

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ  
НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»**

**СБОРНИК  
НАУЧНЫХ РАБОТ**

**серии «Государственное управление»**

**Выпуск 4**

**ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ  
ХОЗЯЙСТВОМ**

**Донецк  
2016**

УДК 082.1:351.82  
ББК Ч448.046+Ф033.141  
Г 72

**Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики».** Сборник научных работ. Серия «Государственное управление». Вып. 4: **Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС».** – Донецк: ДонАУиГС, 2016. – 280 с.

**Режим доступа:** <http://publicadmin.esrae.ru/>

В сборнике научных работ представлены результаты научных исследований направления подготовки «Экономика и управление народным хозяйством». Рассмотрены теоретические и практические аспекты государственного управления экономикой, организации и управления предприятиями, отраслями, комплексами (промышленностью), региональной экономики, а также менеджмента в социальной сфере.

Сборник рассчитан на научных и практических сотрудников, преподавателей высшей школы, аспирантов, магистров и студентов.

**Учредитель:** ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики».

**Главный редактор:**

Братковский М. Л. – доктор наук по государственному управлению, профессор

**Заместитель главного редактора:**

Гурий П. С. – кандидат наук по государственному управлению, доцент

**Редакционная коллегия:**

- Вольская Е. М. – доктор наук по государственному управлению, доцент  
Гончаров В. Н. – доктор экономических наук, профессор, Луганский национальный аграрный университет  
Докторова Н. П. – кандидат наук по государственному управлению, доцент  
Костина Л. Н. – кандидат наук по государственному управлению, доцент  
Макеева О. А. – заместитель Председателя Народного Совета Донецкой Народной Республики  
Ободец Р. В. – доктор экономических наук; доцент  
Пономаренко Б. Т. – доктор исторических наук, профессор, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации  
Шемяков А. Д. – доктор экономических наук, доцент

**Технические секретари:**

- Козлов В. С. – ответственный секретарь, кандидат экономических наук  
Бобылева Н. И. – технический секретарь

**Адрес редакции:** 83015, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163а.

**Телефон:** (062) 337-22-46

Издается по решению ученого совета ГОУ ВПО «ДонАУиГС»

## Содержание

Становление и перспективы развития судебной системы в Донецкой Народной Республике.....	6
<b>РАЗДЕЛ I.</b>	
<b>ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА, МЕХАНИЗМЫ, МЕТОДЫ И ТЕХНОЛОГИИ ЕЕ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ.....</b>	<b>16</b>
<b>Беляева И.В.</b> Создание государственной системы мониторинга окружающей среды Донецкой Народной Республики.....	16
<b>Гамаюнов В.Г.</b> Моделирование инновационных систем управления образованием.....	34
<b>Иовенко М.В.</b> Определение сущности понятия «Государственная информационная политика» .....	45
<b>Коваленко В.П.</b> Управление образованием в условиях современных социальных трансформаций: компетентностный подход.....	56
<b>Козина Н.Ю.</b> Реализация механизмов государственного регулирования торговли.....	67
<b>Мануилов И. А.</b> Взаимодействие государственных и корпоративных финансов в сфере социального обслуживания населения (на примере Российской Федерации) .....	77
<b>Михайленко О.В.</b> Социально-экономические предпосылки введения обязательного медицинского страхования в Донецкой Народной Республике.....	86
<b>Рубин С.В.</b> Законотворчество как один из показателей эффективного государственного управления.....	99
<b>Шестакова Д.В.</b> Концепция государственного управления в развитии дошкольного образования в условиях внедрения новых государственных образовательных стандартов.....	108

**РАЗДЕЛ II.**

УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ.....	118
<b>Курепина А.А.</b> Влияние свободных экономических зон на инвестиционную привлекательность Донецкой Народной Республики.....	118
<b>Папа-Дмитриева И.И.</b> Формирование моделей устойчивого производства и потребления в регионе.....	131
<b>Погребняк Ю.В.</b> Участие общественных организаций в процессах социально-экономического развития приграничных регионов.....	140
<b>Разорёнова М.И., Захаров С.В.</b> Сущность понятие «пространственно-экономическая трансформация» .....	150
<b>Сапьяная Е.М.</b> Оценка социально-экономического развития территории (региона) .....	159
<b>Удалых О. А.</b> Анализ и оценка состояния конкурентной среды на рынках как основа конкурентной политики государства.....	170
<b>Ярембаш А.И.</b> Формирование программ муниципального социально-экономического развития.....	180
<b>Ярембаш А.И., Морозов Е.Л., Савенко А.В.</b> Социально-экономическая диагностика в программах развития муниципальных образований.....	192

