исторического краеведения в регионе на рубеже XIX-XX вв. // Интеллигенция Северного Кавказа в истории России. Материалы межрегиональной научной конференции. В 2-х ч. Ставрополь, 1998. Ч. 2. Ее же. Проблемы и направление краеведческих исследований на Северном Кавказе на рубеже XIX-XX вв. // Из истории народов Северного Кавказа. Сб. науч. ст. Вып. 5. Ставрополь, 2002: Ее же. Северокавказская историографическая традиция: вторая половина XVIII – начало XX века и др. Ставрополь, 2011 и др.
21. Айдемиров Н.Г Мировоззрение Казем-бека - ученого и мыслителя // Интеллигенция Северного Кавказа в истории России: Материалы межрегиональной научной конференции. В 2-х ч. Ставрополь, 1998. Ч. 1. С. 13.
22. Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру. (Тезисы I Международного конгресса 11-14 сентября 1996 года). В 2-х ч. Пятигорск, 1996.

23. История Северного Кавказа с древнейших времен по настоящее время. (Тезисы конференции 30-31 мая 2000 г.). Пятигорск, 2000.
24. К читателям // Живая старина. 1991. №1. С. 6.
25. Живая старина. 1991. №1; 1992. №2; 1993. №3.
26. Дубровин Н.Ф. Черкесы (адыги). Материалы для истории черкесского народа. Нальчик, 1991. Вып. 1. С. 11
27. Периодическая печать Кавказа об Осетии и осетинах. Сост. Л.А. Чибиров. Т. 1. Цхинвали, 1980; Т. 2. Цхинвали, 1982; Т. 3. Цхинвали, 1987; Т. 4. Цхинвали, 1989; Т. 5. Цхинвали, 1991; Т. 6. Владикавказ, 2006.

УДК 34

Лабушкина И.Е.[1]
Дорофеева Ж.А.[2]
Решетняк С.Р.[3]

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Аннотация. В данной статье исследуются нормы действующего экологического законодательства, не отвечающие современным требованиям в сфере природохраны и требующие совершенствования. В статье вносятся предложения по внесению изменений в текст основного федерального закона регулирующего отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, эколого-правовой статус муниципальных образований, экологической благополучие, компоненты природы, ответственность за экологические правонарушения.

Labushkina I.E.,
Dorofeeva J.A.,
Reshetnyak S.R.

PROBLEMS OF IMPROVING ECOLOGICAL LEGISLATION IN RUSSIA

Abstract. This article examines the norms of current environmental legislation does not meet modern requirements in the field the nature conservancy and improvement. The article makes suggestions to amend the text of the basic Federal law regulating relations arising in the field of environmental protection as the basis of life and activity of peoples.

Keywords: environment, environmental-legal status of municipalities, environmental welfare, components of nature, responsibility for environmental violations.

Федеральное законодательство Российской Федерации в сфере охраны окружающей природной среды сделало существенный качественный скачок в своем развитии. Анализ действующей редакции Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» с предыдущими редакциями и с Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-I «О местном самоуправлении в РСФСР». Закон РСФСР (с изм. и доп. от 21 февраля 1992 г. и 2 июня 1993 г.) показал, что существующие на настоящий момент положения более детально регламентируют существующие правоотношения в сфере охраны окружающей природной среды четче разграничивают полномочия федеральных и региональных властей в вопросах правового регулирования природоохранных отношений. Нормы действующей редакции, базирующиеся на правоприменительной практике, более

[1] *Лабушкина Инна Евгеньевна*, кандидат педагогических наук, заведующий кафедрой правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, Пятигорск, e-mail: in-na_26@list.ru, 89054660121

Labushkina Inna, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Department of public services and management, The North Caucasus institute-branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: inna_26@list.ru, 89054660121

[2] *Дорофеева Жанна Агзамовна*, старший преподаватель кафедры правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, dorofeeva.janna@ya.ru, 89283237453

Dorofeeva Janna, senior teacher of department of legal support of activity of authorities, The North Caucasus institute-branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: dorofeeva.janna@ya.ru, 89283237453

[3] *Решетняк Сергей Романович*, старший преподаватель кафедры правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, e-mail: reshs@rambler.ru, 89187454489

Reshetnyak Sergey, senior teacher of department of legal support of activity of authorities, The North Caucasus institute-branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: reshs@rambler.ru, 89187454489

применимы к реальным правоотношениям, приобретают статус эффективных регуляторов, а не декларативных положений.

Существенный сдвиг в позитивную сторону можно ожидать в вопросах нормирования вредоносных для окружающей среды выбросов после вступления в законную силу изменений, вносимых Федеральным законом от 29.12.2015 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельными законодательными актами Российской Федерации». Это стало возможно не по причине того, что вносимые изменения более детально регламентируют отношения в сфере контроля за нормированием выбросов, и не по причине повышения юридической техники редакции новых норм, а за счёт смены вектора. Вступившие в силу поправки, есть первый шаг в сторону ухода от дозволительного режима в сфере нормирования, при котором, по факту, сами по себе выбросы не запрещались, а лишь вводились экономические регуляторы к запретительному характеру, направленные на сокращение вредоносного воздействия, Новый подход направлен на создание экологически чистого производства на территории Российской Федерации и на достижение, в том числе, и тех целей, которые были обозначены Президентом РФ В.В. Путиным во время его выступления на пленарном заседании юбилейной 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке 28 сентября 2015 года, в которой была отмечена проблема глобального изменения климата и была поставлена конкретная цель по сокращению к 2030 году выбросов парниковых газов до 70−75 процентов от уровня 1990 года [1].

Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 годы» утверждена новая редакция госпрограммы «Охрана окружающей среды на 2012-2020 гг.» [2]. Мероприятия программы направлены на создание экологически безопасной и комфортной обстановки в местах проживания населения, снижение его заболеваемости, вызванной неблагоприятными экологическими условиями, рост продолжительности жизни городского населения.

Однако, при всех положительных сдвигах в вопросах совершенствования природоохранного законодательства, нельзя не отметить, что оно до сих пор не в полной мере отвечает предъявленным к нему требованиям. И в первую очередь речь идёт о фундаментальном для всего природоохранного законодательства акте – Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды».

Вместе с тем, эффективность регулирования отношений по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности по природопользованию продолжает оставаться не самой высокой, о чем свидетельствуют прежде всего состояние окружающей среды на значительной части территории Российской Федерации, ухудшение здоровья населения и истощение природных ресурсов. Так, на основании Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году», подготовленного Министерством природы и экологии Российской Федерации, можно констатировать, что несмотря на наметившееся сокращение выбросов по ряду показателей, например, выбросов в атмосферу или водные ресурсы, снижение хотя и наблюдается, но не столь быстрыми темпами, как хотелось бы. А показатели корректируются вследствие сопутствующих факторов. Так В 2014 году наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха в России проводились в 252 городах, на 697 станциях, из них регулярные наблюдения Росгидромета выполнялись в 229 городах на 636 станциях, в 3 населенных пунктах дополнительно проводились эпизодические наблюдения. По данным Росгидромета, в 51 городе (24% городов) уровень загрязнения воздуха характеризуется как высокий и очень высокий. В этих городах проживает 19% городского населения [3; 8].

В 2013 году высокий и очень высокий уровень загрязнения отмечался в 123 городах (57% городов), что составляло 52% городского населения России [3;8].

Резкое изменение показателя загрязнения воздуха в городах обусловлено не улучшением качества воздуха, а связано лишь с установлением в 2014 г. нового значения среднесу-

точной предельно допустимой концентрации (ПДКс.с.) формальдегида - более чем в 3 раза выше использовавшегося ранее значения. При использовании для оценки прежнего значения ПДКс.с. формальдегида, количество городов, в которых уровень загрязнения атмосферы оценивается как высокий и очень высокий составило бы 107 городов.

Общий объем сбросов загрязненной (без очистки или недостаточно очищенной) воды в Российской Федерации продолжает сокращаться. Темпы рассогласования скорости сокращения объема выбросов и скорости роста ВВП оцениваются значениями декаплинг-фактора (DF). Однако при экономической деятельности, относящейся к разделу Е (Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений) Общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОКВЭД [4], «ответственной» за более чем половину всего объема сбросов загрязненной воды, надлежащего сокращения объема сбросов не происходит [3;23].

А по федеральным округам, можно наблюдать и вовсе рост валового объёма загрязнений окружающей среды. Таким образом, внесённые изменения, предусмотренных Федеральным законом от 29.12.2015 № 404-ФЗ как раз и призваны изменить положение вещей, и содействовать наметившемуся снижению (если сравнивать в промежутке за последние десять лет) уровня загрязнения окружающей среды. Но это же есть и демонстрация неэффективности действующего законодательства, несмотря на огромное количество нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу природоохранных отношений. И хотя сейчас можно наблюдать большую согласованность в смежных нормативных актах, ситуация наличия в них противоречий всё ещё не является невероятной.

Увеличение количества узкопредметных актов, требует более тщательного подхода к фундаментальному закону «Об охране окружающей среды», который призван стать связующей нитью всего природоохранного законодательства. Однако, даже сейчас назвать его абсолютно функциональным невозможно в силу наличия в тексте откровенно декларативных и нередко малосвязанных с правовым регулированием фрагментов, а также в виду наличия неопределенности при раскрытии ряда основных понятий, используемых в Законе.

Анализ статьи 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», а также изучение научной литературы, показал, что в Законе содержатся два понятия, имеющих одно и то же значение и фактически подменяющих друг друга. Речь идёт о понятиях «окружающая среда» и «природная среда» («природа») [5]. Такое положение вещей недопустимо, поскольку приводит к неопределенности относительно содержания фундаментальных понятий не только для Закона, но и для отношений в сфере охраны природной среды в целом.

Конституция РФ, содержит понятие «экологическое благополучие», которое не нашло раскрытия в федеральном законодательстве. Закон «Об охране окружающей природной среды» как раз и является тем документом, в котором должно быть освещено определение данного понятия, особенно с учётом наличия в нём статьи первой, в которой даётся раскрытие основных понятий в сфере защиты окружающей природной среды.

Изменить содержание частей 4 и 5 статьи второй, с целью создания более грамотного и точного с точки зрения юридической техник подхода к использованию норм международного права в качестве источника природоохранных отношений.

В пункте втором статьи 11 Закона говорится о том, что граждане могут обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы. В статье 12 предусмотрены аналогичные права, но принадлежащие общественным объединениям и некоммерческим организациям (обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организа-

ции с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы). Однако, в статье 7 не говорится о том, что органы местного самоуправления обладают полномочиями по рассмотрению таких жалоб. Отсутствует указание на это и в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Обозначенные мероприятия по управлению охраной окружающей средой не дают окончательного ответа на вопрос - включаются ли в них работы по реагированию на подобного рода жалобы? А главное, в них не прописан фактически механизм этого реагирования.

Глава XII «Научные исследования в области охраны окружающей среды», содержащаяся в Законе, состоит из одной единственной статьи декларативного содержания.

По своему содержанию данная статья определяет цели и содержание научных исследований в области охраны окружающей среды.

Среди целей обозначены:

- разработки концепций, научных прогнозов и планов сохранения и восстановления окружающей среды;
- оценки последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды, создания нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- разработки и совершенствования показателей комплексной оценки воздействия на окружающую среду, способов и методов их определения;
- разработки и создания наилучших технологий в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- разработки программ реабилитации территорий, отнесенных к зонам экологического бедствия;
- разработки мероприятий по сохранению и развитию природного потенциала и рекреационного потенциала Российской Федерации.

Необходимо отметить, что достижение поставленных целей не требует законодательного их закрепления. Комплекс мероприятий, который можно считать практической реализацией положений статьи 70, вполне успешно реализуется и без отражения их в тексте Закона, поскольку такие мероприятия проводятся в рамках экологической политики государства в целом, а также в рамках управления в области охраны окружающей среды. Вопросы совершенствования законодательства и вовсе являются составной частью правовой действительности в целом и функций Федерального Собрания в частности.

Нахождение данных положений в «теле» закона имело бы смысл, если бы конкретно прописывалась компетенция органов, на которые бы возлагалась задача по достижению обозначенных целей. Однако, в статье не только данные органы, а, следовательно, их компетенция не обозначена. Помимо этого, статья носит отсылочный характер: научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся научными организациями в соответствии с федеральным законом от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (ред. от 13.07.2015).

Также, намечается противоречие с принятой трактовкой понятия «экологическое законодательство», которое рассматривается, как система нормативных правовых актов, содержащих правила поведения в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Положения статьи 70 явно не согласовываются с данной трактовкой.

Декларативный характер носит и статья 74 («Экологическое просвещение»). Её правовой вес несущественен, поскольку по своему содержанию статья, фактически, лишь рекомендует проводить мероприятия в области экологического просвещения. Соответственно перечень таких мероприятий, содержащихся в статье, не может рассматриваться как обязательный. Что подтверждается отсутствием санкции за несоблюдение положений статьи.

«Статья 75. Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды»

За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством».

Статья 75 содержит термин «устанавливается ответственность».

Исходя из норм русского языка этот термин может быть применен исключительно к введению в действие новых правовых норм (Установить - назначить, утвердить, ввести в действие. (Толковый словарь русского языка Ожегова)), в контексте наименования главы «Глава XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды» данная норма должна носить кардинально иной смысловой характер. Юридически правильней было бы применение термина «привлечение к ответственности» (Привлечь-заставить отвечать за свои действия, проступки [7]).

Данная правовая норма предполагает привлечение к ответственности только за нарушение законодательных актов, с то время как большинство предписывающих экологических норм содержаться в подзаконных актах Правительства РФ и Министерства природных ресурсов и экологии. И, поскольку суды толкуют закон буквально, то от ответственности могут уйти лица, нарушившие подзаконные акты (например, Приказ Минприроды России от 1 августа 2011 г. № 658 «Об утверждении такс для исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного мира, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, и среде их обитания вследствие нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования»).

Статья 76 предусматривает только судебный порядок разрешения споров в области охраны окружающей среды. Однако, самого определения понятия «экологический спор» Закон не даёт. Противоречия, возникающие в связи с реализацией защиты прав граждан, также могут быть рассмотрены в качестве экологического спора. Однако, такие вопросы могут быть разрешены в административном порядке.

Решения, осуществляемые (принятые) в ходе исполнения государственной функции Росприроднадзором, могут быть обжалованы в административном и судебном порядке. В административном порядке обжалуются: решения Росприроднадзора могут быть обжалованы руководителю Росприроднадзора; решения руководителя Росприроднадзора - Министру природных ресурсов и экологии РФ [6].

Помимо этого, речь может идти о спорах и иного характера. В частности, вопросы о компетенции. Такие вопросы также нередко решаются в административном порядке.

Таким образом, статья не в полной мере отвечает существующему положению вещей. Более того, в данной редакции её можно рассматривать как ограничивающую права граждан на защиту их нарушенных прав.

Также, необходимо отметить, что, следуя содержанию нормы, спор с области охраны окружающей среды может быть рассмотрен любым судом, в том числе арбитражным судом, судом общей юрисдикции, и, даже третейским судом. Однако по своей юридической природе недопустимо рассматривать такие споры третейскими судами.

На основании проведённого анализа можно констатировать, что положения Главы XII, а также статья 74 не отвечают целям и задачам Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды». По этой причине, уместно признать статьи 70 и 74 утратившими силу и отменить их действие.

В статью 1 внести следующие изменения:

- исключить понятия «окружающая среда» и «природная среда», заменив его понятием «природа», с внесением соответствующих изменений в смежные нормативно-правовые акты,
- содержание понятие «природа» изложить следующим образом: «совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов,
- термин «компоненты природной среды» заменить на «компоненты природы», сохранив ныне существующее определение

понятия «компоненты природной среды» в качестве определения «компоненты природы»,

- внести определение понятия «экологическое благополучие» следующего содержания: «Экологическое благополучие - состояние природы, при котором отсутствует вредное воздействие на неё».

Изложить пункты 4 и 5 ст. 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в следующей редакции: «Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду основываются на общепризнанных принципах и нормах международного права и регулируются международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации» [5].

Статьи 11 и 12 изложить в следующей редакции:

- статья 11: «обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации, с учётом их компетенции, с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы»;
- статья 12: «обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации, с учётом их компетенции, с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы.

Предлагается принять статью 75 в следующей редакции:

«Статья 75. Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и иных актов, содержащих нормы экологического права»

Лица, виновные в нарушении законодательства в области окружающей среды и иных актов, содержащих нормы экологического права, привлекаются к дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности в порядке, установленном федеральными законами.»

В статью 76 внести изменение. В новой редакции статья должна иметь следующее содержание: «Споры в области охраны окружающей среды разрешаются судами общей юрисдикции и арбитражными судами, а также в административном порядке в соответствии с законодательством».

Предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» предлагается внести на рассмотрение Правительства РФ Министерством природных ресурсов и экологии РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Выступление Владимира Путина на 70-й сессии Генассамблеи ООН. Полный текст // ИА REGNUM // [Электронный ресурс] URL: http://regnum.ru/news/polit/1980377.html
2. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы// Собрание законодательства Российской Федерации от 5 мая 2014 г. 18 (часть III).
3. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году» // [Электронный ресурс] URL: http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=142679
4. Приказ Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст (ред. от 10.11.2015) «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2)

ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008)» // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). – 2014. – № 21.
5. Железинский, Александр Александрович. Конституционные основы охраны окружающей среды в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Железинский Александр Александрович; [Место защиты: Сарат. гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского] – Саратов, 2011. 25 с.
6. Волков А.М. Лютягина Е.А. Об административных способах разрешения административно-правовых споров. // Правовая инициатива // [Электронный ресурс] URL: http://49e.ru/ru/2012/1/9.
7. Игнатьева Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. – М.: Оникс, 2010 г.

МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

УДК 34

Аскеров А.А.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА И ДОСТУПНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Аннотация. В статье анализируются проблемы совершенствования системы государственного управления как фактора повышения качества и доступности государственных услуг

Ключевые слова: административные барьеры, эффективность государственного и муниципального управления, повышение качества оказания публичных услуг

Askerov A.A.

IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A FACTOR IN IMPROVING THE QUALITY AND THE AVAILABILITY OF PUBLIC SERVICES

Anotation. The article analyzes the problems of improving governance as a factor in improving the quality and accessibility of public services

Keywords: administrative barriers, efficiency of state and municipal management, improving the quality of public services.

Эффективность органов власти является одним из определяющих факторов темпа социально-экономического развития страны, условий ведения предпринимательской деятельности и жизни граждан. В связи с этим на протяжении последнего десятилетия вопросам повышения эффективности органов власти в Российской Федерации уделяется особое внимание. Одним из проявлений акцентирования внимания на отсутствии должного уровня эффективности деятельности органов власти и управления выступил посыл Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева на Международном инвестиционном форуме в Сочи от 30 сентября 2016 г. о том, что: «…Надо признаться, что та критика, которая раздается в адрес системы государственного управления за недостаточную гибкость, низкую эффективность, она абсолютно справедлива. Государственная машина, действительно, неповоротлива. Надо прямо сказать, что ее коэффициент полезного действия остается низким…». По словам премьера, нынешняя государственная машина сохраняет элементы еще советских управленческих механизмов. «…Низкая эффективность системы госуправления – это один из ключевых факторов, который сдерживает развитие страны. Именно поэтому мы сегодня, не без труда и не без проблем, стараемся переходить от модели управления «по поручениям» к управлению по результатам. То есть к проектному подходу. Опыт государственного управления в других странах недвусмысленно свидетельствует, что проектный метод может работать и в грамотном государственном управлении, только нужно образом наложить его на существующую систему государственного управления» – отметил Председатель Правительства РФ [1].