**РАЗДЕЛ III.**

УПРАВЛЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ, ОТРАСЛЯМИ И КОМПЛЕКСАМИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА.....	204
<b>Долгих В. В.</b> Методические подходы к внедрению системы информационно-коммуникационного обеспечения инновационной деятельности на машиностроительных предприятиях.....	204
<b>Жадан А.В., Кретьова А.В., Резникова Е.Р.</b> Управление деятельностью кружков качества производственного предприятия.....	217

<b>Жадан А.В., Задорожный С.А.</b> Совершенствование управления качеством на промышленных предприятиях.....	228
<b>Киселева А.А.</b> Проблемы качества трудовой жизни работников отечественных предприятий.....	241
<b>Кулик Е.И., Тарасенко А.А.</b> Перспективы развития сертификации продукции предприятий угольной промышленности.....	252
<b>Шевченко А. В.</b> Особенности внедрения стратегических карт для коммерческих предприятий.....	260
Из редакторского портфеля: <b>Великие государственные деятели</b> .....	270
<b>Академические издания: рецензии, размышления</b> .....	276

## **СТАНОВЛЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Коренное изменение ситуации на Донбассе и, как следствие, процесс создания и развития нового государства – Донецкой Народной Республики – в переходных условиях государственного строительства обусловило необходимость создания институтов государственности. Одно из центральных мест в связи с этим заняло создание принципиально новой судебной системы.

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции Донецкой Народной Республики, Донецкая Народная Республика является демократическим правовым социальным государством.

Указанное означает, что в демократическом правовом государстве, которым позиционирует себя Донецкая Народная Республика, государственная власть осуществляется на основе определенных принципов, важнейшим из которых является принцип разделения власти. Согласно данному принципу все ветви власти взаимодействуют между собой на основании системы «сдержек и противовесов», позволяющей уравновесить ветви власти и таким образом создать необходимый баланс в государстве и обществе.

Названный принцип нашёл своё закрепление в ч. 1 ст. 6 Конституции, согласно которой государственная власть в Донецкой Народной Республике осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

В соответствии со ст. 80 Конституции правосудие в Донецкой Народной Республике осуществляется только судом. В Донецкой Народной Республике действуют Верховный Суд Донецкой Народной Республики и иные суды, полномочия, порядок образования и деятельность которых определяются законом Донецкой Народной Республики. Статус, полномочия, порядок и гарантии деятельности судей определяются законом Донецкой Народной Республики.

Отправной точкой в создании собственной судебной системы Донецкой Народной Республики стало Постановление Народного Совета Донецкой Народной Республики от 23 сентября 2014 года

№ 35-1, которым был утверждён Председатель Верховного Суда Донецкой Народной Республики.

Следует отметить, что начальный этап её функционирования характеризовался такими проблемными факторами, как недостаточный кадровый потенциал и отсутствие законодательной базы для надлежащего функционирования судебной системы Донецкой Народной Республики.

Во 2-м абзаце ч. 5. ст. 86 Конституции сказано, что «... после вступления в силу настоящей Конституции судьи всех судов Донецкой Народной Республики сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны. Вакантные должности замещаются в порядке, установленном настоящей Конституцией и законом Донецкой Народной Республики». Несмотря на это конституционное предписание, подавляющее большинство судей Украины покинули свои рабочие места и выехали на территорию Донецкой области, временно оккупированную Вооруженными Силами Украины или в другие регионы Украины. Данное обстоятельство обусловлено различными факторами, главными из которых были следующие: отсутствие сформировавшейся гражданской позиции относительно произошедших на Донбассе событий, недоверие к руководству Донецкой Народной Республики, а также Указ Президента Украины от 15 ноября 2014 года № 875/2014 «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 4 ноября 2014 года «О неотложных мерах по стабилизации социально-экономической ситуации в Донецкой и Луганской областях».

Из необходимого для судебной системы Донецкой Народной Республики количества судей осталось всего 30 человек.

В то же время важно отметить, что в отличие от уехавших судей, работники аппаратов судов проявили большую сознательность, показали недюжинную смелость и остались на своих рабочих местах практически в полном составе.

Первыми нормативными правовыми актами, которые закрепили статус судебной системы Донецкой Народной Республики и легли в основу формирования законодательства Республики, регламентирующего функционирование судебной ветви власти, стали два документа, принятые Советом Министров Донецкой Народной Республики, а именно: «О создании судебной системы» от 22 октября 2014 года № 40-1 и «О судебной системе»

от 22 октября 2014 года № 40-2. Данные нормативные правовые акты были разработаны и приняты в условиях образовавшегося вакуума законодательства и в первую очередь были направлены на обеспечение прав и законных интересов граждан, защиту интересов общества и государства.

В соответствии с положениями Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 22 октября 2014 года № 40-1 «О создании судебной системы» провозглашено создание системы судебных органов Донецкой Народной Республики, состоящей из Верховного Суда, городских и районных судов общей юрисдикции, военных судов и Арбитражного суда.

С момента вступления в силу указанного постановления на территории Донецкой Народной Республики запрещена деятельность судебных органов (судов) Украины.

Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 22 октября 2014 года № 40-2 «О судебной системе» утверждено Временное положение о судебной системе (далее – Временное положение) и на территории Донецкой Народной Республики созданы суды общей юрисдикции. Кроме того, Председателю Верховного Суда предоставлено право проводить реорганизацию и создавать на базе существующих судов новые районные, городские, межрайонные суды общей юрисдикции и определять их местонахождение.

Указанным Постановлением также создан в качестве суда первой инстанции в системе судебных органов Арбитражный суд Донецкой Народной Республики.

Согласно ст. 1 Временного положения и в соответствии с Конституцией Донецкой Народной Республики правосудие в Республике осуществляется Верховным Судом, судами общей юрисдикции, специализированными судами.

Временным положением определены задачи и закреплены принципы правосудия.

Новым для судебной системы Донецкой Народной Республики стало провозглашение принципа справедливости судебных решений, наряду с законностью, обоснованностью и обязательностью.

Временным положением регламентированы принципы самостоятельности судов и независимости судей. Так, в соответствии со ст. 7 Временного положения суды осуществляют

судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции и закону. Судьями являются лица, наделенные в соответствии с Конституцией Донецкой Народной Республики и её законодательством полномочиями осуществлять правосудие и исполнять свои обязанности на профессиональной основе.

Временным положением о судебной системе установлены предъявляемые к судье требования, порядок наделения полномочиями судей, а также срок их полномочий.

Предусмотрен институт народных заседателей и регламентированы требования к гражданам, которые могут быть назначены народными заседателями.

Примечательно, что Временным положением не предусмотрен апелляционный порядок рассмотрения дел, в связи с тем, что его содержание чересчур дорогостоящее и не оправдывает себя. Он заменен действовавшим ранее кассационным порядком.

Так, в соответствии со ст. 11 Временного положения, судебные решения всех судов, кроме Верховного Суда Донецкой Народной Республики, могут быть обжалованы в кассационном порядке в вышестоящий суд осужденными, их защитниками, истцами, ответчиками, их представителями и другими участниками судебного процесса в соответствии с процессуальным законодательством.

Кроме того, согласно ст. 12 Временного положения, судебные решения судов общей юрисдикции и специализированных судов могут быть опротестованы в кассационном порядке прокурором, Председателем Верховного Суда и его заместителями.

Временным положением предусмотрена система судов, включающая в себя:

1) Верховный Суд, состоящий из Председателя, первого заместителя Председателя, заместителей Председателя – глав палат, судей Верховного Суда и народных заседателей, призываемых к участию в рассмотрении судебных дел, и действующего в составе: судебной палаты по гражданским делам; судебной палаты по уголовным делам; Военного Трибунала на правах палаты; судебной палаты по арбитражным делам;

2) суды общей юрисдикции, к которым относятся районные, городские и межрайонные;

3) специализированные суды: военные и арбитражные.

В соответствии со ст. 17 Временного положения, Верховный Суд является высшим судебным органом по осуществлению конституционного контроля посредством конституционного судопроизводства, а также по гражданским, арбитражным, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в Донецкой Народной Республике в соответствии с законом.

Верховный Суд осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, образованных в соответствии с законом о судебной системе, рассматривая гражданские, арбитражные, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда кассационной инстанции.

В соответствии с законодательством Верховный Суд рассматривает дела в качестве суда первой инстанции в случаях, предусмотренных законом.

Согласно ст. 18 Временного положения, Верховный Суд Донецкой Народной Республики осуществляет надзор за законностью судебных решений, вступивших в законную силу, путём рассмотрения протестов в порядке надзора Председателя Верховного Суда, его заместителей и Генерального прокурора.