Обращает на себя внимание, что одним из ключевых направлений повышения эффективности деятельности органов власти и управления выступает улучшение качества предоставления государственных услуг населению. В целях совершенствования и оптимизации механизма предоставления государственных услуг политика государства должна быть построена на комплексном анализе административно-правового регулирования государственных услуг. Под правовым регулированием понимается осуществляемое при помощи правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний) результатив-

[1] *Аскеров Аскер Айдын Оглы*, магистрант, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС
Askerov Asker, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

ное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны, развития в соответствии с требованиями экономического базиса, общественными потребностями данного социального строя. Исследование правового регулирования механизма предоставления государственных услуг, позволяет представить явления правовой действительности в работающем виде и оценить его способность гарантировать достижение поставленных законодателем задач. Решающее значение для правового регулирования оказания государственных услуг как средства удовлетворения общественных интересов и потребностей граждан имеют положения Конституции РФ, федеральные законы и другие нормативно-правовые акты, устанавливающие права и гарантирующие социальные блага получателей государственных услуг. Законодательная база должна создать правовую основу обеспечения прозрачности власти, эффективного взаимодействия граждан и власти, расширения доступа граждан к деятельности органов власти.

Сферой законодательного регулирования государственных услуг являются не только понятийный аппарат правового института государственных услуг, его принципы, субъектный состав административно-правовых отношений по предоставлению государственных услуг, но и формирование и ведение реестра государственных услуг, порядок предоставления государственных услуг, принципы и порядок разработки, утверждения, применения и контроля соблюдения административных регламентов и стандартов государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти в связи с исполнением ими своих полномочий, реализацией прав и законных интересов получателей услуг.

По мнению ряда исследователей, следует различать несколько четко определяемых направлений правового регулирования государственных услуг: [2] регулирование собственно государственных услуг (статусное регулирование), которое включает категориальную определенность и спецификацию государственных услуг относительно иных действий, продуцируемых органом власти, и в первую очередь относительно государственных функций; регулирование предоставления государственных услуг; правовую стандартизацию государственных услуг. Допуская возможность такого разделения правового регулирования, необходимым и обязательным является регулирование отношений в области предоставления государственных услуг в комплексе. Иначе такая дезинтеграция правового регулирования может напрямую отразиться на эффективности предоставления государственных услуг, что непременно повлияет на снижение их качества вопреки ожидаемым результатам.

Одним из главных направлений совершенствования системы государственного управления является повышение качества и доступности государственных услуг. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [3] к 2018 году уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен составлять не менее 90%. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» на специализированном ресурсе в сети Интернет – vashkontrol.ru – проводится сбор мнений о качестве наиболее массовых и социально значимых государственных услуг. Оценка качества государственных услуг проводится по таким критериям, как время ожидания в очереди, вежливость сотрудника, комфортность условий, доступность информации о порядке получения услуги.

За несколько последних лет тематика повышения качества оказания публичных услуг и совершенствования государственного управления по сложившейся практике и особенностям правового регулирования разбилась на несколько таких базовых блоков как: административная реформа, реформа государс-

твенной службы, электронное правительство, бюджетная реформа. Как показал опыт реализации данных реформ, их содержательное пересечение по составу мероприятий, подходам, идеологии больше не позволяет их разделять на отдельные частные реформы. Объектом реформирования должен стать государственный сектор со всеми его компонентами – государственной службой, финансами, системой управления, информационными ресурсами. Одним из ключевых векторов совершенствования государственного управления выступила реализация положений административной реформы, сформулированных в Концепции административной реформы в РФ на 2006 – 2010 годы, (одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р), срок проведения которой истёк в 2010 году. Изначальная апробация сущности административной реформы предполагала, в первую очередь, создание оптимальной системы государственного управления, действенное функционирование которого было необходимо для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения. За годы реализации административной реформы была сформирована нормативная и методическая база повышения качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, сформированы механизмы управления и стимулирования административной реформы [4]. В качестве целей административной реформы в РФ в 2006 – 2010 годах были зафиксированы: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Цели административной реформы были в основном достигнуты, прежде всего, на уровне создания необходимых правовых и организационных оснований для массовой оптимизации государственных услуг и совершенствования государственного регулирования. Важным результатом этих лет явилось принятие ФЗ от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [5], впервые на законодательном уровне заложившим основы для реализации основных мероприятий административной реформы.

В Концепции административной реформы было выделено семь направлений. Запланированные мероприятия по каждому из направлений в основном выполнены, однако пересечение с иными направлениями совершенствования государственного управления оказало воздействие на результаты мероприятий. Внедрение управления по результатам и проектного управления проходило в эти годы крайне интенсивно. При этом ключевые нормативные правовые акты параллельно разрабатывались вне мероприятий административной реформы. Результативные принципы организации деятельности в основном внедрялись в рамках реформы бюджетного процесса – ежегодно разрабатывались доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования; в 2008 году были утверждены основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года, целевые показатели и перечень проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года; были приняты также меры по формированию системы государственного задания в отношении услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями. Методическую и финансовую поддержку в рамках административной реформы получила разработка ведомственных целевых программ по повышению качества предоставления государственных услуг и исполнений государственных функций.

Регламентация и стандартизация государственных (муниципальных) функций и услуг является важным направлением административной реформы. Разработка административных регламентов государственных (муниципальных) функций и услуг позволила систематизировать полномочия органов государственной власти, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве РФ, упорядочить административные процедуры. В настоящее время административный регламент является основным документом, содержащим всю необходимую информацию, предусмотрен-

ную законодательством, необходимую как для граждан, так и для должностных лиц (сроки, перечень документов, основания для отказа, административные процедуры, ответственность и порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц, контактная информация, стандарт комфортности и другое). Утвержденные административные регламенты служат основной для оптимизации государственных функций и услуг, и перевода их в электронный вид.

В рамках направления по предоставлению информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме обеспечено наполнение официальных сайтов органов государственной власти информацией о порядке предоставления государственных услуг, в 2009 году было начато создание Сводного Реестра государственных и муниципальных услуг (функций), Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций). Официальные сайты федеральных органов исполнительной власти предоставляют различные веб-сервисы, значительно облегчающие получение государственных услуг, Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) также предоставляет возможность подачи заявления по нескольким десяткам государственных услуг. В отношении большинства данных услуг возможность подачи документов в электронной форме обеспечена [6].

Организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг является необходимым мероприятием по повышению качества предоставления наиболее массовых и общественно значимых услуг всех трех уровней власти: федерального, регионального, муниципального. Межведомственное взаимодействие организуется на основе соглашений, фиксирующих порядок документационного и информационного обмена, предельные сроки выполнения необходимых административных процедур и ответственность органов власти и МФЦ при предоставлении государственных услуг.

В рамках оптимизации функций органов исполнительной власти проведена инвентаризация функций и услуг, которые имеют непосредственно отношение к гражданам и бизнесу. С 2009 года работает Единый портал государственных услуг (функций), информационной основой которого является информационная система «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)». Сводный реестр обеспечивает систематизацию информации о государственных и муниципальных услугах (функциях) с целью их публикации на Едином портале, перевода в электронный вид и оптимизации. Указанные перечни служат основой для регламентации, и перевода услуг (функций) в электронный вид. Данные о соответствующих услугах (функциях), размещенные в Сводном реестре в качестве классификатора, позволяют оценить прогресс в разработке административных регламентов на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, унифицировать наименования и описания аналогичных услуг (функций) в различных субъектах РФ, муниципальных образованиях, а в дальнейшем позволят принимать решения об оптимизации порядка и сроков их предоставления (исполнения).

Достигнуты ощутимые результаты в части сокращения лицензируемых видов деятельности. В базовый закон о лицензировании отдельных видов деятельности внесен целый ряд поправок, которыми уточнен порядок определения полномочий по лицензированию, осуществляемых как федеральными органами исполнительной власти, так и органам исполнительной власти субъектов РФ, внесены изменения, направленные на упрощение процедур получения и переоформления лицензии, а также на обеспечение защиты прав хозяйствующих субъектов, открытости и доступности информации лицензирующих органов для граждан и хозяйствующих субъектов.

Существенную лепту в снятие административных барьеров вносит деятельность Агентства стратегических инициатив (АСИ), во многом благодаря усилиям которого, по словам Президента РФ В.В. Путина: «…снимаются административные барьеры и упрощаются условия ведения бизнеса. В рамках национальной предпринимательской инициативы удалось обновить правовую базу. Теперь принципиально важно обеспечить качественное применение… Законы пишут небольшие

группы лиц, а думают над тем, как обойти - миллионы... Поэтому надо очень тщательно продумывать каждый шаг... каждую запятую. В самое ближайшее время необходимо на порядок улучшить деловой климат. И сделать это нужно ускоренными темпами. Речь идет о дополнительном снижении административной нагрузки на бизнес, о благоприятных условиях для открытия и становления новых предприятий. Качественная деловая среда должна стать одним из мощных ключевых факторов экономического и промышленного роста» [7].

В 2008 году в связи с принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» были увеличены гарантии защиты прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и введен уведомительный порядок начала осуществления 43 вида работ и услуг в составе отдельных видов предпринимательской деятельности. Сводный учет количества контрольно-надзорных мероприятий федеральных органов исполнительной власти ведется, начиная с 3 квартала 2009 года.

Размещение государственного и муниципального заказа претерпело серьезные изменения в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», принятие которого привело к утрате юридической силы ФЗ от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Говоря о значимости принятого закона Президент РФ В.В. Путин на заседании Государственного Совета, состоявшегося 4 октября 2013 года, упомянул о том, что: «…С 1 января 2014 года вместо известного 94-го закона, который, считаю, сыграл свою положительную роль в решении ряда вопросов и проблем, но тем не менее имел ряд минусов, мы и вместе с вами, и на правительственной площадке, и с депутатами долго работали над новой системой, и вот с 1 января 2014 года вступает в силу новый федеральный закон «О контрактной системе». Он должен коренным образом изменить всю систему госзакупок: от планирования и размещения контрактов до их исполнения. В то же время, напоминаю коллегам, без своевременного принятия нормативных подзаконных актов новый закон работать не будет…» [8]. Указанный федеральный закон предусмотрел открытые и гласные процедуры размещения заказа, создал некоторые механизмы для развития конкуренции в сфере государственного и муниципального заказа. Информация о размещении заказа размещается на официальных сайтах в сети Интернет. С 1 января 2011 года начал функционировать единый общероссийский сайт для размещения информации о размещении заказа для государственных и муниципальных нужд. В течение последних нескольких лет широкое применение получили электронные торги при размещении заказа. Начиная с 1 января 2011 года все аукционы проводятся в электронной форме на электронных торговых площадках.

За последние годы на федеральном уровне сформирована нормативная правовая база в сфере противодействия коррупции, которая позволила существенно продвинуться в создании нормативных предпосылок для пресечения и ограничения проявлений коррупции. В 2006 г. Российской Федерацией были ратифицированы Конвенция ООН против коррупции и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. В числе наиболее значимых нормативных правовых актов, принятых за последнее время в данной сфере, прежде всего, следует отметить: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Важным этапом в области обеспечения открытости публичных органов стало принятие Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [9] и ряда предусмотренных в нем подзаконных

актов. Данный закон регулирует правоотношения, связанные с обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, тем самым, реализуя конституционное право граждан свободно искать и получать информацию.

Неоднозначность результатов реализации Концепции административной реформы по истечению срока её проведения в 2010 году предопределила необходимость доведения до логического завершения ряда задач, сформулированных в Концепции. Все нерешённые проблемы предполагается решать в ходе реализации положений Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)», Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2016-2018 гг. (утвержденных Указом Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403) и Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы (утверждённой распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р.), разработанной с учётом сохраняющейся актуальности большинства направлений совершенствования государственного управления, определенных Концепцией административной реформы. Настоящая Концепция охватила существенную часть государственного и муниципального управления, что позволяет подойти комплексно к оптимизации отдельных отраслей. При этом неизбежно затрагиваются иные существенные реформы государственного сектора, успешность мероприятий которых критична для достижения целей данной Концепции.

Подводя итог, следует отметить, что реформирование управления рассматривается не только и не столько как изменение структуры и штатов, сколько как пересмотр полномочий органов исполнительной власти, совершенствование механизмов реализации этих полномочий и функций. Перераспределение полномочий, устранение дублирования, ликвидация излишних функций является не самоцелью, а объективно необходимой составляющей преодоления административных барьеров как фактора повышения доступности и качества предоставления государственных услуг в рамках реализации системной реформы государственного управления. При этом независимо от формы предоставления государственных услуг, каждая государственная услуга должна быть зафиксирована в Реестре государственных услуг и предоставляться в соответствии с административным регламентом и стандартом государственной услуги. Введение стандартов государственных услуг придает деятельности органов публичной власти строго легальный, открытый и предсказуемый характер, а также предоставляет возможность ограничивать и устранять произвольные действия.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. http://tass.ru/politika/3667349
2. Душакова Л.А. Некоторые аспекты правового регулирования государственных услуг // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2011. – Вып. 2 (12). – С. 106-107.
3. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.
4. Матулис С.Н. Административная реформа: особенности реализации в Российской Федерации // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы: Сборник научных трудов. Вып. 7 Москва. Издательство МАКС Пресс. 2010 – С. 11.
5. ФЗ от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html
6. Глушко Е.К. Административная реформа в России: концепция, реализация, итоги. Москва. Издательство ТЕИС 2011. – С. 35.
7. http://www.rg.ru/2014/04/08/putin-asi-site-anons.html
8. http://news.kremlin.ru/news/19359
9. http://www.consultant.ru

УДК 37

Дробышев А.С.[1]

ИНСТИТУТ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ

Аннотация: Институт государственных и муниципальных закупок представляет особый интерес с точки зрения изучения его природы, сущности и закономерностей развития. Изучение социально-экономической природы данного явления требует разновекторного подхода. В качестве основной концепции в работе использована концепция «общественной ценности». В статье рассматриваются возможные этапы проведения государственной (муниципальной) закупки, освещаются основные функции института государственных и муниципальных закупок в качестве элемента экономической деятельности.

Ключевые слова: закупки, контрактная система, государственный заказ.

Drobyshev A.S.

PROCUREMENT INSTITUTE FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS AS A SOCIO-ECONOMIC PHENOMENON

Annotation: Institute of public procurement arouses the particular interest for the study of its nature and patterns of development. The study of the socio-economic nature of this phenomenon requires a multi-vector approach. As a basic concept used the concept of “public value”. This article discusses the possible steps of the state (municipal) procurement, covers the basic functions of the Institute of state and municipal procurement as an element of economic activity.

Key words: procurement, contract system, public procurement.

Развитие института государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации прежде всего основывается на введенной в 2014 году контрактной системе. Несмотря на то, что и раннее, в РФ закупки для государственных и муниципальных нужд осуществлялись на конкурсной основе и строго регламентировались Федеральным законом № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд”, контрактная система начала развиваться в полной мере только после выхода в свет Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Целью создания контрактной системы, как таковой декларируется повышение эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд за счёт реализации системного подхода ко всем этапам закупки: формированию, заключению и исполнению контракта, ясности и прозрачности всей цепочки от планирования до приёмки товаров (работ, услуг) и последующей оценки результатов.

На сегодняшний день, ознаменованный крайне неблагоприятными финансово-экономическими условиями, государственные и муниципальные закупки вполне правомерно могут рассматриваться как один из основных механизмов реализации антикризисных мер государства, исполнения программ модернизации и развития различных отраслей экономики.

Современная экономика общественного сектора, институциональная теория, активно разрабатывают свежие методологические подходы для дальнейшего развития общественного (государственного) сектора и экономической деятельности государства [1].

Основой контрактной системы как таковой является концепция «общественной цен-

[1] *Дробышев Артем Сергеевич*, магистрант, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС
Drobyshev Artem, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

ности» (shared value) исходящей из того, что именно общественные нужды и потребности определяют основные тенденции и перспективы развития рынка в целом [2].

Кроме того, обеспечение нужд общественности является одной из основных целей экономической деятельности государства. Прежде всего, это касается проблематики общественных нужд, формирования общественных благ (public goods), поскольку именно государство, как таковое ответственно перед обществом за обеспечение его различными благами. Под общественными благами стоит понимать товары (работы/услуги) для удовлетворения общественных нужд, а также для обеспечения национальной безопасности и обороноспособности государства, формирования различного рода резервных фондов, выполнения международных обязательств, реализации федеральных, региональных социально-экономических программ и присущих государству социально-экономических функций [3].

Формирование института государственных и муниципальных закупок прежде всего сопряжено с особенностями социально-экономического развития каждого государства.

Такие понятия как «государственные нужды» и «государственные закупки» прежде всего имеют значение субъекта закупочной деятельности – то есть, государство в широком смысле этого слова, (все гос. органы, муниципальные учреждения, гос. предприятия), определяющее условия, и правовые, а также технические особенности проведения закупочных процедур.

С точки зрения социально-экономической сути, муниципальные закупки, как и федеральные или региональные, имеют своей целью решение общей задачи: удовлетворение общественных потребностей, поэтому они осуществляются на тех же принципах, что и государственные закупки.

Говоря о системе государственных и муниципальных закупок, мы зачастую говорим непосредственно о «государственном заказе», хотя данные понятия не тождественны.

Если рассматривать непосредственно термин “государственный заказ”, то прежде всего стоит отметить, что это понятие повсеместно используется, как как в научном, так и специфическом (юридическом) обиходе.

Государственный заказ (government order, state order, publiccontract; сокращенно - госзаказ) – это заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных (муниципальных) бюджетов и внебюджетных источников финансирования. На его основе осуществляют государственные закупки в целях выполнения государственных заданий, целевых программ и т.п. – как правило, на конкурентной основе, с постоянно растущей ролью информирования общества о заказах через сеть «Интернет» [4].

В узком смысле госзаказ - конкретный перечень товаров, работ и услуг, которые закупаются конкретным органом государственной власти.

С точки зрения взаимодействия с государством, система государственного заказа представляет собой опосредованную форму взаимодействия государства и экономического пространства, имея своей целью обеспечение конституционных прав и свобод населения, обороны, защиты государства, а также социального и экономического развития общества. То есть, государственный заказ является некоей формой государственного регулирования экономики.

С точки зрения публично-правовых отношений, государственный заказ представляет собой совокупность законодательно закрепленных институтов прав и свобод граждан страны, различного рода программ обеспечения нужд государства, механизмов поддержки и защиты национальной экономики.

Как видно из практики, правовое регулирование отношений в сфере госзаказа имеет комплексный характер, поскольку реализуется с помощью систем целенаправленно созданных государственных органов, как на уровне РФ, так и на уровне субъектов РФ, которые легально наделены соответствующими полномочиями в указанной сфере государственного управления.

Органы государственного и муниципального управления путем осуществления закупочных процедур осуществляют размещение государственного заказа.

По сути дела, система государственных и муниципальных закупок, представляет собой явление более широкое и многоуровневое, поскольку процесс обеспечения государственных и муниципальных нужд можно разделить на следующие **этапы:**

1. Этап формирования государственного заказа, который представляет собой комплекс различного рода действий по определению объёмов и возможной номенклатуры государственного спроса, осуществляемых органами государственной власти, получателями и распорядителями бюджетных ассигнований с целью создания сводного перечня государственного заказа, утверждаемого в качестве приложения к закону о бюджете на соответствующий финансовый год (на федеральном и региональном уровне).