Следует акцентировать внимание на том, что Временным положением предусмотрено наличие кассационного и надзорного порядков пересмотра судебных решений. В связи с этим Уголовно-процессуальный кодекс Украины от 28 декабря 1960 года № 1001-05 для судей Донецкой Народной Республики действует в иной редакции, которая предусмотрена Постановлениями Совета Министров Донецкой Народной Республики от 2 июня 2014 года № 9-1 «О применении Законов на территории ДНР в переходный период», от 10 января 2015 года № 1-1 «О внесении изменений в Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «О применении Законов на территории ДНР в переходный период № 9-1 от 2 июня 2014 года», от 31 мая 2016 года № 7-58 «О применении уголовно-процессуального законодательства на территории Донецкой Народной Республики».

Так, согласно абз. 5 п. 2 Временного порядка осуществления уголовного производства, утверждённого приказом Председателя Верховного Суда Донецкой Народной Республики от 9 января

2015 года № 3од, рассмотрение уголовных дел по кассационным жалобам, а также по протестам в порядке надзора производится в порядке, установленном разделом 4 (Производство дел в кассационной и надзорной инстанциях) Уголовно-процессуального кодекса Украины 1960 года с изменениями и дополнениями, принятыми до 21 июня 2001 года.

В соответствии с абз. 2 п. 1 Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 31 мая 2016 года № 7-58 «О применении уголовно-процессуального законодательства на территории Донецкой Народной Республики», до принятия Уголовного процессуального кодекса ДНР постановлено применять на территории Донецкой Народной Республики Уголовно-процессуальный кодекс Украины от 28.12.1960 года № 1001-05 с учетом особенностей, внесенных настоящим Постановлением: разделы 1-8 – по состоянию законодательства на 29.06.2001 года, с изменениями, внесенными на основании Закона Украины от 21.06.2001 года № 2533-III «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Украины».

В соответствии с ч. 2 ст. 28 Временного положения, суды общей юрисдикции рассматривают дела уголовные, гражданские, об административных правонарушениях, отнесённые к их подсудности законом.

Согласно ч. 2 ст. 29 Временного положения, специализированные суды рассматривают дела, отнесённые к их компетенции законами.

Временным положением регламентирован также статус Судебного Департамента при Верховном Суде ДНР, разъяснён порядок финансирования судов Донецкой Народной Республики.

Действует Временное положение до принятия закона Донецкой Народной Республики о судебной системе (ст. 33).

Кроме Верховного Суда Донецкой Народной Республики на данный момент созданы 15 судов общей юрисдикции, а именно: Кировский межрайонный суд города Донецка, Ворошиловский межрайонный суд города Донецка, Будённовский межрайонный суд города Донецка, Центрально-Городской межрайонный суд города Макеевки, Горняцкий межрайонный суд города Макеевки, Центрально-Городской межрайонный суд города Горловки, Харцызский межрайонный суд, Енакиевский городской суд, Докучаевский городской суд, Дебальцевский городской суд,

Амвросиевский районный суд, Новоазовский районный суд, Старобешевский районный суд, Тельмановский районный суд, Ясиноватский районный суд.

Кроме того, созданы и действуют специализированные суды ДНР: Арбитражный суд и Военно-полевой суд Донецкой Народной Республики.

Указами Главы Донецкой Народной Республики № 1, № 2, № 3 от 9 января 2015 года и № 71 от 17 марта 2016 года назначены судьи в Верховный Суд, в Арбитражный суд и в Военно-полевой суд Донецкой Народной Республики, а также в суды общей юрисдикции Донецкой Народной Республики.

Несмотря на то, что на данный момент не все суды укомплектованы полным составом судей, суды Донецкой Народной Республики осуществляют правосудие на должном уровне, руководствуясь провозглашенными Конституцией Донецкой Народной Республики принципами, иными нормативно-правовыми актами осуществления правосудия.

В соответствии с положениями ч. 1 ст. 72 Конституции ДНР право законодательной инициативы также принадлежит Верховному Суду Донецкой Народной Республики по вопросам его ведения. Ввиду этого нельзя оставить без внимания результаты законопроектной деятельности Верховного Суда ДНР.

Так, Верховным Судом Донецкой Народной Республики, начиная с этапа становления её судебной системы, разработан пакет законопроектов, направленных на развитие и надлежащее функционирование судебной системы в переходный период, а именно: «О Верховном Суде Донецкой Народной Республики», «Об арбитражных судах Донецкой Народной Республики», «О судах общей юрисдикции Донецкой Народной Республики», «О статусе судей», «О судебной системе Донецкой Народной Республики», «О народных заседателях», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Донецкой Народной Республике», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О гражданстве Донецкой Народной Республики»; «О государственной судебной пошлине»; «Об аренде государственного имущества Донецкой Народной Республики»; «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Донецкой Народной Республики»; проект Уголовно-процессуального кодекса Донецкой Народной Республики; проект

Гражданского процессуального кодекса Донецкой Народной Республики; проект Арбитражного процессуального кодекса Донецкой Народной Республики, проект Кодекса об административных правонарушениях Донецкой Народной Республики и другие.

Указанные законопроекты были направлены в Народный Совет Донецкой Народной Республики с соблюдением процедуры, предусмотренной Регламентом Народного Совета Донецкой Народной Республики, утверждённого Постановлением Народного Совета Донецкой Народной Республики от 28 ноября 2014 года № 11.

Несмотря на то, что законопроекты, разработанные Верховным Судом Донецкой Народной Республики отвечают, прежде всего, реалиям сегодняшнего дня (военное положение, ограниченные финансовые возможности на развитие судебной системы и не могут быть рассмотрены на долгосрочный период в связи с изменяющимся положением и финансово-экономической ситуацией), Парламент Донецкой Народной Республики, вопреки процедуре, предусмотренной Регламентом Народного Совета Донецкой Народной Республики, отклонил эти законопроекты и возвратил их без замечаний и возражений. После чего, в рассмотрении направляемых и разработанных Верховным Судом Донецкой Народной Республики законопроектов было отказано по необоснованным причинам.

В последнее время, в связи с вмешательством в данный процесс Главы Донецкой Народной Республики, Народным Советом Донецкой Народной Республики были включены в программу законопроектной деятельности законопроекты, разработанные Верховным Судом Донецкой Народной Республики, однако, в настоящее время их рассмотрение не начато.

Часть законопроектов, разработанных Верховным Судом Донецкой Народной Республики, приняты и действуют на территории Республики, а именно: Закон Донецкой Народной Республики от 20 февраля 2015 года № 12-ИНС «О судебно-экспертной деятельности»; Закон Донецкой Народной Республики от 20 марта 2015 года № 25- ИНС «Об адвокатуре и адвокатской деятельности»; Закон Донецкой Народной Республики от 20 марта 2015 года № 26-ИНС «О судебном сборе»; Закон Донецкой Народной Республики от 29 мая 2015 года № 51-ИНС «О противодействии экстремисткой деятельности».

Следует обратить внимание на существующие проблемы в правотворчестве, возникающие у Верховного Суда Донецкой Народной Республики.

В частности, в связи с тем, что в Донецкой Народной Республике не предусмотрено существование Конституционного Суда, а в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 69 Конституции Донецкой Народной Республики толкование Конституции и законов Донецкой Народной Республики относится к ведению Народного Совета Донецкой Народной Республики, ряд нормативных правовых актов, принятых и действующих в Донецкой Народной Республике, которые предусматривают возможность обращения граждан в Конституционный Суд, противоречат положениям Конституции Донецкой Народной Республики.

Так, например, ч. 6 ст. 38 Закона Донецкой Народной Республики от 29 апреля 2016 года № 122-ИНС «О прокуратуре Донецкой Народной Республики» предусматривает право Генерального прокурора Республики обращаться в Конституционный Суд Донецкой Народной Республики по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Важно проявлять больше политической мудрости и принимать законы в соответствии с Конституцией Донецкой Народной Республики.

Верховный Суд Донецкой Народной Республики работает в тесном сотрудничестве с Администрацией Главы Донецкой Народной Республики, Народным Советом Донецкой Народной Республики, а также министерствами и ведомствами Донецкой Народной Республики. Глава Донецкой Народной Республики осуществляет контроль за деятельностью судов Донецкой Народной Республики.

Следует отметить, что Верховный Суд Донецкой Народной Республики не будет останавливаться на достигнутом и планирует совершенствовать деятельность судебной системы в дальнейшем. Ориентиром в этом направлении является принятый Верховным Советом Донецкой Народной Республики курс на гармонизацию законодательства Донецкой Народной Республики с законодательством Российской Федерации.