2. Государственный заказ, выступающий как вид оферты – государственные органы, бюджетные учреждения или иные уполномоченные получатели средств бюджета различных уровней, в качестве «государственных заказчиков» обращаются к хозяйствующим субъектам различных форм собственности с предложением поставить товары, выполнить работы или оказать услуги с обозначением сроков, определением объёмов, ассортимента и т.д. на конкурсной основе, с помощью единой информационной системы (ЕИС).

3. Заключение договоров (контрактов) с участником размещения государственного заказа, предложившим условия, наилучшим образом удовлетворяющие пожелания государственного заказчика. В соответствии с законодательством РФ заказ считается «размещённым» после заключения государственного или муниципального контракта.

4. Непосредственно сама государственная закупка на основе реализации заключённых контрактов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг. То есть закупка является результатом, финальной стадии всего процесса обеспечения общественных нужд и одновременно – некоей формой обеспечения общественных потребностей, поскольку товарообмен между производителями и потребителями осуществляется в процессе купли-продажи на товарном рынке.

В современной научной литературе отмечается, что институт государственных и муниципальных закупок в качестве элемента экономической деятельности страны выполняет некий набор функций, главными из которых являются: производительная, аллокационная, стимулирующая, социальная и инновационная.

Сточки зрения таких исследователей, как И.И. Смотрицкая и С.И. Черных, суть **воспроизводственной функции** в удовлетворении государственных и муниципальных нужд в товарах, (работах/ услугах) для обеспечения устойчивых воспроизводственных экономических связей с государственным участием и для реализации государственных функций.

Аллокационная функция (allocation – размещение) в данном случае речь идет об организации размещения заказов и осуществлении государственных и муниципальных закупок в целях достижения максимальной эффективности использования бюджетных ассигнований.

Стимулирующая функция основана на расширении государственных и муниципальных закупок, как на факторе увеличения совокупного спроса для поддержания и стимулирования производственного сектора, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики.

Социальная функция нацелена на способствование проведению в жизнь социально-экономических целей государства, таких как на увеличение занятости населения, развитие малого и среднего бизнеса, вовлечение социально уязвимых групп населения в трудовой процесс.

При повсеместном развитии и постоянном усовершенствовании новых современных технологий, кране серьезную роль играет **инновационная функция.** Данная функция заключается в образовании экономических, юридических и технологических предпосылок для создания совершенно новой или усовершенствованной (а также с новыми потребительскими свойствами) продукции. Сточки зрения механизма действия данной функции, речь идет об использовании государственного заказа, в качестве одного из инструментов урегулирования и стимулирующего воздействия на инновационную деятельность, на рынок инноваций,

что осуществляется через поддержание и развитие спроса на инновационные продукты и технологии. Так же, нередко государственный трынок сбыта используется в качестве тестового для новых продуктов и технологий.

Стоит особо отметить, что в связи с существующей и постоянно растущей тенденцией к доминированию высокотехнологичной информационной модели экономики, претерпевает изменения и сам предмет экономической науки: если раньше она была «наукой о выборе», то теперь, по мнению многих ученых, она в большей степени становится «наукой о "контрактах"» [6].

Говоря об институте государственных и муниципальных закупок, мы говорим о контрактной системе (совокупности контрактных систем).

По сути, формирование контрактных систем управления позволяет обеспечить значительно большую эффективность хозяйствующих субъектов, поскольку представляет собой определенного рода интегрированный продукт, имеющий как рыночные, так и нерыночные начала организации экономической деятельности, что в дальнейшем воплощается в каком-то нормативно-правом или просто юридическом документе, призванном регламентировать данные экономические отношения.

Основой каждой контрактной системы является определенная нормативно-правовая база, регулирующая взаимоотношения между различными субъектами экономической деятельности, а также между государством (в лице различных структур) и частными организациями.

Поскольку в России именно государство является наикрупнейшим потребителем товаров, работ, услуг, создание контрактной системы как таковой является своего рода попыткой перезагрузки, модернизации и адаптации систем организации и управления сектором государственных и муниципальных закупок к современным глобальным изменениям окружающей реальности. Более того, создание контрактной системы можно назвать одним из ключевых механизмов борьбы с завышением цен в госсекторе на товары, работы и услуги, а также одним из действенных механизмов по борьбе с коррупционной составляющей.

На текущий момент, можно проанализировать данные о количестве договоров по уровню бюджета заказчика, которые были заключены в 2015 году, информация о которых обязательна к размещению в открытом доступе в единой информационной системе (далее – ЕИС), представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Информация о заключенных договорах по итогам 2014 г. – 2015 г.

Уровень бюджета заказчика	Количество заключенных договоров, тыс. шт.		Общий объем заключенных договоров, млрд. руб.	
	2014	2015	2014	2015
Федеральный уровень	690	783	2 441	2 054
Уровень субъектов РФ	1 223	1 429	2 097	2 265
Муниципальный уровень	874	1 003	973	949
ИТОГО	*2 787*	*3 215*	*5 511*	*5 268*

На основании данных таблицы по информации о заключенных договорах по итогам 2014 г. - 2015 г. можно сделать вывод о том, что за счет средств консолидированного бюджета количество контрактов в 2015 году по сравнению с цифрой 2014 года увеличилось до 3215 тысячи штук. При этом доля общего объема заключенных договоров по сумме взяла курс в сторону уменьшения, составила в 2015 году 5268 млрд. руб. по сравнению с 2014 годом, где эта сумма составила 5511 млрд. рублей. Но также наблюдается картина в сторону увеличения договоров по количеству и по суммам уровня бюджета заказчика по данным размещения заказов по уровню субъекта РФ.

Уменьшение доли заключенных контрактов связано с активным применением конкурентных способов определения поставщиков и в результате снижения начальных (максимальных) цен заключаемых договоров.

В процессе осуществления процедуры закупок заказчики применяют конкурентные способы определения поставщиков (подряд-

чиков, исполнителей) и неконкурентные способы – осуществление процедуры закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (см. рисунок 1.)

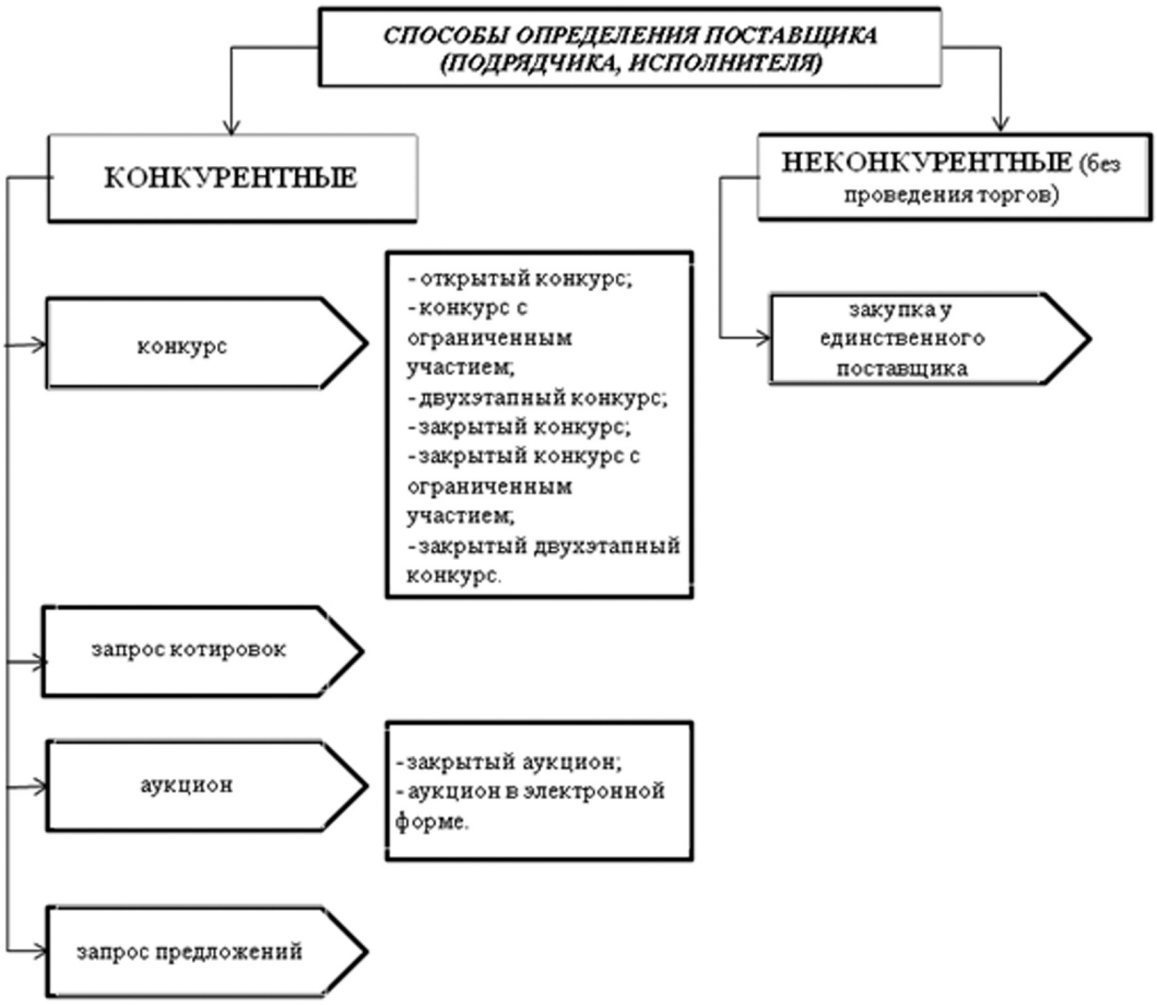


Рисунок 1 – ***Способы осуществления процедуры закупок [7].***

На рисунке 2 представлена динамика заключения контрактов по результатам процедур определения поставщика в соответствии с Законом № 44-ФЗ за счет средств консолидированного бюджета Российской Федерации.

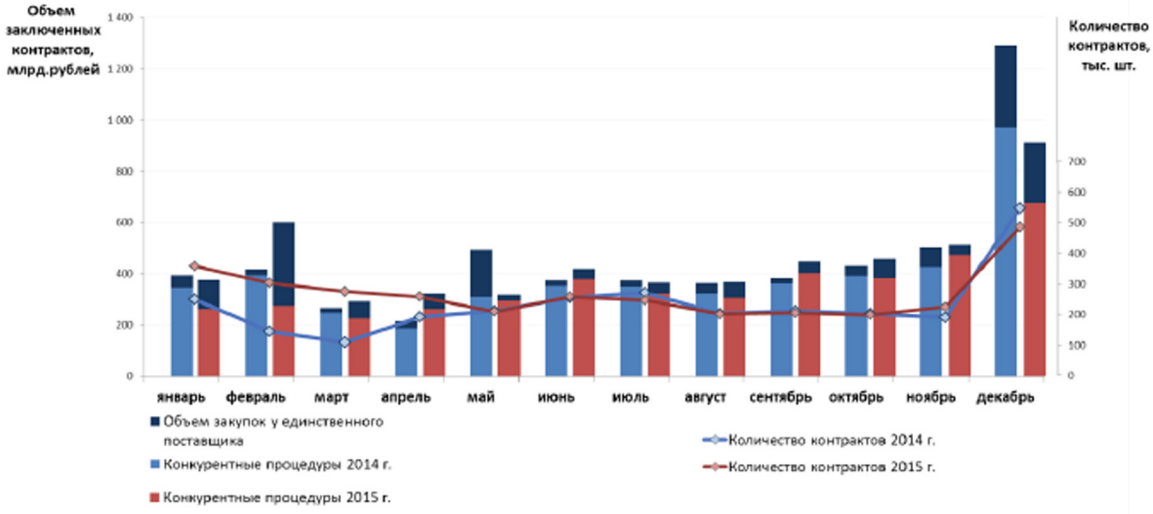


Рисунок 2 – ***Количество и общий объем помесячно заключенных контрактов в 2014-2015 гг. за счет средств консолидированного бюджета РФ [8]***

В соответствии со способом осуществления процедуры определения поставщика (размещения заказа) и ценами заключенных контрактов, согласно действующему законодательству правовой системы Российской Федерации по итогам истекшего и текущего времени формируются данные размещенных заказов всей страны (см. таблицу 1.2 [9]).

Таблица 2 – Показатели способов осуществления процедуры определения поставщика (размещения заказа) и ценами заключенных контрактов

№ п/п	Год	Способ осуществления заказа	Доля, %
1	2	3	4
1	2013	Электронный аукцион	57,92
		Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	21,42
		Запрос котировок	2,88
		Открытый конкурс	17,69
		Иные способы	0,09
2	2014	Электронный аукцион	51,80
		Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	17,62
		Запрос котировок	1,18
		Открытый конкурс	24,22
		Иные способы	5,18
3	2015	Электронный аукцион	52,13
		Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	21,90
		Запрос котировок	1,04
		Открытый конкурс	18,00
		Иные способы	6,94

Диаграмма усредненных значений за период с 01 января 2013 года по 31 декабря 2015 года показывает распределение цен заключенных контрактов по способам определения поставщика (размещения заказа) (см. рисунок 3):

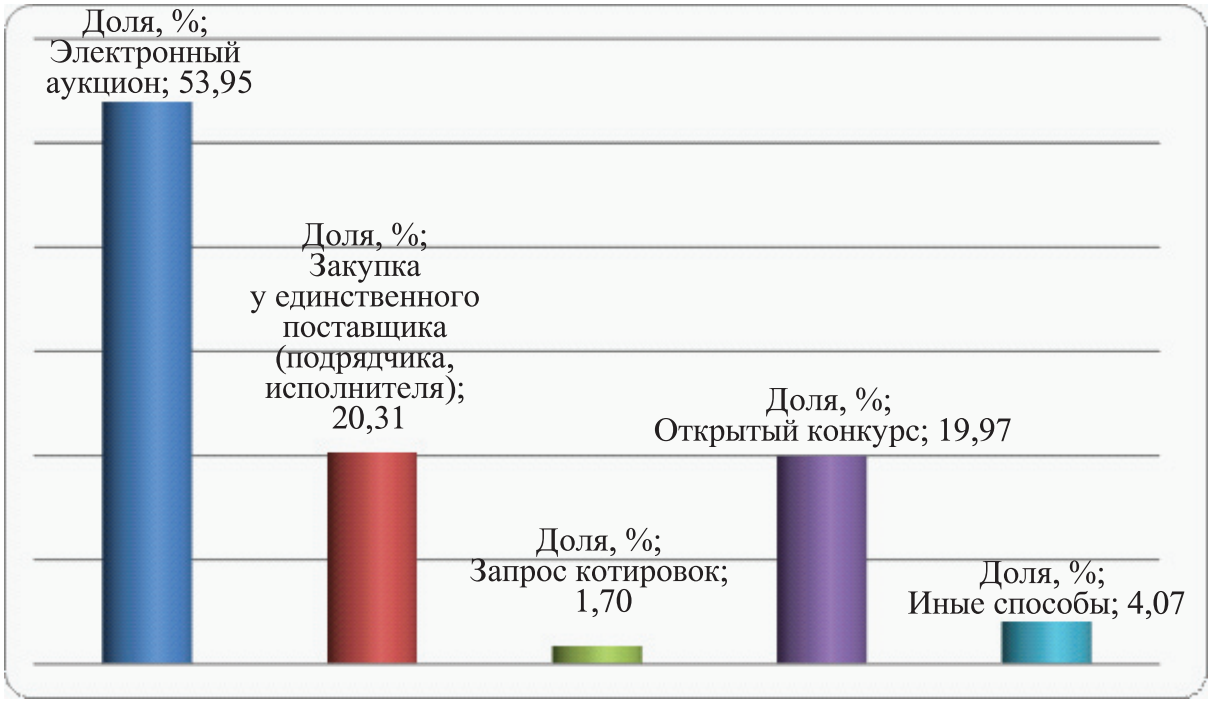


Рисунок 3 – ***Диаграмма распределения цен за 2013-2014 гг., %***

Анализ осуществления заказа для государственных и муниципальных нужд в части выбора способа осуществления закупок за период 2013 - 2015 годов представлен на рисунке 3. и свидетельствует, что наибольшая доля – это осуществление закупок посредством электронного аукциона, на втором месте – закупки у единственного поставщика, на третьем – открытый конкурс. 4,07 % организаций выбирают иные способы заключения государственного контракта, такие как конкурс с ограниченным участием, запрос предложений, закрытый аукцион, закрытый конкурс с ограниченным участием, запрос котировок без размещения извещения, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый двухэтапный конкурс и другие.

Стоит отметить, что данные о количестве и размере заключенных в 2015 году контрактов по сравнению с 2014 годом отличаются, данные которых отражены на рисунках 4 и 5. [11].

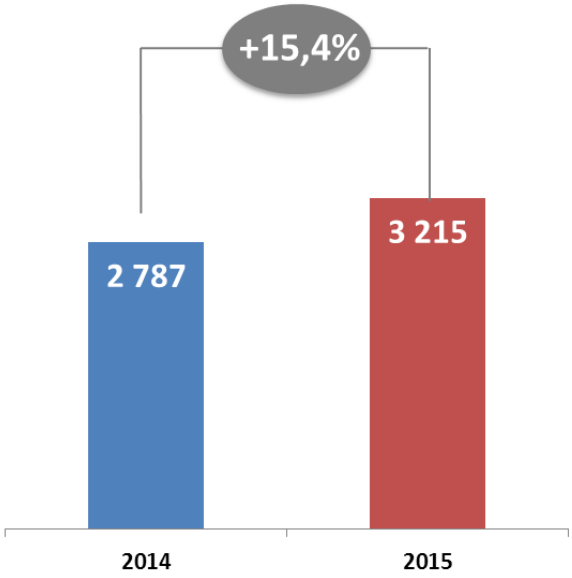


Рисунок 4 – ***Количество заключенных контрактов, тыс. штук***

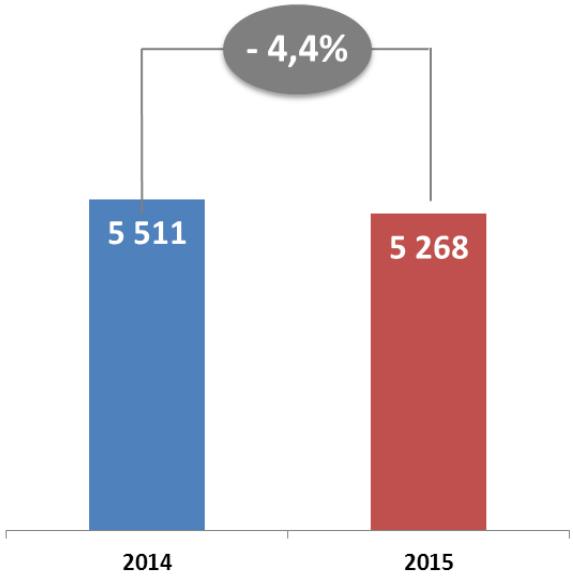


Рисунок 5 – ***Общий объем заключенных контрактов, млрд. рублей***

Изучив показатели, которые изложены на рисунках 4 и 5 можно предположить, что произошло снижение среднего значения показателя цен контрактов, заключаемых по результатам процедур, осуществляемых конкурентным способом определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Сделав расчет показателей средних цен контрактов, заключаемых в отчетном периоде финансового года, были получены следующие показатели: в 2015 году средняя цена составила 1,64 млн. рублей, а в 2014 году – 1,98 млн. рублей. Причиной увеличения показателей в 2015 году количества заключенных контрактов с одновременным уменьшением их средней цены объясним уменьшением заказчиками сроков исполнения контрактов в целях снижения финансовых рисков поставщиков. В итоге в 2015 году наблюдается картина заключения краткосрочных контрактов заказчиками в целях сокращения поля риска неисполнения поставщиками взятых на себя обязательств по исполнению контрактов.