В перспективе развития судебной системы предусматривается следующее:

1) введение института мировых судей для рассмотрения уголовных дел небольшой и средней тяжести, отдельных категорий гражданских споров и дел об административных правонарушениях;

2) внедрение института апелляционного порядка пересмотра судебных решений, в том числе приговоров;

3) расширение возможности суда осуществлять контроль над процессуальными решениями, принятыми органами расследования и предварительного следствия, в частности, принятие решений судьями о даче судебного разрешения на производство отдельных оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий и ряда других;

4) совершенствование законодательства, регламентирующего работу судебной системы и иные вопросы, связанные с обеспечением прав и законных интересов граждан, защитой интересов общества и государства;

5) разграничение компетенции между судами общей юрисдикции и Арбитражным судом Донецкой Народной Республики;

6) совершенствование системы правосудия по делам военнослужащих.

Будет усовершенствован процесс отбора и подготовки кандидатов на должность судей судов Донецкой Народной Республики, а также ужесточён контроль деятельности судей.

В перспективе предусматривается совершенствование системы антикоррупционных мероприятий: профилактика, предупреждение, а в необходимых случаях и пресечение коррупционных нарушений.

Кроме того, планируется внедрение иных законных мероприятий в практику работы судебных органов, которые обеспечивают надлежащее рассмотрение различных категорий судебных дел при соблюдении основных принципов осуществления правосудия: верховенства права; законности и справедливости, равенства всех участников процесса перед законом и судом, гласности и открытости процесса, обязательности судебных решений.

Председатель Верховного Суда  
Донецкой Народной Республики

Э.Н.Якубовский

## РАЗДЕЛ I.

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА, МЕХАНИЗМЫ, МЕТОДЫ И ТЕХНОЛОГИИ ЕЕ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

УДК 504:332.1

## СОЗДАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

**Беляева И. В.,**

*канд. хим. наук, доцент, доцент кафедры  
менеджмента производственной сферы*

*ГОУ ВПО “Донецкая академия управления и государственной  
службы при Главе Донецкой Народной Республики”, г. Донецк*

*В работе рассмотрены актуальные проблемы в сфере охраны окружающей среды Донецкой Народной Республики и пути их решения. Первым шагом в снижении техногенной нагрузки на территории Донецкой Народной Республики является организация государственной системы мониторинга окружающей среды.*

**Ключевые слова:** *Донецкая Народная Республика, окружающая среда, мониторинг, экологическая политика, субъекты мониторинга, схема системы мониторинга, программа.*

*The paper discusses the actual issues in the field of environmental protection of the Donetsk People's Republic and the ways of their solution. The first step in reducing the anthropogenic impact on the territory of the Donetsk People's Republic is the organization of the state environmental monitoring system.*

**Keywords:** *Donetsk People's Republic, the environment, monitoring, environmental policy, monitoring entities, monitoring scheme program.*

**Постановка проблемы.** Одной из составляющих государственного управления является экологический менеджмент. Основная цель экологического менеджмента – реализация экологической политики на уровне республики, города, района, предприятия и обеспечение экологической безопасности населения и окружающей среды. Субъектом обеспечения экологической безопасности является государство.

Экологическая безопасность достигается системой мероприятий, предусматривающих:

- 1) прогнозирование состояния окружающей среды;
- 2) планирование на основе выполненного прогноза комплекса природоохранных мероприятий, позволяющих снизить негативное воздействие антропогенной деятельности на окружающую среду;

- 3) реализацию мероприятий;
- 4) контроль выполнения мероприятий.

При планировании государственных программ по охране окружающей среды необходимо иметь объективную информацию о состоянии атмосферного воздуха, водных объектов, почв, животного и растительного мира. Такую информацию можно получить из государственной системы мониторинга окружающей среды (ГСМОС), которая представляет собой форму интеграции органов государственной власти и субъектов хозяйствования, ставящей своей целью проведение комплексных наблюдений за состоянием окружающей среды, анализ и прогноз ее изменений.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Согласно Положению о государственной системе мониторинга Украины [5], мониторинг окружающей среды осуществляет Министерство охраны окружающей природной среды Украины, Министерство Украины по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы, Министерство охраны здоровья Украины, Министерство аграрной политики Украины, Министерство по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины, Государственный комитет Украины по водному хозяйству, Государственный комитет Украины по земельным ресурсам, Государственный комитет лесного хозяйства Украины через свои структуры подразделения по областям Украины.