В сфере торгов, помимо заказчиков и участников торгов, в само действо по размещению и дальнейшему исполнению государственного и муниципального заказа вливается и протискивается еще одна сторона – надзирающая, в лице незримого призрака УФАС, который витает над всеми процедурами организации государственного заказа.

Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС РФ) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа),

рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Огромное значение УФАС РФ уделяет направлению контроля за органами власти всех уровней в целях предупреждения создания административных барьеров для предпринимательской деятельности.

В сфере контроля органов власти можно выделить 3 главных направления:

Контроль операций размещения государственного и муниципального заказа;

Контроль предоставления преференций отдельным соучастникам рынков;

Подавление сдерживающих конкурентную борьбу согласований и слаженных действий органов государственной власти и местного самоуправления с отдельными хозяйствующими субъектами.

Согласно распространяемой ФАС информации на данный момент можно наблюдать существенное увеличение активности антимонопольного органа. Предшествовать этому могут множество причин, в том числе и рост экономики субъектов крупного и среднего бизнеса. Как правило, итогом повышения активности считается увеличение штрафов, которые налагают органы ФАС.

В 2015 году в ФАС России поступило 69 883 жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки. По сравнению с 2014 годом количество поступивших жалоб возросло в 1,2 раза (таблица 1.3.). В 2014 году ФАС России возбуждено 13 928 дел об административных правонарушениях и вынесено 9 041 постановления о наложении административных штрафов на общую сумму 86,5 млн. рублей. В течение 2014 года взыскано около 79,3 млн. рублей.

Все эти факты прямо свидетельствуют о том, что контрактная система, являясь некоей формой существования института государственных и муниципальных закупок по большей части оправдывает свое существование, принося существенную экономию бюджетных средств, привнося прозрачность в процесс государственных и муниципальных закупок и давая возможность всем участникам рынка принять участие в исполнении государственного заказа. Более того, контрактная система порождает целый конгломерат организаций, функционирующих для обслуживания единой информационной системы как таковой и для работы сопряженных с ней структур, что создает дополнительную занятость на рынке труда.

Таким образом, из вышеизложенного, можно сделать вывод, что институт государственных и муниципальных закупок в РФ, являясь явлением социально экономическим, имеет комплексный характер. И исходя из целей существования государства как такового, не может не носить социального характера, но и без экономической составляющей обойтись невозможно, по причине экономической природы такого явления как закупки.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Институт общественных закупок в современной российской экономике : Монография / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. – М., 2016.
2. Porter Michael E., Kramer Mark R. Op. cit.
3. Институт общественных закупок в современной российской экономике : Монография / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. – М., 2016.
4. http://economic_mathematics.academic.ru/1232/Государственный_заказ / Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки — М.: Дело. Л. И. Лопатников. 2003 (дата обращения 03.10.2016г.)
5. Институт общественных закупок в современной российской экономике : Монография / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. – М., 2016.

6. Buchanan J.M. Is economics the science of choice? // E. Streissler (ed.) Roads to Freedom: Essays in Honor of F.A. Hayek. Routledge&Kegan: London, 1964. P. 47–64; Williamson O.E. The theory of the firm as governance structure: From choice to contract. Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. N 3. P. 172, 173; Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. СПб., 2005. С. XIV–XX.
7. Составлено автором по материалам: Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»/
8. Составлено по материалам: Министерство экономического развития РФ «Доклад о результатах мониторинга применения Закона № 44-ФЗ в 2015 году»/
9. Составлено автором по материалам: Официальный сайт ЕИС в сфере закупок http://zakupki.gov.ru
10. Составлено автором по материалам: Официальный сайт ЕИС в сфере закупок http://zakupki.gov.ru
11. Составлено по материалам: Данные Министерства экономического развития РФ «Доклад о результатах мониторинга применения Закона № 44-ФЗ в 2015 году»
12. http://www.fas.gov.ru – официальный сайт ФАС/

УДК 332.122

Искендерова Л.К.[1]

ПОДХОДЫ К НЕЗАВИСИМОМУ МОНИТОРИНГУ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация. В статье на основе анализа существующего мониторинга системы образования делается вывод о том, что в современных условиях на первый план выдвигается задача проведения независимого мониторинга эффективности системы общего образования. Автор предлагает внести изменения в показатели эффективности деятельности организаций общего образования, которые позволят в результате системно оценить и найти верные организационно-экономические решения для развития региональной системы общего образования.

Ключевые слова: мониторинг системы образования, образовательная организация, показатель, эффективность, организационно-экономический механизм.

Iskenderova L.K.

INDEPENDENT EFFECTIVENESS MONITORING OF REGIONAL GENERAL EDUCATION SYSTEM

Abstract. In article based on the analysis of the existing monitoring system of education concluded that in modern conditions there is the task of independent monitoring of the effectiveness of the system of general education. The author offers to amend the performance indicators of the institutions of general education, which will help us systematically evaluate and find the right organizational and economic solutions for the development of regional systems of general education.

Keywords: monitoring of the education system, educational organization, the rate, efficiency, organizational and economic mechanism.

В региональной системе общего образования в части обновления содержания сделан важный шаг – с 2010 года началось внедрение федеральных государственных образовательных стандартов начального общего образования, с 2014 года – внедрение федеральных государственных образовательных стандартов в системе дошкольного образования. С 2012 года внедрен федеральный государственный образовательный стандарт в основной школе. Вместе с тем необходимо отметить, что повышение качества образования невозможно без институализированной системы оценки качества образования на всех уровнях.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 33, ст. 4378) [1] был утвержден перечень обязательной информации о системе образования, подлежащей мониторингу.

В сведения о развитии системы общего образования были отнесены следующие показатели:

а) уровень доступности начального общего образования, основного общего образования и среднего общего образования и численность населения, получающего начальное общее, основное общее и среднее общее образование;

б) содержание образовательной деятельности и организация образовательного процесса по образовательным программам начального общего образования, основного общего образования и среднего общего образования;

в) кадровое обеспечение общеобразовательных организаций, иных организаций, осуществляющих образовательную деятельность в части реализации основных общеобразовательных программ, а также оценка

[1] *Искендерова Ламия Камиловна*, магистрант, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС
Iskenderova Lamia, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

уровня заработной платы педагогических работников;

г) материально-техническое и информационное обеспечение общеобразовательных организаций, а также иных организаций, осуществляющих образовательную деятельность в части реализации основных общеобразовательных программ;

д) условия получения начального общего, основного общего и среднего общего образования лицами с ограниченными возможностями здоровья и инвалидами;

е) результаты аттестации лиц, обучающихся по образовательным программам начального общего образования, основного общего образования и среднего общего образования;

ж) состояние здоровья лиц, обучающихся по основным общеобразовательным программам, здоровьесберегающие условия, условия организации физкультурно-оздоровительной и спортивной работы в общеобразовательных организациях, а также в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность в части реализации основных общеобразовательных программ;

з) изменение сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам (в том числе ликвидация и реорганизация организаций, осуществляющих образовательную деятельность);

и) финансово-экономическая деятельность общеобразовательных организаций, а также иных организаций, осуществляющих образовательную деятельность в части реализации основных общеобразовательных программ;

к) создание безопасных условий при организации образовательного процесса в общеобразовательных организациях.

На основе анализа существующей системы общего образования в субъектах Центрального федерального округа мы пришли к выводу о необходимости внесения изменений в показатели мониторинга, учитывая региональный аспект.

Исходя из информации, представленной на www.gks.ru, могут быть обозначены следующие расчетные данные:

d1 – обучающихся в вечерних (сменных)(1);

d2 – обучающихся в одну смену (2);

d3 – учителей (3);

d4 – обучающихся без вечерних сменных (4);

d5 – общеобразовательных организаций без вечерних сменных (5);

d6 – общеобразовательных организаций, требующих капитального ремонта (6);

d7 – ОО для обучающихся с ОВЗ (7).

На основе вышеуказанных расчетных данных возможно вывести формулы 4 показателей оценки состояния региональных систем общего образования:

Р1 – доля обучающихся в одну смену из общей численности обучающихся в общеобразовательных организациях;

$$P1 = d2/d4 \quad (1)$$

Р2 – численность учителей, отнесенная к численности обучающихся общеобразовательных организаций в целом;

$$P2 = d3/(d1+d4) \quad (2)$$

Р3 – доля общеобразовательных организаций, требующих капитального ремонта из общей численности общеобразовательных организаций;

$$P3 = d6/d5 \quad (3)$$

Р4 – доля общеобразовательных организаций для обучающихся с ОВЗ из общей численности общеобразовательных организаций

$$P4 = d7/d5 \quad (4)$$

2. Проанализировав нормативно-правовую базу федеральных и региональных органов исполнительной власти, появляется необходимость включения ряда дополнительных показателей, отражающих целостную картину развития системы общего образования региона.

К числу данных показателей были отнесены следующие:

1. Доля обучающихся в государственных

(муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, в процентах (Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199) [4]. В рамках перехода на ФГОС должна быть организована активная работа по переводу общеобразовательных организаций в односменный режим обучения.

2. Отношение среднемесячной заработной платы педагогических работников государственных и муниципальных общеобразовательных организаций к среднемесячной заработной плате в субъекте Российской Федерации, в процентах (Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 33, ст. 4378)) [1].

3. Отношение количества персональных компьютеров, используемых в учебных целях, к числу обучающихся общеобразовательных организаций (в расчете на 100 человек), в процентах (Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 33, ст. 4378)) [1].

4. Отношение среднего балла ЕГЭ, полученного выпускниками, освоившими образовательные программы среднего общего образования (по обязательным дисциплинам – математика и русский язык), к пороговому значению среднего балла ЕГЭ, установленного Министерством образования и науки РФ для расчета показателей мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования № АК-30/05вн от 30.03.2015 г., в процентах (авторский показатель). В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», постановления Правительства Российской Федерации от 30 марта 2013 года № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» осуществлялись мероприятия по совершенствованию региональной системы оценки качества образования [2, 3].

На муниципальном уровне разработаны Положения об общественном совете по оценке качества работы государственных образовательных организаций. Положения определяют цели и полномочия совета, порядок его формирования и организацию деятельности. В состав совета входят представители общественных организаций, учащейся, представители родительской и педагогической общественности. Важным компонентом региональной системы оценки качества общего образования является государственная итоговая аттестация выпускников 9-х и 11-х классов общеобразовательных организаций.

5. Удельный вес победителей и призеров заключительного этапа Всероссийской олимпиады школьников в общей численности выпускников, в процентах (авторский показатель).

6. Удельный вес численности педагогических работников, соответствующих квалификационным характеристикам, установленным в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих, а для педагогических работников государственной или муниципальной организации, осуществляющей образовательную деятельность – квалификационной категории, в общей численности педагогических работников, в процентах (ФГОС НОО, ООО, СОО) [5, 6, 7].

7. Индекс удовлетворенности населения качеством образования, которое предоставляют образовательные организации.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 33, ст. 4378) сбор данных по данному показателю будет осуществлен в целом по Российской Федерации без детализации по субъектам Российской Федерации с 2015 года [1].

Региональный аспект в части этого показа-

теля имеет большое значение для проведения эффективной работы региональных органов власти по повышению конкурентоспособности образовательных систем на рынке образовательных слуг.

С целью апробации данного показателя и проведения независимой оценки качества работы образовательных организаций общего образования на уровне регионов может быть использована анкета, в которой планируется участие порядка 1000 респондентов (родители обучающихся, посещающих организации общего образования) из субъектов Центрального федерального округа.

Опросный лист состоит из 18 вопросов, охватывающих организацию учебной и внеаудиторной работы в школе, материально-техническую базу, психологический климат, качество преподавания и степень информированности родителей о результатах оказываемых образовательных услуг. К каждому вопросу даны варианты ответов:

1. Полностью удовлетворен
2. Скорее удовлетворен, чем не удовлетворен
3. Скорее не удовлетворен, чем удовлетворен
4. Совершенно не удовлетворен

По итогам анкетирования планируется проведение анализа «обратной связи» потребителей образовательных услуг региональной системы общего образования.

К перечню вопросов, оценивающих степень удовлетворенности материально-техническим обеспечением ОО, отнесены следующие:

- организация школьного быта;
- организация питания в ОО;
- состояние школьных помещений;
- оформлением классов;
- материально-техническое обеспечение школы.

К перечню вопросов, оценивающих степень удовлетворенности психологическим климатом ОО, отнесены следующие:

- отношение родителей к оказанию материальной помощи школе;
- отношения обучающегося с педагогами;
- отношения между обучающимися в классе;
- отношение ребенка к школе в целом;
- взаимоотношения родителей с педагогами;
- взаимоотношения родителей обучающихся с администрацией школы.

К перечню вопросов, оценивающих степень информированности родителей о деятельности ОО, отнесены следующие:

- получение достаточной информации об успехах и неудачах обучающегося в ОО;
- получение родителями важной информации о личности обучающегося из бесед с педагогами и психологами;
- возможность родителей участвовать в жизни школы.

Одной из задач настоящего исследования является выявление основных проблем в работе образовательных организаций, влияющих на качество и конкурентоспособность образовательных услуг. Для решения данной задачи респондентам может быть предложено оценить наличие или отсутствие проблем, с которыми им пришлось столкнуться в образовательной организации («да» – наличие проблемы; «нет» – отсутствие проблемы).

В целях оценки эффективности деятельности образовательных организаций субъектов, входящих в состав Центрального федерального округа, на основании результатов социологического исследования, направленного на определение уровня удовлетворенности населения качеством образовательных услуг, возможно проведение рейтингования субъектов в разрезе тематики заданных вопросов. Рейтинг планируется выстроить с учетом среднего балла, полученного по результатам опроса родителей (законных представителей) воспитанников (учащихся) конкретного субъекта.

Сравнительная оценка региональных системы образования даст возможность для дальнейшего эффективного межрегионального взаимодействия в рамках оценки региональных образовательных систем для использования данной методики на федеральном уровне.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Постановление Правительства РФ от 05.08.2013 № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» (вместе с «Правилами осуществления мониторинга системы образования»). Правовой сайт КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: офиц.сайт. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2015).
2. Указ Президента РФ от 07 мая 2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Правовой сайт КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: офиц.сайт. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 02.09.2015).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.03.2013 №286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» (вместе с «Правилами формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги»). Правовой сайт КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: офиц.сайт. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 05.09.2015).
4. Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 (ред. от 16.01.2015) “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”. Правовой сайт КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: офиц.сайт. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.09.2015).
5. Приказ Минобрнауки России от 06.10.2009 № 373 (ред. от 18.05.2015) “Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования” (Зарегистрировано в Минюсте России 22.12.2009 N 15785). Правовой сайт КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: офиц.сайт. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 03.09.2015).
6. Приказ Минобрнауки России от 17.12.2010 № 1897 (ред. от 29.12.2014) “Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования” (Зарегистрировано в Минюсте России 01.02.2011 № 19644). Правовой сайт КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 04.09.2015).
7. Приказ Минобрнауки России от 17.05.2012 № 413 (ред. от 29.12.2014) “Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования” (Зарегистрировано в Минюсте России 07.06.2012 N 24480). Правовой сайт КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: офиц.сайт. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 06.09.2015).

УДК 342.92

Мантоян А.А.[1]

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА И РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы становления и перспектив развития института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в РФ

Ключевые слова: противодействие коррупции, несовершенство законодательства, экспертиза нормативных правовых актов

Mantoyan A.A.

ANTI-CORRUPTION EXPERTISE REGULATORY ACTS AS A TOOL MANAGING STATE AFFAIRS AND CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT

Abstract. The article deals with the formation and development prospects of the anti-corruption expertise of the Institute of normative legal acts in the Russian Federation

Keywords: fighting corruption, inadequate legislation, examination of normative legal acts

В условиях перехода к новым социально-экономическим отношениям требуется, с одной стороны, максимальное обеспечение взвешенных решений, а с другой стороны, привлечение и активизация интеллектуального потенциала общества для объективной оценки сложившейся ситуации и поиска наиболее оптимальных мер по преодолению имеющихся проблем, среди которых ключевой выступает коррупция, принимающая масштабный размах. Наглядным свидетельством подобного вывода являются слова Президента РФ В.В. Путина о том, что: «…состоянием борьбы с коррупцией недоволен никто – ни наши граждане, которые считают коррупцию одной из самых серьезных проблем, одним из самых больших вызовов нашему государству, ни чиновники, ни сами коррупционеры. Пока никаких значимых успехов в этом направлении я отметить не могу…» (из речи на совещании с главами регионов РФ, посвященном актуальным проблемам экономики и политики от 15 января 2015 г.) [1].

Несовершенство законодательства является одним из факторов, порождающих коррупционное поведение должностных лиц, способствующих злоупотреблению властными полномочиями. Борьба с коррупционными проявлениями в сфере управленческой деятельности, с неправомерным поведением представителей органов, наделенных властными полномочиями, преследующих определенную выгоду в процессе осуществления государственных функций, невозможна без укрепления и совершенствования правовой базы и механизма управленческого процесса, чему в немалой степени способствует работа по выявлению и устранению коррупционных факторов как на стадии нормотворческой деятельности при разработке правовых актов, так и в процессе правоприменения уже принятого нормативного правового акта. Подтверждением необходимости осуществления системной работы по проведению экспертизы законодательных актов явилось в своё время выступление Председателя Государственной Думы Сергея Нарышкина от 01.01.2012 г. на Национальном форуме «Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом», согласно которому: «…совершенствование нормативной базы, ликвидация остающихся правовых пробелов и противоречий по-прежнему на повестке дня… Вместе с тем, полагаю, что нужны не только точечные решения, но в ряде случаев и новые акты. А их разработка и принятие тре-

[1] *Мантоян Андраник Арутюнович*, магистрант, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС
Mantoyan Andranik, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

буют, как глубокой экспертной проработки, так и общественной дискуссии. Наша конечная цель – добиться, чтобы законодательство было цельным, взаимосопряжённым и стройным…». [2]

Наличие в законах правовых норм, нередко провоцирующих распространение коррупции, вызывает необходимость нового осмысления всей проблематики эффективности правотворчества, повышение качества которого предполагает проведение антикоррупционной общественной экспертизы нормативно-правовых актов, выступающей в качестве одного из основных направлений по предупреждению коррупционных правонарушений. В современных условиях всестороннего реформирования российского государства объективно возрастает значение законодательного обеспечения и общественного признания проводимых преобразований, преследующих цель повышения эффективности социально-правового регулирования общественных отношений. Создание правового социального государства невозможно без адекватного формирования необходимой правовой базы новой системы управления. Демократическую основу реализуемым преобразованиям придаёт участие в законотворческом процессе институтов гражданского общества, потенциал которых в значительной степени раскрывается через фокусирование в социальном институте общественной экспертизы принимаемых законопроектов. Недостаточно полное использование потенциала экспертного анализа в нормотворческой деятельности отрицательно сказывается на качестве нормативных правовых актов, снижает регулятивный и охранительный потенциал норм права, приводит к возникновению трудностей в правоприменении. Значимым аспектом осуществления общественной экспертизы, актуализирующим её проведение, является необходимость оценки вероятности риска в процедуре принятия законов на различных уровнях государственного управления по обеспечению развития государства и общества. [3] Общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов является механизмом участия представителей общества в процессе разработки нормативных правовых актов с целью согласования общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Актуальность рассматриваемой проблематики обусловлена тем, что эффективность осуществляемых в РФ преобразований, направленных на формирование гражданского общества и правового государства, укрепление законности и правопорядка, в значительной степени зависит от того, насколько совершенны действующие нормативные правовые акты, принимаются правильные и обоснованные решения. Усложнение социально-экономических отношений в обществе, совершенствование методов и средств их исследования, процессы интеграции и дифференциации научного знания различных сфер человеческой деятельности обусловили со стороны государственных органов власти и управления, общественных организаций и граждан необходимость обращения к институту правовой экспертизы.