До 2013 года на территории Донецкой области наблюдение за состоянием окружающей среды проводили [6]:

- 1) Государственное управление экологии и природных ресурсов (мониторинг источников промышленных выбросов в атмосферу, источников сбросов сточных вод, полигонов промышленных и бытовых отходов);

- 2) Донецкий областной центр по гидрометеорологии (регулярные наблюдения за состоянием атмосферного воздуха и осадков, за качеством вод в 15 пунктах бассейнов рек Северского Донца и Приазовья);

- 3) Донецкое государственное региональное геологическое предприятие “Донецкгеология” (территориально находится в г. Артемовске – регулярные наблюдения за химическим составом подземных вод в 96 точках);

4) областная санитарно-эпидемиологическая станция (наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха в местах проживания и отдыха населения, контроль состояния водного бассейна в местах проживания и отдыха населения, почв в санитарно-защитных зонах промышленных предприятий, местах складирования и захоронения отходов);

5) Донецкий областной государственный проектно-технологический центр охраны плодородия почв (находился в поселке Пески – наблюдение за плодородием почв, содержанием в них остаточных количеств пестицидов, агрохимикатов, тяжелых металлов и радионуклидов);

6) Северско-Донецкое бассейновое управление водных ресурсов (территориально находится в Славянске – наблюдения за качеством воды в 50 контрольных точках);

7) Донецкая гидрогеологическая мелиоративная экспедиция (территориально находится в г. Авдеевка). Имела 1440 точек наблюдения за гидрохимическим состоянием подземных вод и 398 точек контроля поверхностных вод;

8) Донецкое областное управление земельных ресурсов (анализ состояния земельного фонда и определение концентраций загрязняющих веществ в почвах);

9) Донецкое областное коммунальное предприятие “Донецкоблводоканал” и горводоканалы населенных пунктов Донецкой области (контроль качества поверхностных вод в местах сброса сточных вод, наблюдения в 29 контрольных створах в бассейнах рек Северский Донец и рек Приазовья);

10) Донецкий филиал института землеустройства Национальной академии аграрных наук Украины (контроль качества почв, картографирование сельскохозяйственных угодий в части качества и состава почв).

Таким образом, в Донецкой области было 10 субъектов ГСМОС, из которых мониторингом атмосферного воздуха занимались два субъекта ГСМОС, поверхностных вод – пять субъектов ГСМОС, земель – два субъекта ГСМОС, сельскохозяйственных земель – два субъекта ГСМОС, подземных вод – один субъект ГСМОС. Все перечисленные субъекты ГСМОС имели аккредитованные лаборатории для определения концентраций загрязняющих веществ в окружающей среде.

По данным всех субъектов ГСМОС, начиная с 1998 года, разрабатывались разделы “Охрана окружающей природной среды” Программы социально-экономического развития Донецкой области, Программа научно-технического развития Донецкой области до 2020 года, регулярно издавался сборник “Земля тревоги нашей”. Данные мониторинга окружающей среды использовались для информирования населения о состоянии атмосферного воздуха, водных объектов, почв и др.

*Актуальность.* В связи с созданием нового государства – Донецкой Народной Республики – на ее территории прекратила свое существование ГСМОС Украины.

В Донецкой Народной Республике была создана собственная система органов исполнительной власти [1]. В данной системе есть ряд министерств и комитетов, которые могут стать субъектами будущей ГСМОС Донецкой Народной Республики.

*Цель статьи.* Разработка организационной структуры государственной системы мониторинга окружающей среды (ГСМОС) Донецкой Народной Республики и определение ее первоочередных задач.

Изложение основного материала исследования. Согласно Закону ДНР “Об охране окружающей среды” мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) – комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. Государственный мониторинг окружающей среды – это мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Донецкой Народной Республики [2].

Информация о состоянии окружающей среды, ее изменении, полученная при осуществлении ГСМОС, используется органами государственной власти Донецкой Народной Республики, органами местного самоуправления для разработки прогнозов социально-экономического развития и принятия соответствующих решений, разработки государственных и целевых программ в области экологического развития и охраны окружающей среды Донецкой Народной Республики, мероприятий по охране окружающей среды.

Необходимость в мониторинге окружающей среды возникла несколько десятилетий назад в связи с ухудшением качества

окружающей среды как в масштабе Донецкой области, так и в международном масштабе.

В Донецкой Народной Республике есть целый ряд экологических проблем, обусловленных высокой техногенной нагрузкой, несовершенством технологий, недостаточностью очистки выбросов, сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду. Среди многообразия экологических проблем можно выделить следующие актуальные проблемы.

*Проблема № 1.* Несоответствие качества атмосферного воздуха установленным санитарно-гигиеническим нормативам.