Эффективность, сбалансированность государственно-правовой политики, качество проводимых реформ и преобразований в обществе напрямую зависят от законодательной базы, регулирующей как уже сформировавшиеся политико-правовые, экономические и социальные общественные отношения, так и создаваемые новые институты в обществе и государстве. Важнейшую роль в обеспечении эффективности действующего в стране законодательства играет экспертиза как уже принятых законов, так и законопроектов, что позволяет обеспечить должное качество нормативно-правовых документов, принимаемых представительными органами власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. [4]

Наличие в законах правовых норм, нередко провоцирующих распространение коррупции, вызывает необходимость нового осмысления всей проблематики эффективности правотворчества, повышение качества которого предполагает проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, выступающей в качестве одного из основных направлений по предупреждению коррупционных правонарушений. Правовые основы проведения антикорупционной экспертизы

НПА и их проектов заложены в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., участницей которой Россия стала с 8 июня 2006 года. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов определил как меру по профилактике коррупции. Важное место в правовой регламентации антикоррупционной деятельности принадлежит и таким правовым актам как Приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» и Приказ Министерства юстиции РФ от 18.05.2009 года № 136 «Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции». В соответствии со вступившим в силу в 2009 году от 17 июля № 172- ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», устанавливающим порядок проведения антикорупционной экспертизы, Правительством РФ было принято постановление от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикорупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которым утверждены Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. [5]

Особое место в этом ряду занимает ФЗ РФ от 17 июля 2009 года № 172-ф ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», согласно которому институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами РФ, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Экспертиза на коррупциогенность проводится аккредитованными в установленном порядке Министерством юстиции РФ юридическими и физическими лицами (независимыми экспертами), принявшими решение о ее проведении, в соответствии с методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов.

В современном российском федеральном и региональном антикоррупционном законодательстве не дается легального определения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов. Под антикоррупционной экспертизой, как представляется, следует понимать деятельность компетентных и уполномоченных на то соответствующими органами физических и юридических лиц (экспертов и экспертных учреждений), состоящую в проведении исследования антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, иных правовых документов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также дачу ими заключения по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний, умений и навыков в области правового регулирования противодействия коррупции и практики реализации антикоррупционного законодательства и подзаконных антикоррупционных нормативных правовых актов.

С учетом недостаточной развитости правового регулирования института антикоррупционной экспертизы в современной России, как на федеральном, так и на региональном уровнях острым становится вопрос об объекте данного вида экспертиз. По смыслу антикоррупционного законодательства объектом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, подготовленные органами государственной власти, учреждениями и организациями различного уровня и ведомственной принадлежности, их должностными лицами и органами местного самоуправления. Несмотря на это, как показывает практика правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, объектами антикоррупционной экспертизы могут выступать не только нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, но и иные правовые документы

(многосторонние договоры, соглашения, проекты технической документации, доверенности, заключения специалистов и др.).

Особое значение экспертиза законодательства приобретает в современный период на уровне субъектов РФ, поскольку количество принимаемых региональных законов и поправок к ним из года в год увеличивается. Проблемы правового регулирования экспертизы регионального законодательства обусловлены как недостаточной теоретической проработанностью, так и незначительным вниманием к этим вопросам со стороны органов власти и управления субъектов РФ. В этих условиях экспертизу нормативных правовых актов можно с полным основанием отнести к необходимым инструментам управления делами государства и развития гражданского общества. [6]

Предметом антикоррупционной экспертизы региональных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов являются коррупциогенные факторы, представляющие собой положения исследуемого объекта, которые способствуют созданию условий для проявления коррупции при его применении. Коррупциогенные факторы как положения нормативных правовых актов или их проектов устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, возможность необоснованного применения исключений из общих правил, содержат неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Методикой проведения антикоррупционной экспертизы предусмотрено деление коррупциогенных факторов на две такие группы как: 1) факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил и 2) факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. Вместе с тем, в значительном количестве субъектов РФ до настоящего времени используются собственные методики проведения антикоррупционных экспертиз. Разнообразие методик проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов отражает не только специфику регионов, но и является препятствием адекватной оценки их антикоррупционной деятельности в сфере правотворчества.

Следует отметить, что введение в практику деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в РФ обязательного требования о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является одним из ключевых элементов административной реформы и реформирования системы государственной службы. Анализ проведенной Минюстом РФ работы за 2015 год показал, что одним из самых распространенных коррупциогенных факторов, выявляемых в нормативных правовых актах, является установление необоснованно широких пределов усмотрения должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц в связи с реализацией их компетенции. Наиболее характерными коррупциогенными факторами, выявленными в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, наряду с широтой дискреционных полномочий (24%), являются принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (24%), выборочное изменение объема прав (14%), отсутствие или неполнота административных процедур (12%). В период с 1 января 2015 г. по 1 октября 2015 г. территориальными органами Министерства юстиции РФ проведена антикоррупционная экспертиза 109806 нормативных правовых актов субъектов РФ, в 1132 актах выявлено 1748 коррупциогенных факторов. Заключения территориальных органов Минюста России по результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, в которых выявлены коррупциогенные факторы, направлены в органы государственной власти, принявшие их, а также в органы прокуратуры. По результатам рассмотрения указанных заключений в период с 1 января 2015 г. по 1 октября 2015 г. органами государственной власти субъектов РФ устранен 931 коррупциогенный фактор в 594 нормативных правовых актах. В 553 актах устранены коррупциогенные факторы из числа выявленных в предыдущих отчетных

периодах (устранено 997 коррупциогенных факторов). [7]

Следует отметить, что совершенствование механизма взаимодействия правотворческих органов с независимыми экспертами, порядок которого российским законодательством должным образом не урегулирован, играет существенную роль в процессе повышения качества нормотворчества в РФ. В этом свете представляется целесообразным налаживание сотрудничества всех заинтересованных субъектов в области осуществления мониторинга деятельности независимых экспертов по подготовке экспертных заключений на нормативные правовые акты и обеспечению интерактивной связи в процессе переписки независимых экспертов с субъектами нормотворчества. Необходимость установления такого взаимодействия продиктована отсутствием отлаженного механизма отслеживания качества подготовки экспертных заключений на нормативные правовые акты, их количественной динамики и наличием рекомендательного характера результатов антикоррупционных экспертиз, во многом выхолащивающего значение этого антикоррупционного института.

В заключение следует отметить, что несмотря ни на что в регионах России сформированы законодательные основы для осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В субъектах РФ запущена процедура институционализации специальных субъектов антикоррупционной экспертизы законодательных актов. При этом, как региональное правовое регулирование независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, так и выработка мер по стимулированию этого вида экспертной деятельности, требуют своего дальнейшего совершенствования. Кроме того, подготовка (переподготовка) как государственных экспертов, осуществляющих производство антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, так и муниципальных, общественных и независимых экспертов в данной области требует разработки антикоррупционных образовательных программ, реализуемых в регионах РФ на базе образовательных учреждений, осуществляющих дополнительное профессиональное образование.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Административно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в системе исполнительной власти в РФ. Монография, Москва, 2016 – С. 7.
2. http://www.pnp.ru/extnews/9587.html
3. Короткова О.А. Экспертиза законодательства как инструмент соблюдения прав и свобод человека и гражданина // Научные труды / Российская академия юридических наук. – Вып. 9: В 3 т. – Т. 1. – М.: Юрист, 2009. – С. 38.
4. Арзамасов Ю.Г. Антикоррупционная экспертиза как составная часть общей мониторинговой экспертизы нормативных правовых актов: правовая основа; анализ коррупциогенных факторов; пути совершенствования методики // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сб. ст. / под общ. ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина М., 2010. – С. 17.
5. http://www.consultant.ru
6. Кудрявцев В.Л. Антикоррупционная экспертиза: вопросы теории и методики производства // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. М., 2010. – С. 60.
7. Сведения о коррупциогенных факторах, выявленных в нормативных правовых актах субъектов РФ за 2015 год // http://minjust.ru/ru/node/226372

УДК 332.146:63(470.61)

Попов В.А.[1]

ОЦЕНКА ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ ЮГА РОССИИ

Аннотация. В настоящее время процесс привлечения инвестиций в экономику юга России характеризуется высокими темпами динамики, увеличением их объемов и позитивными изменениями их видовой структуры. Также реализуется ряд структурных реформ и преобразований, направленных на улучшение их инвестиционного климата. Вместе с тем сохраняются препятствия для привлечения инвестиций. Решение этих проблем требует осуществления ряда стратегических задач для развития регионов юга России по формированию инструментального обеспечения действенных механизмов привлечения инвестиций.

Ключевые слова: инвестиционная политика, инвестиционный потенциал, инвестиционная привлекательность региона

Popov V.A.

ASSESSMENT OF INVESTMENT APPEAL OF REGIONS OF THE SOUTH OF RUSSIA

Abstract. Now process of attraction of investments into economy of the South of Russia is characterized by high rates of dynamics, increase in their volumes and positive changes of their specific structure. In addition, a number of the structural reforms and transformations directed to improvement of their investment climate is implemented. At the same time obstacles for attraction of investments remain. The solution of these problems demands implementation of a number of strategic tasks for development of regions of the South of Russia in formation of tool providing effective mechanisms of attraction of investments.

Key words: investment policy, investment potential, investment appeal of the region

В настоящее время становится очевидным, что одних лишь региональных ресурсов для восстановления экономического роста недостаточно даже в самых сильных субъектах. Проблема повышения эффективности российской экономики неразрывно связана с эффективным вложением капитала, его инвестированием. Все регионы в той или иной степени связаны с инвестиционной деятельностью. Однако принятие решений по инвестированию осложняется различными факторами, такими как: тип инвестиций, стоимость инвестиционного проекта, ограниченность финансовых ресурсов, риск, инвестиционная привлекательность того или иного субъекта и т. д. Инвестиционная привлекательность зачастую оценивается по двум параметрам: инвестиционный потенциал и инвестиционный риск. Потенциал показывает, какую долю регион занимает на общероссийском рынке, риск – какими могут оказаться для инвестора масштабы тех или иных проблем в регионе. Суммарный потенциал состоит из девяти частных: трудового, финансового, производственного, потребительского, институционального, инфраструктурного, природно-ресурсного, туристического и инновационного. Рост инвестиционного риска носит фронтальный характер, затрагивая все без исключения частные его составляющие.

[1] *Попов Виктор Анатольевич*, магистрант, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС
Popov Victor, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

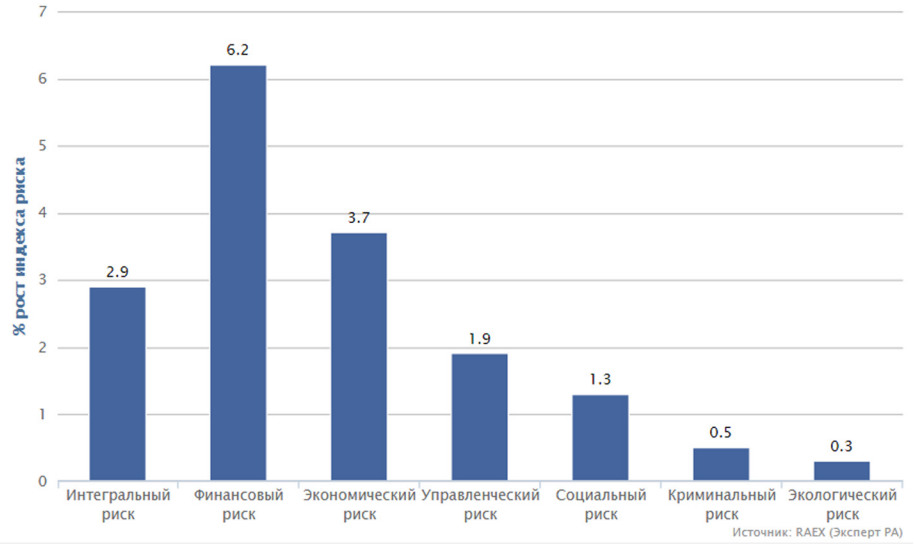


Рисунок 1 – ***Динамика индексов частных инвестиционных рисков в 2015 году***

Так согласно рисунку 1 финансовый риск в регионах увеличился на 6,2% к прошлому году, а экономический – на 3,7%. Основная причина – усиливающаяся нехватка финансовых ресурсов у региональных властей и бизнеса для развития на фоне стагнирующей экономики. [1]

Рост региональных экономик в 2014 году практически полностью остановился, а оборот оптовой торговли показал худшую динамику за последние 15 лет, снизившись на 3,9%. Рост промышленного производства замедлился до 1,7%. Инвестиции в основной капитал в среднем по регионам сократились на 2,7%, упав в 39 субъектах РФ (рис. 2) [1].

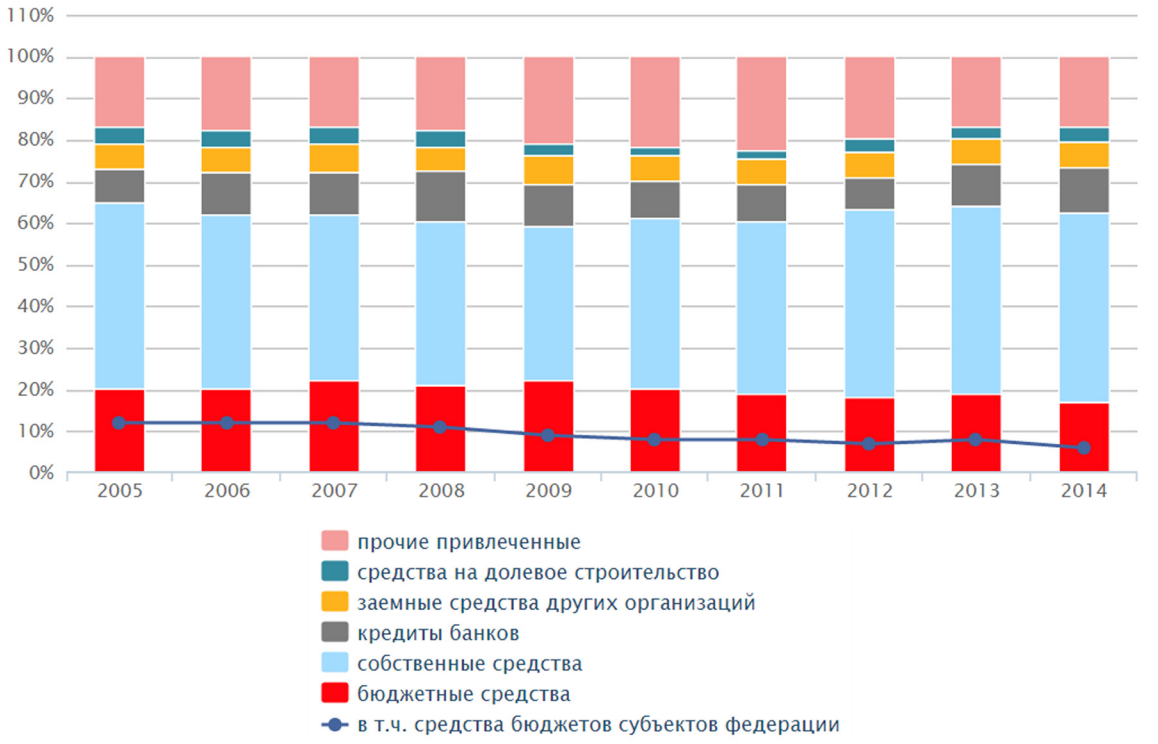


Рисунок 2 – ***Динамика изменений объема инвестиций в основной капитал***

Основной вклад в падение инвестиций в 2014 году был внесен государственным сектором. Если собственные инвестиции бизнеса сократились в 2014 году на 1,1% (до 5,9 трлн рублей), то инвестиции государственные упали сразу на 13% (до 2 трлн рублей). Доля бюджетных средств в инвестициях в 2014 году составила 17% – минимальный за последние десять лет показатель (в кризис 2009 года из бюджетов на инвестиции направлялось 22%).

Сильнее всего падали инвестиции субъектов федерации. Их доля в совокупном объеме вложений опустилась до 6,4% – такого низкого уровня не было в течение предыдущих 20 лет (рис. 3). Растущие согласно майским указам президента 2012 года социальные расходы регионов так и не были обеспечены соответствующим увеличением доходной базы. Как следствие – неизбежное увеличение долговой нагрузки на региональные бюджеты. Так, в

2014 году доля долга регионов в собственных доходах выросла до 29,1% (26,2% в 2013 году), а количество субъектов, где доля госдолга превысила 50%, увеличилось с 26 до 35.



Источник: RAEX (Эксперт РА), по данным Росстата

Рисунок 3 – *Структура инвестиционных вложений в основной капитал по видам собственников*

Данные Росстата за 2015 год свидетельствуют лишь об ухудшении ситуации. К концу третьего квартала 2015 года в целом по России совокупный государственный и муниципальный долг регионов составил 44,5% от консолидированных налоговых и неналоговых доходов. Уже в 58 регионах консолидированный долг превышает половину собственных доходов бюджета, а в 20 регионах в целом выше собственных доходов. При этом доля дорогого в обслуживании коммерческого долга, хоть и снижается, по-прежнему высока и составляет 37,6%. Для сравнения: доля дешевых бюджетных кредитов составляет 37,3%.

Слом традиционной модели экономического роста застал врасплох даже регионы «новой индустриализации», которые делали ставку на развитие потребительски ориентированных производств, в том числе на автопром, – среди таковых Калужская и Ульяновская области. Число субъектов РФ с ростом инвестиционных рисков, где промышленность сокращала объем выпуска, возросло с 25 по итогам трех кварталов 2014 года до 33 за тот же период 2015 года, а в целом по России промышленный выпуск за январь-сентябрь 2015 года упал на 3,2% к соответствующему периоду прошлого года.

Прежняя модель экономического благополучия регионов, основанная на сырьевой ренте, масштабных госпроектах и потребительском буме, осталась в прошлом. Адаптироваться к новым экономическим реалиям придется в крайне жестких внешних условиях.

Перестал действовать и такой драйвер регионального роста, как потребительский спрос. Однопроцентный рост по итогам 2014 года реальных располагаемых доходов населения за январь-август 2015 года сменился падением на 4,2%. Неизбежное следствие – нарастающее сокращение оборота розничной торговли, которое по итогам трех кварталов нынешнего года наблюдается уже в 76 регионах и в среднем по России составило 8,5%.

Среди 15 лидеров по уровню инвестиционного потенциала лишь четырем регионам удалось добиться заметного снижения рисков, в их числе и Краснодарский край. Зато позиции всех остальных, включая тройку гигантов

– Москву, Московскую область и Санкт-Петербург, заметно ухудшились. Генерация рисков неизбежно приводит к постепенному вымыванию инвестиционного потенциала даже у самых крупных регионов.

Ниже выделены главные особенности инвестиционной привлекательности двух макрорегионов юга России – Южного федерального округа и Северо-Кавказского федерального округа.

Таблица 1 – Распределение регионов юга России в рейтинге инвестиционного климата

Регион	Рейтинг	
	2010	2015
Южный федеральный округ		
Республика Адыгея	Незначительный потенциал — умеренный риск (3B2)	Незначительный потенциал — умеренный риск (3B2)
Краснодарский край	Средний потенциал — умеренный риск (2B)	Максимальный потенциал — минимальный риск (1A)
Астраханская область	Незначительный потенциал — умеренный риск (3B2)	Пониженный потенциал — умеренный риск (3B1)
Волгоградская область	Пониженный потенциал — умеренный риск (3B1)	Пониженный потенциал — умеренный риск (3B1)
Республика Калмыкия	Низкий потенциал — экстремальный риск (3D)	Незначительный потенциал — высокий риск (3C2)
Ростовская область	Средний потенциал — минимальный риск (2A)	Средний потенциал — умеренный риск (2B)
Северо-Кавказский федеральный округ		
Республика Дагестан	Пониженный потенциал — высокий риск (3C1)	Низкий потенциал — экстремальный риск (3D)
Республика Ингушетия	Низкий потенциал — экстремальный риск (3D)	Низкий потенциал — экстремальный риск (3D)
Кабардино-Балкарская Республика	Незначительный потенциал — высокий риск (3C2)	Незначительный потенциал — высокий риск (3C2)
Карачаево-Черкесская Республика	Незначительный потенциал — высокий риск (3C2)	Незначительный потенциал — высокий риск (3C2)
Республика Северная Осетия — Алания	Незначительный потенциал — высокий риск (3C2)	Незначительный потенциал — высокий риск (3C2)
Ставропольский край	Пониженный потенциал — умеренный риск (3B1)	Пониженный потенциал — умеренный риск (3B1)
Чеченская Республика	Незначительный потенциал — высокий риск (3C2)	Незначительный потенциал — высокий риск (3C2)

Из таблицы 1 видно, что по состоянию на 2015 год наблюдается незначительная активизация трех регионов юга России. Для сравнения, рейтинг Краснодарского края – «1А» («Максимальный потенциал – минимальный риск»), Астраханской области «3В1» («Пониженный потенциал — умеренный риск»), Республики Калмыкия «3С2» («Незначительный потенциал — высокий риск»). Однако, оценивая, какой из регионов ближе к тому, чтобы оказаться рангом выше, рядом с Астраханской, эксперты пришли к выводу – это Ставропольский край. Он заметно опережает Волгоградскую область по уровню риска, незначительно отстаёт по инвестиционному потенциалу и имеет лучшую динамику развития.

В 2010–2015 гг. абсолютным лидером среди всех российских регионов

по параметру «Снижение инвестиционного риска» стал Ставропольский край, за год улучшивший свой интегральный ранг на 23 позиции, переместившись с 45 на 22 место (табл. 2).

Динамика рейтинга хорошо отражает реалии инвестиционного процесса: не так давно Ставропольский край вошёл в двадцатку рос-

сийских регионов – лидеров по объёму привлечённых инвестиций. За активное развитие экономики своей территории и помощь бизнесу правительство РФ поощрило наиболее успешные субъекты премиями – и по объёму выделенных средств край вошёл в первую десятку, опередив, например, Ростовскую область. Второе место среди южных лидеров по снижению инвестиционных рисков занимает Ростовская область, сократившая интегральный показатель на 10 пунктов (с 18 до 8 позиции); прежде всего это стало возможно за счёт резкого улучшения управленческой составляющей.

Среди южных регионов России главным конкурентом Ростовской области является, как и прежде, Краснодарский край, который и сохранил первую позицию по интегральным рискам, и нарастил потенциал, в том числе по одной из ключевых для Ростовской области составляющих – инновационной. Ключевым фактором роста инновационного потенциала Краснодарского края выступило количество поданных заявок на патенты, а также производственный потенциал – за счёт резкого наращивания Краснодарским краем инвестиций в строительство и более благоприятной динамики сельскохозяйственного производства в 2015. По отрицательной динамике инвестиционных рисков – Республика Дагестан и Ростовская область.

Можно сделать вывод, что регионы всё больше подтягиваются друг к другу, и многие прежние различия между ними нивелируются. Так как многие регионы быстро переписали друг у друга прогрессивное инвестиционное законодательство, теперь параметр законодательного риска нерелевантен. Более того, большинство регионов уже разработало или сейчас разрабатывает программу улучшения инвестиционного климата. В этих программах часто присутствуют сходные элементы, например, они включают развитие так называемых «мягких» факторов, то есть факторов, на которые власти могут повлиять: создание экономических зон, предоставление налоговых льгот, уменьшение бюрократической волокиты, создание инвестиционных проектов, имеющих чёткую инвестиционную программу, подготовка маркетингового плана и так далее.

Таблица 2 – Инвестиционный потенциал регионов юга России в 2015 году

Ранг потенциала		Ранг риска	Регион	Доля в общероссийском потенциале, (%)	Изменение доли в потенциале, 2015 год к 2014 году (п.п.)
2014	2015				
4	4	1	Краснодарский край	2.856	0.068
9	8	21	Ростовская область	1.994	-0.009
22	22	25	Ставропольский край	1.172	-0.001
23	23	54	Волгоградская область	1.160	0.015
29	29	83	Республика Дагестан	1.010	-0.056
58	58	57	Астраханская область	0.615	0.009
61	60	72	Республика Карелия	0.574	-0.015
62	65	80	Республика Северная Осетия – Алания	0.548	0.036
63	61	76	Кабардино-Балкарская Республика	0.527	-0.006
69	68	82	Чеченская Республика	0.468	0.003
74	71	49	Республика Адыгея	0.391	-0.025
78	76	73	Карачаево-Черкесская Республика	0.326	-0.013
79	77	84	Республика Ингушетия	0.303	-0.011
84	82	78	Республика Калмыкия	0.183	0.004

Проведенный анализ позволяет заключить, что выравнивание уровня риска между соседствующими территориями будет неизменно способствовать росту борьбы между ними

за капитал инвесторов. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов юга России, свидетельствует об ускорении роста всех видов инвестиционных рисков. Адаптация регионов к новым экономическим реалиям и восстановление инвестиционной активности в регионах, основанное на импортозамещении и девальвации рубля, займет как минимум два года.

В среднесрочной перспективе главным драйвером экономического роста для ряда регионов может стать развитие агропромышленного комплекса. За январь-октябрь 2015 года в среднем по России рост физических объемов производства пищевых продуктов оказался на уровне 1,9% [2]. Существенным ограничителем для быстрого развития сектора АПК является отсутствие дешевых кредитных ресурсов при сильном удорожании сельскохозяйственной техники, а также трудно заменяемых за короткое время импортируемых позиций.

В АПК рост объемов производства в 2014 году составил 3,5% [2]. Тем не менее воспользоваться последствиями продовольственных контрсанкций, введенных в начале августа 2014 года, смогли лишь регионы со значительно недозагруженными мощностями в пищепроме. Среди них наиболее заметное продвижение в рейтинге инвестрисков продемонстрировал Ставропольский край (плюс 7 позиций).

Более масштабный рост в АПК потребует дополнительных инвестиционных вложений и, главное, времени, поскольку инвестиции в село, как правило, длинные. Так, за январь-октябрь 2015 года в среднем по России слом традиционной модели производства пищевых продуктов оказался на уровне 1,9% [2]. Опережающие средние показатели, по данным за три квартала 2015 года показала Ростовская область (+9,2). Тогда как в традиционных аграрных лидерах – Краснодарском и Ставропольском краях – наблюдается снижение темпов производства пищевой продукции. Существенным ограничителем для дальнейшего быстрого развития сектора является отсутствие дешевых кредитных ресурсов при сильном удорожании сельскохозяйственной техники, а также таких трудно заменяемых за короткое время импортируемых позиций, как селекционные семена, племенной скот, многие виды агрохимикатов и пр.

Регионам следует сосредоточиться на тех мерах, которые позволят обеспечить успешную реализацию инвестиционных проектов уже сейчас. Именно такую нацеленность на положительный результат инвесторы определяют как «содержание», и для того чтобы регион стал привлекательным для инвесторов, наряду с рыночными возможностями в обязательном порядке должна присутствовать и нацеленность на положительный результат. Практическое воплощение «содержания» напрямую зависит от человеческого фактора, т.е. людей на всех уровнях государственного аппарата, перед которыми поставлена задача помогать инвесторам преодолевать бюрократические барьеры с целью устранить препятствия на пути к успешной реализации инвестиционных проектов, а также от их стремления к постоянному улучшению внутренних процессов, которое необходимо для повышения инвестиционной привлекательности регионов в долгосрочной перспективе. Именно это сегодня делает возможной инвестиционную деятельность.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Рейтинговое агентство RAEX («Эксперт РА») [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://raexpert.ru
2. Регионы России. Социально-экономические показатели: Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156

УДК 34

Сейнароев А.Б.[1]

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК МЕХАНИЗМА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Аннотация. В статье подчеркивается необходимость формирования антикоррупционных комплексных механизмов. Отмечается высокая роль структур гражданского общества и СМИ в борьбе с коррупцией. Делается анализ правовых основ, определяющих эффективность антикоррупционного взаимодействия.

Ключевые слова: борьба с коррупцией, институт общественного контроля, антикоррупционный механизм.

Seynaroev A.B.

FORMATION OF THE INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL AS A MECHANISM FOR FIGHTING CORRUPTION

Abstract. The article stresses the need for the formation of complex anti-corruption mechanisms. There is a high the role of civil society organizations and the media in the fight against corruption. It makes the analysis of legal bases that determine the effectiveness of anti-corruption cooperation.

Keywords: the fight against corruption, Institute of social control, an anti-corruption mechanism

Коррупция как социальный феномен отличается многомерным содержанием. Система сложившихся ценностей, интересов, приоритетов, национальной ментальности, на которые ориентируется российское общество на современном этапе, определяет предпосылки масштабов ее развития в Российской Федерации. В исследуемой проблеме тематика поиска эффективных механизмов борьбы с коррупцией носит комплексный и многосторонний характер. Одним из таких аспектов является развитие комплексного антикоррупционного механизма взаимодействия института общественного контроля и СМИ. Развитие данного механизма в целях преодоления коррупции в РФ предполагает активную пропаганду антикоррупционного поведения, воспитание у населения критического и неодобрительного отношения к коррупции. Вариантом такого механизма может быть программа государственной поддержки в формировании и деятельности общественных объединений для противодействия коррупции, основным пунктом которой будет проведение мероприятий, ориентированных на антикоррупционное образование и пропаганду.

Дополнять подобные механизмы помогает социальный контроль. Ключевым условием эффективного социального контроля для борьбы с коррупцией является функционирование прозрачной системы наказаний за коррупционные преступления. Обеспечить данное условие помогают информационные механизмы поддержки: каждый гражданин должен в свободном доступе иметь информацию о коррупционных преступлениях и наказаниях за них. Анализ большинства исследований указывает на переоценку гражданами значимости коррупции как механизма достижения личных целей. Во многих случаях развитие данного социального феномена является следствием личного и часто ненасильственного выбора дающего взятку гражданина. Совокупность этих индивидуальных выборов может, как уменьшать общий уровень коррупции в стране, так и увеличивать его. Таким образом, важно организовать на государственном уровне механизмы взаимодействия структур гражданского общества и СМИ, способных оказывать влияние на социальные и психологические установки граждан.

Теоретический анализ особенностей про-

[1] *Сейнароев Амирхан Багаудинович*, магистрант Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС
Seynaroyev Amirkhan, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

явления коррупции во многих странах мира указывает на то, что данный феномен имеет ряд сложных последствий для сфер жизнедеятельности общества и государства, эффективность преодоления которых будет определяться разработкой адекватной социокультурным условиям системы мер социального контроля коррупции. Анализ международного опыта указывает на существование ряда мер социального контроля коррупции, успешно используемых в разных странах. Отечественной антикоррупционной теорией и практикой наработано немало эффективных подходов.

Важную роль в противодействии коррупции играют средства массовой информации. Вместе с тем, анализ правового и экономического статуса СМИ в Российской Федерации указывает на то, что целый ряд факторов зачастую не позволяет им вести объективную работу по освещению проблем. Наряду с этим, наработанный опыт отечественной журналистики несет в себе значительный потенциал в области преодоления коррупции. [1] Исследователь Т. Адорно отмечает, что для этого необходимо создавать нормальные условия для работы СМИ. Ниже представлены проекты предложений по созданию условий для нормальной работы СМИ, касающиеся различных отраслей жизнедеятельности, создание которых предусматривает преодоление различных барьеров:

1. Разработка антикоррупционных мер в сфере законодательного сопровождения требует обеспечения доступа к информации граждан, работников СМИ, освещающих вопросы государственной политики в значимых отраслях жизни общества и предполагает следующие направления:

1) сохранить действующее российское законодательство, регулирующее вопросы деятельности средств массовой информации, снять ограничения на права получения достоверной и полной информации о деятельности органов власти на всех уровнях, мерах борьбы с асоциальными явлениями и преступлениями против общества, обсуждения мер борьбы с обнародованными фактами коррупции в информационном пространстве;

2) внесение в действующее российское законодательство, регулирующее вопросы деятельности средств массовой информации, поправок, предусматривающих защиту журналистов и всех представителей СМИ, осуществляющих журналистское расследование и публикующих факты коррупции;

3) внесение поправок в отдельные статьи действующего российского законодательства, регулирующих вопросы деятельности средств массовой информации, предусматривающих меры обеспечения правового механизма защиты информации о фактах коррупции и иных преступлениях против общества.

2. Обеспечение расширения доступа к информации о деятельности органов власти требует проведения независимой юридической экспертизы ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» с целью внесения в него поправок, запрещающих чиновникам самовольные ограничения, преднамеренное закрытие и утаивание информационных материалов в сфере коррупции. [2] Для этого предлагается сделать следующее:

1) предусмотреть ответственность государственных служащих за несанкционированное сокрытие фактов, имеющих общественное значение;

2) усиление контроля за исполнением статей, регламентирующих порядок ответа на запросы средств массовой информации, обращения и жалобы граждан и привлечение к ответственности за халатное, бюрократическое отношение к содержанию ответов на просьбы и обращения граждан, представителей общественности и официальные запросы, и выступления средств массовой информации о фактах коррупции.

3. Изменение принципов государственной политики в области средств массовой информации, что должно предполагать:

1) проектирование и реализацию программы последовательного преобразования института государственных СМИ в общественные; запрет на участие негосударственных структур в уставном капитале государственных СМИ, и государственных структур в уставном капитале негосударственных СМИ; управление государственными СМИ и развитие их профессиональной самостоятельности и независимости;

2) создание правовой среды, обеспечива-

ющей становление и функционирование независимых от структур власти органов, обеспечивающих быстрое и эффективное решение информационных споров;

3) реформирование организационно-правового и экономического статусов местных СМИ для обеспечения их независимой редакционной политики;

4) выработка правовых механизмов невмешательства собственника СМИ в содержание информационного продукта муниципальных СМИ. Для данных целей в качестве экономической гарантии можно предложить создание Общественного фонда финансирования деятельности местных СМИ, конъюнктура существующей власти на которые не будет влиять.

4. Привлечение СМИ к выработке у целевых аудиторий теле-, радио- и интернет-пользователей антикоррупционного мировоззрения и антикоррупционной направленности:

1) органы исполнительной власти, представляющие регион и отдельные муниципальные образования, при поддержке правоохранительных органов должны проводить целенаправленную политику гласности и взаимодействовать с представителями прессы о фактах коррупционных проявлений на местах;

2) разработка и публикация через СМИ информации, отражающей интегральный индекс уровня коррумпированности на уровне конкретного ведомства, муниципального образования, региона и деятельности конкретных представителей органов власти;

3) учреждение органами власти всех уровней специальных премий в сфере журналистских антикоррупционных расследований.

5. Профилактика коррупционных проявлений в чиновничьей среде должна предусматривать специальную антикоррупционную подготовку в учебных заведениях, занимающихся подготовкой и переподготовкой кадров. Разработка методики преподавания антикоррупционных образовательных курсов требует проведения конкурсов на лучший проект учебно-методического обеспечения, инициированных органами власти.

Таким образом, вышеназванные меры обеспечивают комплексный подход к проблеме борьбы с коррупцией. Важными звеньями и механизмами в данном вопросе являются СМИ, деятельность которых должна обеспечиваться активной поддержкой государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления. Важную роль в преодолении феномена коррупции играют организационно-правовые механизмы. Действующее законодательство практически не использует потенциал структур гражданского общества в данном направлении. Действенными механизмами данной направленности могут быть механизмы социального контроля. Этому во многом будет способствовать законодательная инициатива, предусматривающая внесение изменений в действующее законодательство, регулирующее деятельность общественных объединений, общественных палат, а также изменения в Кодекс об административных правонарушениях по вопросам общественного контроля. В вышеназванных документах антикоррупционные моменты социального контроля недостаточно проработаны. На противодействие коррупции должны быть направлены и политические меры: развитие принципов разделения властей, демократизация выборов. Целесообразно разработать и внедрить нормы, направленные на признание преступлением таких деяний в политике как внесение тайных взносов на политические цели, внесение взносов в избирательные фонды с целью получения впоследствии государственных должностей. Развитие управленческих механизмов борьбы с коррупцией ставит вопрос о проектировании такого ведомства как Федеральная служба Российской Федерации по противодействию коррупции, в компетенцию которого входили бы соответствующие вопросы.

Уделяя внимание исследованию проблем коррупции, П.В. Агапов для эффективного противодействия коррупции в РФ предлагает институтам гражданского общества формировать в обществе нетерпимое отношение к данному виду девиантного поведения [3]. В стране на современном этапе существует целый ряд действенных антикоррупционных механизмов: Общественная палата РФ, Торгово-промышленная палата РФ, Общественная организация «Ассоциация юристов России», политические

партии, и многие другие структуры гражданского общества. И.В. Тепляшин, определяя роль гражданского общества в противодействии коррупции отмечает, что в данном направлении общественность все чаще начинает проявлять социальную активность и личную гражданскую позицию [4]. Получают распространение такие формы участия общественности в противодействии коррупции как:

- институт общественных экспертов;
- обучение граждан противодействию коррупции;
- телефоны доверия;
- открытие общественных приемных, в которых принимается большое количество заявлений и обращений граждан и юридических лиц;
- мониторинг информации в СМИ для нужд государственных органов;
- направление обращений в государственные органы в целях защиты прав граждан.

Вместе с тем, проблемное поле коррупции постоянно расширяется, и снижает потенциал участия общественности в противодействии коррупции. Существуют такие следующие проблемы как:

противодействие и нежелание отдельных представителей государственной и местной власти сотрудничать с общественностью в противодействии коррупции;

бездействие государственных органов власти по отношению к информации антикоррупционного характера, предоставляемой общественностью;

отсутствие у общественных объединений необходимых ресурсов для комплексного антикоррупционного подхода;

декларативный характер антикоррупционной деятельности общественных организаций снижает доверие к участию общественности.

Таким образом, анализ проблем указывает на наличие ряда барьеров в деятельности структур института гражданского общества по противодействию коррупции, усложняет положение дел игнорирование данных структур со стороны органов власти, зачастую не желающих принимать участие в обнародовании скандальных ситуаций.

Особенностью проявления коррупции в РФ является ее оформление в «самостоятельный закрытый социальный институт со своими правилами и законами». Создание ему противовеса в лице интегрированного социального института, где объединяют свои усилия структуры гражданского общества и органы власти, вполне может стать эффективной мерой. При этом необходимо учитывать, что коррупция тормозит развитие гражданского общества, роль которого на современном этапе постепенно возрастает.

Большое значение для эффективного взаимодействия власти и структур гражданского общества имеет развитие системы мониторинга антикоррупционного законодательства. Так, например, в действующем законодательстве, регулирующем вопросы противодействия коррупции, содержится перечень профилактических антикоррупционных мер: 1) формирование в обществе негативного отношения к коррупции как девиантному поведению; 2) развитие в Российской Федерации институтов общественного и парламентского контроля над соблюдением антикоррупционного законодательства. Кроме того, повышение эффективности противодействия коррупции предполагает создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов исполнительной власти с общественными и парламентскими комиссиями в области антикоррупционной политики, а также с институтами гражданского общества. Большинство исследователей выразили уверенность в том, что предлагаемый в законодательстве антикоррупционный механизм де-факто носит сугубо декларативный характер. Вместе с тем, де-юре наличие у граждан высокого уровня правовой культуры и инициативы законодательно признается необходимым условием совершенствования правотворчества и реализации правовых норм, ограничения произвола государственной власти, должной регламентации деятельности органов власти при выполнении ими своих служебных обязанностей.

Вышесказанное позволяет встраивать приемлемые и действенные механизмы го-

сударственно-частного партнерства посредством маркетинговой и социально-культурной деятельности многочисленных институтов гражданского общества в государственную антикоррупционную политику. Антикоррупционный потенциал механизмов, предлагаемый на современном этапе институтами гражданского общества, может реализовываться в следующих основных формах:

прямое противодействие граждан в отношении коррупции посредством включения их в деятельность антикоррупционных комиссий;

деятельность в форме комиссии с участием представителей гражданского общества в структуре федеральных органов всех ветвей власти, в компетенцию которых входят вопросы принятия, изменения и отмены на федеральном уровне антикоррупционных нормативных и правоприменительных актов;

большое значение для проведения эффективной государственной антикоррупционной политики имеет деятельность негосударственных экспертных учреждений, организационно-штатную структуру которого составляют представители гражданского общества, в компетенцию которых входит анализ качества законодательства и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Создание и деятельность данной структуры гражданского общества не противоречит таким федеральным законам как ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [5] и ФЗ «О противодействии коррупции» [6] и допускает к участию в антикоррупционной экспертизе институты гражданского общества и отдельных граждан, компетентных в данной области;

включение граждан в отдельные антикоррупционные мероприятия в системе государственного механизма. Законодательством разрешается и допускается возможность участия граждан в работе государственных органов власти. Наглядным примером этому могут быть, присяжные заседатели, необходимость которых в механизме работы органов судебной власти не вызывает сомнений. Другим наглядным примером могут выступать представители гражданского общества, принимающие участие в работе конкурсных комиссий. На современном этапе ведутся дискуссии о целесообразности функционирования института общественных помощников. Лица, представляющие данный социально-правовой институт, не принимая процессуальных решений, могут быть на общественных началах помощниками прокуроров;

проведения публичных слушаний в форме общественных или гражданских форумов, участия граждан в деятельности советов, создаваемых при органах власти, рассматриваются как перспективные формы антикоррупционной работы структур гражданского общества;

формирование идеологии общего негативного отношения граждан и общества к коррупционным проявлениям в деятельности государственных и местных властей. Реализация данной формы требует пропаганды антикоррупционного поведения, развития технологий воспитания у населения негативного отношения к коррупции.

Вышесказанное позволяет прийти к мнению о том, что вовлечение гражданского общества в противодействие коррупции требует обеспечения прозрачности, открытости всех сфер государственного управления. Преодоление информационных барьеров в деятельности органов государственной власти РФ создает условия борьбы с коррупцией. Негативные оценки большинства граждан вызывает зачастую бездействие органов исполнительной власти. Однако, по результатам теоретического анализа видно, что формирование представителей гражданского общества, политическая направленность которых ориентирована на противодействие коррупции, является перспективной задачей органов государственной и муниципальной власти. При этом усилить эффект от нововведений способно информационное взаимодействие со СМИ, а также правовая поддержка государства. Предлагаемое взаимодействие перечисленных структур требует комплексного анализа и оценки антикоррупционного механизма, рассмотрение которого выступает предметом многих научных исследований.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Адорно Т.В. Исследование авторитарной личности [Текст] / Т.В. Адорно / Цифровая книга. – М.: АСТ, 2012. – 416 с.
2. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Текст] // Справочная база «Консультант». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru
3. Агапов П.В. Проблемы противодействия организованной преступной деятельности[Текст] / П.В. Агапов / Монография. – 2-е изд., доп. и испр. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 312с.
4. Тепляшин И.В. Роль гражданского общества в противодействии коррупции общетеоретические аспекты [Текст] / И.В. Тепляшин // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2009. – №9. – С. 516-528.
5. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Текст] // Справочная база «Консультант». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru
6. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Текст] // Справочная база «Консультант». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru

УДК 343.6

Шапиев Р.Н.[1]

ПОХИЩЕНИЕ ЧЕЛОВЕКА: КОЛЛИЗИЯ ЗАКОНА И ОБЫЧАЯ

Аннотация. В представленной статье, рассматривается природа и специфика проявления обычного права, в условиях Северного Кавказа. Освещается роль и значение обычного права в духовно-нравственных и этносоциальных ценностях народов региона.

Ключевые слова: обычай, обычное право, похищение человека.

Shapiev R.N.

KIDNAPPING: COLLISION OF THE LAW AND CUSTOM

Abstract. The nature and specific nature of common right manifestation under the conditions of North Caucasus are considered in the article. It is stressed the role and the importance of common right in spiritual-moral and ethno-social wealth of people living in this region.

Keywords: custom, common law, kidnapping.

Несмотря на достижения научно-технического прогресса и информационных технологий, на развитие культуры и образования, обычаи не исчерпали своей коммуникативной роли и в настоящее время в той или иной степени продолжают оказывать воздействие на общественные отношения в отдельных регионах современного мира. В Российской Федерации 7 таких регионов, что составляет 6,5% от общего населения РФ. Население территорий, входящих в федеральный округ, составило, по данным Росстата, 9 254 940 человек. В этой связи особую актуальность приобретает проблема, связанная с реализацией такого обычая (адата), как кража невест на Кавказе, безусловно, нарушающего уголовное законодательство Российской Федерации и затрагивающего конституционные права граждан.

Обычай – принятый порядок, обряд, общий образ действий [5, с. 658] в современном понимании – это исторически сложившееся правило поведения людей, которое вошло в обиход в результате его постоянного применения. Но, как мы видим на практике, обычаи изменяются, трансформируются, порой полностью меняя свое содержание, оставляя лишь форму. Примером может служить обычай «умыкания» невест в Древней Руси, который в настоящее время приобрел форму безобидного обряда-игры в «похищение» невесты и требование за нее «выкупа» во время свадьбы.

К сожалению, развитие человеческого общества, новейшие достижения науки и техники, возрастающее влияние международного права, в том числе становление и развитие имеющего силу jus cogens основного принципа уважения прав и свобод человека не во всех регионах Российской Федерации привели к искоренению преступного явления кражи невест [4, с. 2], а вложили в него иной смысл, глубоко отличающийся от изначального.

Похищение девушек на Кавказе в целях вступления в брак существует давно, но в настоящее время это явление порождает ряд правоприменительных проблем. Кража девушки стала одним из самых популярных способов создания семьи, особенно в Дагестане, Чечне и Ингушетии. Умыкание невесты – не что иное, как банальное похищение человека с целью принуждения к сожительству.

Следует констатировать несовершенство нашего законодательства в части охраны личной свободы в целом и в отношении деяний, предусмотренных ст. 126 УК РФ, в частности. Так, в примечании к статье 126 Уголовного ко-

[1] *Шапиев Руслан Нуруллаевич*, аспирант, кафедра уголовно-правовых дисциплин Юридического института ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет», г. Москвы», E-mail: rusik_89@mail.ru.
Shapiev Ruslan, the graduate student, department of criminal and legal disciplines of legal institute of GAOU IN “The Moscow city pedagogical university”, Moscow, E-mail: rusik_89@mail.ru

декса Российской Федерации сказано: «Лицо, добровольно освободившее похищенного, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления» [2. с. 59].

Учитывая положения данной статьи, следует привести простой пример: парень похитил девушку в одном из населенных пунктов на глазах у публики. Налицо все признаки состава преступления, предусмотренного ст. 126 УК РФ. Впоследствии он освобождает ее. С учетом примечания к статье 126 УК РФ, лицо, совершившее противоправное деяние, если в его действиях нет иного состава преступления, не будет привлечено к уголовной ответственности. Однако у потерпевшей, в данном случае ставшей опозоренной, остается лишь пара вариантов действий: либо выйти замуж, либо отказать и ждать такого человека, который не будет обращать внимание на данный случай как исключительный и позорный для девушки. В любом случае встает проблема понимания сущности данного коммуникативного обычая и учета его последствий в современных условиях: мы видим, что сохраняется лишь форма обычая и меняется его содержание, что влечет совершенно иные последствия для участников. В данном случае мы можем наблюдать, как ломаются судьбы людей и остаются безнаказанными подобные поступки.

Следует заметить, что подобные явления могут породить совершение еще одного противоправного деяния – так называемой кровной мести, так как честь на Кавказе всегда была и остается превыше всего, а за оскорбление девушки должны отвечать мужчины данной семьи. И порой подобные кровопролитные действия продолжаются до того момента, пока мужчины не перебьют друг друга или не наступят примирительные процедуры.

Многие отечественные ученые (Бауськов Д., Комиссаров В., Михаль О., Блажнов А. и др.) положительно оценивают норму о добровольном отказе от совершения преступления, предусмотренного ст. 126 УК РФ как меру, стимулирующую позитивное поведение правонарушителей, исключающую причинение более тяжких последствий. С их мнением стоит согласиться, но возникает правомерный вопрос: какое количество времени похититель может удерживать жертву, прежде чем отказаться от дальнейшего совершения преступления? На наш взгляд, для решения этого вопроса необходимой мерой представляется ограничение по закону времени, в течение которого возможен добровольный отказ, тремя часами, если ориентироваться на предусмотренную федеральным законом продолжительность срока административного задержания.

Те меры, которые в настоящее время применяются для устранения негативного явления похищения невест, на наш взгляд, недостаточны. Как одну из положительных мер, принятых властями Чеченской республики, можно отметить такую меру: кража девушки с целью вступления в брак отныне объявлена вне закона. Теперь нарушителей будет ждать сначала штраф в 1 миллион рублей, который он обязан будет выплатить родителям украденной девушки, а затем может наступить и уголовная ответственность. Ответственность также понесет и религиозный деятель, под давлением которого отец украденной девушки даст свое согласие на замужество с похитителем: он лишится своей должности и духовного звания.

Подобные решения, запрещающие кражу девушек, также активно вводятся и в республике Ингушетия этот момент неоднократно отмечался главой республики Юнус-беком Евкуровым [9].

Несмотря на все это, кражи девушек как были, так и продолжают совершаться в отдельных регионах Российской Федерации [10]. Сюжет из старого кинофильма «Кавказская пленница» остается и в XXI веке актуальным.

Следовательно, можно сделать такие выводы:

Во-первых, учитывая распространенность этого явления в отдельных регионах РФ и специфику менталитета отдельных этнических групп, на наш взгляд, следует обратиться к отечественному опыту и ввести статью 126.1 «Похищение женщины с целью вступления с ней в брак», имея в виду, что возбуждение уголовного дела возможно только на основании заявления потерпевшей стороны.

Во-вторых, ввести ограничение по закону того времени, в течение которого возможен

добровольный отказ, тремя часами, ориентируясь на предусмотренную федеральным законом продолжительность срока административного задержания [8, с. 71]

В-третьих, следует учесть опыт Чеченской республики и закрепить на законодательной основе схожие положения в регионах, где прослеживаются в той или иной степени проблемы, связанные с реализацией местных обычаев.

В-четвертых, сегодня существует неправильное понимание сути обычаев: зачастую их относят к нормам сугубо религиозным. Это обстоятельство ставит человека порой в безвыходную ситуацию в тех регионах, где действуют законы шариата. Однако статья 14 Конституции РФ отмечает, что религиозные объединения отделены от государства, и государство не вправе вмешиваться в подобные отношения [1]. С другой стороны, данные обычаи имеют отношения к первобытным формам родоплеменных культов, но не к исламу, и об этом говорится в священных текстах мусульман. Только учитывая этот момент, можно создать комиссию, которая будет решать вопросы, связанные с пережитками местных обычаев.

На наш взгляд, предложенные меры при их реализации должны сделать коммуникативные обычаи приемлемыми как с социальной, так и с конфессиональной стороны.

При этом необходим ряд превентивных мер:

- создание примирительных комиссий, состоящих из старейшин различных этносов, населяющих отдельные регионы;
- просветительская работа в дошкольных и школьных учебных заведениях по прививанию культурных ценностей народов, населяющих данные регионы, с истолкованием сущности и исторической значимости существующих обрядов;
- религиозное воспитание молодежи на факультативной основе.

Именно указанные мероприятия позволят снизить и со временем искоренить коммуникативные обычаи, противоречащие правовым нормам. Если же оставить все как есть, похищения людей будут продолжаться, в том числе и под прикрытием давно отживших обычаев.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Рид Групп ,2016. – С. 7.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации. Ст. 126. – М.: Рид Групп, 2016. – С. 59.
3. Бауськов Д. Отграничение насильственного похищения человека от захвата заложника. // Уголовное право, 2003, № 2;
4. Гаджиев Т.Б. Международное уголовное право и международная юстиция. // Консультант плюс, 2009, N 3. С. 2.
5. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4-х тт. – Т. 2. – М.: Дрофа, 2011. С. 658.
6. Комиссаров В.С. Терроризм, бандитизм, захват заложника и другие тяжкие преступления против общественной безопасности по новому Уголовному кодексу Российской Федерации. – М.: 1997, С. 78
7. Михаль О., Блажнов А. О некоторых вопросах применения ст. 127 УК РФ. // Уголовное право, 2005, № 2. С. 50.
8. Ростокинский А.В. Посягательства на личную свободу: проблемы уголовно-правовой ответственности с позиции правового прагматизма. – Москва. 2008. С. 71.
9. Вести.RU от 28.06.2013 / http://www.vesti.ru/doc.html?id=1099240
10. MKRU от 14.05.2015 / http://www.mk.ru/social/2015/05/14/pokhishheniya-devushek-v-chechne-byli-i-posle-zapreta-kadyrova.html

УДК 34

Якутин Д.В.[1]

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РФ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы формирования и тенденции развития законодательной базы, регламентирующей вопросы осуществления общественного контроля в РФ

Ключевые слова: законодательство, общественный контроль, гражданское общество, открытость органов власти и управления

Yakutin D.V.

LEGAL ASPECTS OF THE FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL IN RUSSIA

Abstract. The article deals with the problems of formation and development trends of the legal framework regulating issues of public control in the Russian Federation

Keywords: legislation, public control, civil society, openness of government and management

Одним из направлений деятельности Российского государства является активное взаимодействие всех его органов с институтами гражданского общества. В этом процессе важную роль играет контроль со стороны граждан за соблюдением выполнения государственными органами своих обязанностей перед народом, исключение злоупотребления властью, защита прав и свобод человека и гражданина, согласование общественно значимых интересов общества, его индивидов и государства. В современных условиях в связи с потребностями модернизации государственного управления, борьбы с коррупцией, повышения качества реализации государственных функций и оказания государственных услуг значение общественного контроля многократно возрастает. В подобных условиях важным признаком высокого уровня развития демократии и гражданского общества в государстве является реальное участие граждан в управлении государственными делами. В настоящее время к управлению самыми различными сферами государственной и общественной жизни, наряду с органами государства, достаточно активно привлекаются институты гражданского общества. Институты гражданского общества непосредственно не включены в структуру государства, однако позволяют гражданам и их добровольным, основанным на равенстве объединениям реализовывать свои законные интересы, инициативы и, таким образом, оказывать влияние на государство, в т.ч. и контролируя деятельность его различных структур. К таким институтам можно отнести негосударственные некоммерческие организации, общественные объединения и фонды, профессиональные союзы, общественные наблюдательные комиссии, средства массовой информации и др. Некоммерческие организации, общественные объединения являются наиболее эффективными организационно-правовыми формами самоорганизации граждан в аспекте взаимодействия с государством. Посредством общественного контроля общество, в лице его гражданских институтов, проверяет действия отдельных субъектов государственного управления в соответствии с социальными нормативами, ценностными стандартами, правовыми установлениями.

Общественный контроль за деятельностью органов власти и управления можно определить как комплекс мер, реализуемых гражданами и (или) их объединениями с целью наблюдения и оценки эффективности осуществления органами государственной

[1] *Якутин Дмитрий Владимирович*, магистрант, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС
Yakutin Dmitry, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

власти своих полномочий. Посредством осуществления общественного контроля формируются стандарты правомерной деятельности как самого общества, так и отдельных его индивидов, групп и институтов. [1] Преследуя свои экономические, социальные и другие законные интересы, граждане и их объединения оказывают влияние на деятельность государства и тем самым осуществляют общественный контроль. Однако органы общественного контроля не обладают государственно-властными полномочиями, в связи с чем имеют ограниченные возможности влияния на органы государственной власти лишь посредством дачи заключений, предложений, обращений и т.д.

Согласно ст. 32 Конституции РФ, граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Институты гражданского общества активно участвуют в процессе формирования государственного аппарата и последующего контроля за их деятельностью. Так, в соответствии со ст. 3 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», одним из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы является открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих. ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет принципы доступности информации о гражданской службе и взаимодействия с общественными объединениями и гражданами.

Важную роль в ходе осуществления общественного контроля играют аттестационные комиссии государственных служащих, задача которых состоит в оказании содействия при формировании кадрового состава государственных органов. Аттестация есть форма контроля со стороны специально созданной комиссии в целях определения соответствия гражданского служащего занимаемой должности на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. В состав аттестационной комиссии, наряду с представителями государственных органов, входят представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим государственным органом в качестве независимых экспертов. Привлечение представителей общественности к процедуре аттестации говорит о присутствии начал открытости в деятельности государственных органов, об их взаимодействии с обществом. Цель проведения аттестации заключается не только в контроле за законностью и правомерностью деятельности госслужащих, но и в оценке целесообразности, эффективности и результативности такой деятельности. Таким образом, аттестация способствует повышению профессионального уровня служащих, что приводит к формированию высококвалифицированного кадрового состава государственных органов. Представители общественности принимают участие и в приеме на работу государственных служащих, осуществляемом на конкурсной основе, что обеспечивает беспристрастность в проведении конкурса, а также равный доступ граждан к государственной службе.

Общественный контроль осуществляется не только коллективными образованиями, объединениями граждан, но и каждым гражданином отдельно. Конституция РФ закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Также каждому человеку и гражданину гарантируется защита прав и свобод. Данное положение развито в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Обращаясь к проблеме правового регулирования организации общественного контроля за деятельностью органов власти и управления следует отметить, что к настоящему времени в целом сформирована законодательная база, регламентирующая вопросы осуществления общественного контроля. Отсутствие до недавнего времени базового федерального закона об обеспечении общественного контроля за деятельностью органов власти и управления вызвала настоятельную необходимость в принятии соответствующего нормативного правового акта, проект которого был подготовлен Советом по правам человека при Президен-

те РФ и Общественной палатой РФ. 21 июля 2014 года главой государства был подписан Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», [2] который устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. При всей значимости принятия данного федерального закона для повышения участия граждан в управлении делами государства качество его подготовки вызывает ряд вопросов, требующих своего разъяснения. [3]

Так, например, согласно статье 4 рассматриваемого закона под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Обращает на себя внимание, что трактовка понимания смысла общественного контроля в представленной редакции носит непродуктивный характер в силу отсутствия в ней упоминания о его направленности на выявление и устранение нарушений правовых норм органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами. К числу субъектов общественного контроля, исходя из статьи 9, законодателями причисляются общественные палаты и советы всех уровней, выступающих в качестве инициаторов осуществления общественного контроля во всех возможных формах. Право же граждан на участие в осуществлении общественного контроля лично и вне состава общественных объединений, предусмотренное статьёй 3 закона в данном случае является нереализуемым ввиду несогласованности в понимании смыслов данных норм. Обращает на себя особое внимание тот факт, что в число принципов осуществления общественного контроля не включена вовлеченность, рассматриваемая как участие граждан и институтов гражданского общества в общественном контроле на общих основаниях. В данном случае возможность участия в общественном контроле должна быть гарантирована в равной степени любому гражданину, желающему защищать общественные интересы.

Говорить о результирующем эффекте положений рассматриваемого закона приходится с большой долей условности ввиду отсутствия в его тексте такой цели как снижение рисков принятия и реализации противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений. Ставится под сомнение реалистичность достижения такой цели как обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия ввиду того, что исходя из соответствующего принципа общественного контроля подобный учет предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля, указанными органами и организациями допускается лишь в оговоренных случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.

Справедливости ради следует отметить, что согласно статье 16 в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами, предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, учитываются при оценке

эффективности деятельности государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Безусловную значимость данного закона имеет ряд положений статьи 27 констатирующих, в частности, что субъект общественного контроля в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций вносит предложения в соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления о привлечении к ответственности виновных должностных лиц. Но вместе с тем, акцентирование внимания на том, что воспрепятствование законной деятельности субъектов общественного контроля предполагает ответственность, установленную законодательством РФ, не повлекло за собой со стороны разработчиков ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» конкретных пояснений о случаях и видах привлечения к ответственности. [3]

Как представляется, реализация норм закона «Об основах общественного контроля в РФ», предполагающего доработку действующей редакции, потребует от органов власти и управления существенной перестройки своей деятельности, что предусмотрено такими направлениями административной реформы, как: повышение открытости и объективности процедур, умение обосновывать свои действия в диалоге с обществом, повышение ответственности за достижение результата и др. Поэтому одним из главных последствий принятия документа станет повышение качества деятельности самих органов власти и управления и расширение их возможностей за счет привлечения и использования ресурсов гражданского общества. С реализацией положений данного документа повысится объективность принимаемых органами государственной власти субъекта РФ решений за счет создания системы обратной связи с обществом. Другим ожидаемым последствием станет постепенная активизация граждан и повышение уровня их гражданской компетенции. У органов государственной власти появится возможность найти социальную поддержку для реализации своих решений и преодолеть существующие противоречия между обществом и государством. В подобных условиях можно ожидать активизации общественной жизни и ее концентрации на решении актуальных проблем того или иного региона.

Помимо базового закона об основах общественного контроля в РФ принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих отдельные стороны обеспечения общественного контроля за деятельностью органов власти и управления, центральное место среди которых занимает Конституция РФ. Вместе с тем, необходимо отметить, что конституционно-правовой режим общественного контроля на сегодняшний день не определен. Данный институт отчасти подразумевается в положениях статьи 1, утверждающих Россию в качестве демократического государства, и положениях статьи 3 Конституции России, закрепляющих российский народ в качестве единственного источника власти и устанавливающих формы ее реализации. [4] Но нет четких правовых норм, позволяющих определить место общественного контроля в системе государственной власти, его принципы и механизмы, права граждан и обязанности государственных, муниципальных органов и служащих в этой сфере. Отсутствуют даже конституционные положения, касающиеся сферы организации избирательного контроля.

Отсутствие соответствующей конституционно-правовой регламентации является серьезным препятствием для организации общественного контроля. Этот важный правовой институт фактически отнесен в сферу социальной самоорганизации и саморегулирования и развивается лишь на основе таких конституционных прав, как право на свободу мысли и слова, право на свободу объединений, право на защиту своих интересов и свобод. При этом институт общественного контроля не защищен от всевозможных правоограничений, в конечном счете, вызывающих его деформации и недостатки. Отсутствие четкой правовой регламентации общественного контроля в известном смысле можно считать пробелом, допущенным законодателем, игнорированием им требований международно-правовых ак-

тов, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, и, прежде всего Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах человека 1966 г., Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и др. Регламентация общественного контроля отсутствует и в таких ключевых законах, как Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а применительно к органам внутренних дел – в ФЗ «О полиции», содержащем всего лишь несколько отсылочных положений об осуществлении общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов. [5]

Разработка положений закона «Об основах общественного контроля в РФ» предопределила необходимость параллельного создания механизмов участия граждан и общественных организаций в контроле за деятельностью органов власти, а также компаний с госучастием, формулирование и внедрение которых выступили приоритетом работы рабочей группы Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства. Внедрение таких механизмов ведется в соответствии с Указами Президента от 7 мая 2012 года, а также Основными направлениями деятельности Правительства до 2018 года и предусмотрено Концепцией совершенствования форм и методов общественного контроля и «дорожной картой» по ее реализации. В концепции прописаны основные принципы общественного контроля: независимость, вовлеченность, всеохватность, открытость, обязательность. В документе описаны несколько форм общественного контроля над работой органов власти и определены основные направления его совершенствования. Речь идет о создании организационных и правовых основ общественного контроля; внедрении и развитии механизмов открытости органов государственной власти и местного самоуправления; о создании условий (стимулировании) для вовлеченности граждан и некоммерческих организаций в процессы контроля.

Среди федеральных законов, устанавливающих правовые основы функционирования институтов гражданского общества в контексте рассмотрения вопросов обеспечения общественного контроля, следует упомянуть: 1) ФЗ от 19 мая 1995 г. № 82 «Об общественных объединениях» 2) ФЗ от 12 января 1996 г. № 7 «О некоммерческих организациях» 3) ФЗ от 26 сентября 1997 г. № 125 «О свободе совести и о религиозных объединениях» 4) ФЗ от 11 августа 1995 г. № 135 «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» 5) ФЗ от 17 июня 1996 г. № 74 «О национально-культурной автономии». Значительное место в обеспечении общественного контроля за деятельностью органов власти и управления отводится таким нормативным правовым актам как: ФЗ от 02 мая 2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»; ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; ФЗ от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; ФЗ РФ от 27 июля 2006 г. № 149 – ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; ФЗ РФ от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ»; ФЗ РФ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ Д. Медведевым 31 июля 2008 г. пр-1568 и пролонгированный на последующие годы; Концепция административной реформы в РФ в 2006-2010 годах и План мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006-2010 годах; ФЦП «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)», утвержденная Указом Президента РФ от 10 марта 2009 года № 261; «Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Фе-

дерации на 2016 - 2018 годы», утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 11.08.2016 № 403, ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 гг.)» (Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65); Концепция общественной безопасности в РФ (утв. Президентом РФ от 20 ноября 2013 года) и др. [6]

Следует отметить, что существенную роль в становлении институтов гражданского общества и обеспечении общественного контроля сыграли: введение института Уполномоченного по правам человека в РФ (1993 г.), учреждение Комиссии по правам человека при Президенте РФ (1993 г.), организация Гражданского форума, учреждение Совета при Президенте по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (2004 г.), организация Общественной палаты (2005 г.) и др. Нормы, регламентирующие взаимодействие власти и гражданского общества через осуществление общественного контроля, содержатся и в специальных законах, регулирующих отдельные сферы общественной жизни, виды деятельности или деятельность отдельных видов организаций. Такими законами являются, например, ФЗ от 23 ноября 1995 г. № 174 «Об экологической экспертизе», содержащий нормы об общественной экологической экспертизе, ФЗ от 15 апреля 1998 г. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» и ФЗ «О защите прав потребителей», устанавливающие формы поддержки государством этих видов объединений и предусматривающие возможности их участия в принятии властью решений, затрагивающих их интересы. Обращает на себя внимание, что федеральное законодательство о гражданском добровольном самоопределении и самоорганизации дополняется соответствующей правовой базой на уровне субъектов РФ. В ряде субъектах РФ и отдельных муниципальных образованиях РФ принят достаточно большой массив нормативно-правовых актов, постановлений, затрагивающих вопросы взаимодействия власти и общества.

Нормативно-правовое обеспечение гражданского ассоциирования предоставляет общественности новые возможности для контроля общества над властью и качеством предоставляемых публичных услуг. Правовой смысл общественного контроля заключается не только в получении информации о фактическом состоянии объекта контроля и соответствии полученных результатов ожидаемым, в проверке фактического выполнения закона или иного общеобязательного предписания, целесообразности деятельности подконтрольных проверке путей и средств такого выполнения, но и в практическом устранении нарушений, содержащихся в принятых решениях, принятии мер в процессе контроля для оценки и устранения недостатков и т.д. [7] Субъекты общественного контроля в равной степени могут использовать и правовые, и социальные контрольные механизмы. В первом случае субъекты общественного контроля в случае выявления нарушений законности со стороны государственных органов и должностных лиц гражданской службы применяют правовые механизмы, реализуя конституционное право на обращение в различные органы государственной власти для принятия соответствующих мер. В другом случае при обнаружении недостатков в деятельности гражданских служащих контрольное воздействие осуществляется через институт общественного мнения (референдум, выборы, общественное участие в обсуждении государственных проблем, опросы, анкетирование и т.п.). Используя этот социальный институт, основанный на моральных и этических нормах, субъекты общественного контроля предают широкой огласке факты нарушений, формируют отрицательное отношение населения к ним и лицам, их совершившим, создают ситуацию политической объективности. Тогда во многих случаях и намного ощутимее мер государственного принуждения может быть порицание и осуждение общества. Кроме того, обнародование фактов злоупотребления властью, нарушений законности в системе гражданской службы не только имеет негативный резонанс в обществе, но и может стать поводом для вмешательства в ситуацию официальных лиц. Становление институтов гражданского общества должно сопровождаться расширением института общественного контроля, который, не подменяя и не заменяя контрольную деятельность государственных органов, способен оказать им неоценимую помощь и поддержку в реализа-

ции государственной политики. Общественный контроль, реализуемый организованно и целенаправленно в рамках политико-правовой системы, должен разрешать возникающие проблемы между гражданами и государством посредством использования определенных законом каналов взаимодействия и взаимной ответственности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Садохина Н.Е. Формы взаимодействия государственного и общественного контроля // Вестник ТГУ, выпуск 8 (112). 2012. – С. 293.
2. ФЗ РФ от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // http://www.rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html
3. Агеева Е.А., Тимченко В.А. Закон «Об основах общественного контроля в РФ» как регулятор эффективности института гражданского контроля // Социально-гуманитарные знания. 2014. № 9. – С. 87.
4. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Российская газета. 21 января, 2009 г.
5. Тимченко В.А. Общественный контроль деятельности органов власти и управления как форма участия граждан в публичной политике РФ // Социально-гуманитарные знания. 2013. № 9. – С. 191.
6. 6. http://www.consultant.ru
7. Семелева Е.Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства. // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2. – С. 70.

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Автор представляет статью в редакцию по электронной почте или на электронном носителе в виде файла Microsoft Word 2003 формата *.doc (формат *.docx не допускается!).

На первой странице в строгом порядке указывается следующая информация на русском и английском языках:

1) индексы УДК (только на русском языке), присваивает библиотека вуза автора статьи;

2) сведения об авторе (указываются в подстрочной ссылке) – Ф.И.О. (полностью), степень, звание, должность и место работы или учебы, личный адрес электронной почты, телефон кафедры.

3) название статьи;

4) аннотация от 300 до 500 знаков (с пробелами). Аннотация (в соответствии с ГОСТ 7.9-95 (ИСО 214 – 76) Реферат и аннотация. Общие требования.) включает характеристику основной темы, проблемы объекта, цели работы и ее результаты. В аннотации указывают, что нового несет в себе данная статья в сравнении с другими, родственными по тематике и целевому назначению.

5) ключевые слова и словосочетания (не более 5).

Объем статьи должен составлять 16 – 20 тыс. знаков (с пробелами) для аспирантов и магистрантов, 16-40 тыс. знаков (с пробелами) для других категорий авторов, шрифт – Times New Roman, размер – 14, интервал – 1,5, поля – по 2 см с каждой стороны, абзацный отступ – 1,25. Библиографическая ссылка затекстовая. Правила оформления согласно ГОСТ Р.7.0.5. – 2008 Библиографическая ссылка. Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку (например, [8], [5, с. 56]). Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников).

При оформлении таблиц и иллюстраций (графиков, схем, чертежей и т.п.) необходимо руководствоваться ГОСТ 7.32-2001 Отчет о научно-исследовательской работе. Таблица располагается непосредственно после текста, в котором она упоминается впервые. На все таблицы должны быть ссылки в тексте статьи. Названия таблиц подписывается сверху (выравнивание по левому краю): **Таблица – 1 Статистические сведения**…. Иллюстрации подписываются снизу (выравнивание по центру: **Рисунок 1. или Рисунок 1 – Распределение числа респондентов…** Нумерация сквозная. При представлении данных в виде таблиц и иллюстраций обязательна ссылка на источник. Размер шрифта табличного текста – 10, начертание – обычное. Таблицы и иллюстрации выполняются в черном цвете на белом фоне.

Формулы и специальные символы (например, греческие буквы) в статье набираются текстом (пункт меню «Вставка – Символ»). Для сложных формул используется редактор формул «MS-Equation 3.0» (или ниже) из пакета MS-Office (пункт меню «Вставка – Объект»).

Нумерацию следует ставить отдельно от формул обычным текстом.

Статьи представляются в журнал до 1 числа месяца, предшествующего выпуску журнала.

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Статьи рецензируются членами редакционной коллегии.

Все статьи проходят обязательную проверку в системе АНТИПЛАГИАТ. К публикации допускаются статьи, имеющие не менее 70% оригинального текста. Доля самоцитирования должна составлять не более 10%.

Аспиранты и соискатели в обязательном порядке предоставляют оригинал или скан-копию рецензии научного руководителя, справку с места учебы.

Все материалы присылаются на электронную почту vestnik@ski.ranepa.ru с пометкой «Статья __Фамилия автора».

Редакционная коллегия вправе отклонить статью, которая не соответствует требованиям оформления.

После принятия статьи к публикации автору высылаются банковские реквизиты и сумма к оплате. Скан платежного документа высылается на электронную почту vestnik@ski.ranepa.ru

Стоимость публикации составляет 150 рублей/страница. Рассылка номеров авторам статей в стоимость публикации не входит. Для сотрудников Северо-Кавказского института – филиала РАНХиГС, аспирантов и докторов наук – публикация бесплатно.

УДК 000

***Иванов С.П.*[1]**

СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ: ВЫЗОВЫ ИНТЕГРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемы…
Ключевые слова: регион, экономика, Северный Кавказ, интеграция.

Ivanov S.P.

THE NORTH CAUCASUS: THE CHALLENGES OF INTEGRATION

Abstract. The article considers the main problems of...
Keywords: region, the economy, the North Caucasus, integration.

На сегодняшний день ситуация в регионах [1] Северо-Кавказского федерального округа (Таблица 1)

Таблица 1 – Ситуация в СКФО

Рассматривая вопросы развития демографической ситуации (Рисунок 1)

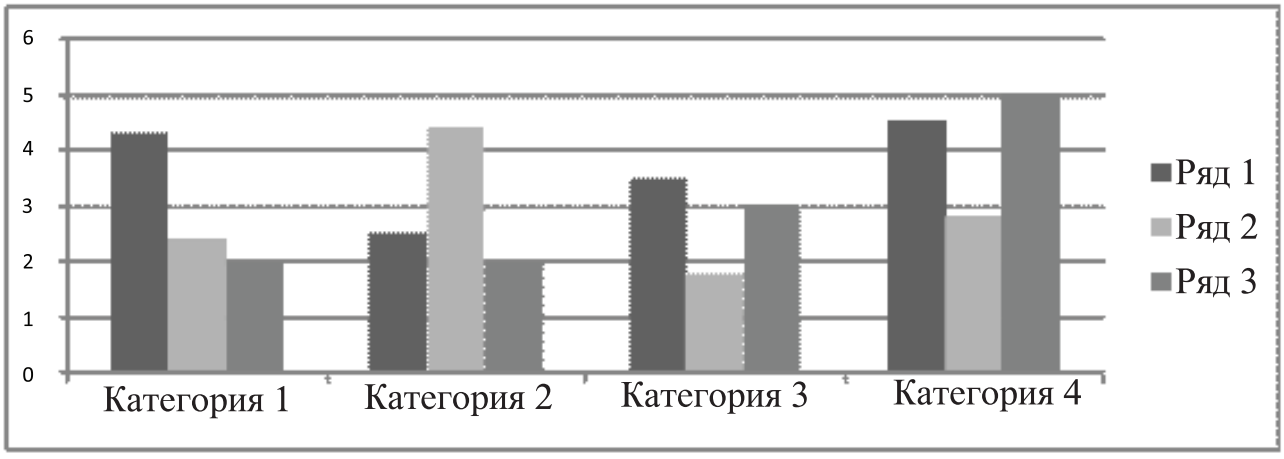


Рисунок 1. ***ИЛИ***
Рисунок 1 – ***Распределение населения***

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ковшиков В.А., Глухов В.П. Психолингвистика: теория речевой деятельности: учеб. пособие для студентов педвузов. М.: Астрель; Тверь: АСТ, 2006. 319 с. (Высшая школа)
2. Валукин М.Е. Эволюция движений в мужском классическом танце. М.: ГИТИС, 2006. 251 с.
3. Ефимова Т.Н., Кусакин А.В. Охрана и рациональное использование болот в Республике Марий Эл // Проблемы региональной экологии. 2007. № 1. С. 80-86
4. ...

[1] *Иванов Сергей Петрович,* д-р. филос. наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и социологии, Московская гуманитарная академия г. Москва, e-mail: (личный), т. (рабочий)
Sergey Ivanov Doctor of Philosophy, Professor, Head of the Department of Politology and Sociology, Moscow Humanitarian Academy Moscow, e-mail: (личный), т. (рабочий)

Научное издание

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ВЕСТНИК ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА

Главный редактор: Киселева Н.Н.
Компьютерный дизайн-верстка: Бавина К.В.

Подписано в печать
Формат 60х84/8. Бумага офсетная
Печать офсетная. Усл. печ. л. 12,55.
Тираж 1000 экз. Заказ № 205

© «Северо-Кавказский институт-филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»»
357502, Ставропольский край, г. Пятигорск, ул. Дунаевского, д. 5
тел.: 8(8793) 32-86-60
e-mail: vestnik@ski.ranepa.ru

Отпечатано в типографии
ООО «Рекламно-информационное агентство на КМВ»
г. Пятигорск, ул. Февральская, 54
тел. 8 (8793) 33-36-56; факс 39-09-03