Такая обстановка сложилась вследствие высокой степени урбанизации, большого промышленного потенциала, наличия большого количества передвижных источников выбросов, исторически сложившегося хаотичного размещения промышленных объектов и жилой застройки. Все это привело к тому, что значительная часть территории ДНР является неблагоприятной по санитарно-гигиеническому состоянию воздуха. Для решения этой проблемы необходимо:

1) снижение выбросов загрязняющих веществ, в первую очередь по веществам, концентрации которых в атмосферном воздухе превышают ПДК, за счет:

а) внедрения наилучших доступных технологий;

б) внедрения современных методов управления и контроля технологическими процессами;

в) оснащения действующих производств современными пылегазоочистными установками;

г) оснащение технических процессов автоматизированными установками контроля выбросов;

2) усовершенствование технологий и технологического оборудования предприятий, которые осуществляют выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

3) внедрение экологически чистых, нетрадиционных и возобновляемых источников энергии;

4) осуществление мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ от автотранспорта;

5) повышение ответственности за нарушение норм экологической безопасности, превышение лимитов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и нарушение других природоохранных требований;

б) проведение мониторинга атмосферного воздуха.

*Проблема № 2. Ухудшение качества водных объектов.*

Из-за большой техногенной и антропогенной нагрузки, отсутствия очистки высокоминерализованных шахтных вод большинство водных объектов на территории ДНР относится к категории грязных и очень грязных. Повсеместная пахота склонов и пойменных земель привели к значительной ветровой и водной эрозии почв и, как следствие, к заиливанию и загрязнению поверхностных водоемов. Толщина иловых и шламовых отложений во многих из них составляет от двух до пяти метров. Вследствие этого происходит снижение самоочищающей способности водных объектов, что приводит к ухудшению качества воды в водных объектах. Постепенная деградация водных объектов, ухудшение их природного гидрологического, гидрохимического режимов приводят к тому, что многие из них теряют свое значение как источники водоснабжения и рекреации.

Для решения данной проблемы необходимо:

- 1) соблюдение технологии эксплуатации действующих водоохраных сооружений, недопущение аварийных ситуаций;
- 2) соблюдение технологических норм водопотребления и водоотведения всеми пользователями;
- 3) осуществление мероприятий по улучшению гидрогеологического и гидрохимического состояния рек и водоемов, в том числе расчистка рек;
- 4) строительство, реконструкция канализационных сооружений хозяйственно-бытовых стоков, систем оборотного водопотребления;
- 5) проведение мониторинга водных объектов;
- 6) разработка экологических паспортов рек;
- 7) разработка проектов водоохраных зон рек.

*Проблема № 3. Низкий уровень обезвреживания, переработки и вторичного использования отходов производства и потребления.*

На территории ДНР накоплено значительное количество токсичных отходов производства и потребления. Переработке подвергается незначительная часть промышленных отходов. Твердые бытовые отходы (ТБО) в настоящее время практически не перерабатываются, в то время как средний уровень вторичного использования ТБО в странах ЕС примерно 30-50 %. В результате низкой степени вторичного использования и обезвреживания отходов на промышленных площадках, принадлежащих

предприятиям, размещено большое количество отходов. Следует обратить внимание на низкую эффективность организации сбора и вывоза отходов производства и потребления, отсутствие отдельного сбора и, в большинстве случаев, сортировки отходов. Это приводит к размещению токсичных отходов, в том числе ртутьсодержащих ламп, аккумуляторов, батареек, полимерных упаковок, входящих в состав ТБО, на полигонах без предварительного обезвреживания. Кроме этого состояние существующих полигонов ТБО является неудовлетворительным.

Для решения этой проблемы необходимо:

- 1) создание и развитие системы сбора и утилизации отходов;
- 2) внедрение современных технологий по удалению и утилизации отходов;
- 3) повторное использование накопленных промышленных отходов;
- 4) строительство мусоросортировочных комплексов, современных полигонов ТБО, создание мощностей для переработки отдельных видов вторсырья;
- 5) создание системы по санитарной очистке территорий населённых пунктов;
- 6) повышение информированности населения в вопросах управления отходами и охраны окружающей среды, привлечение населения к реализации местных схем обращения с отходами.

*Проблема № 4.* Большое количество объектов прошлой хозяйственной деятельности, являющихся источниками загрязнения компонентов природной среды и высокого экологического риска.

В результате прошлой хозяйственной и иной деятельности на территории ДНР образовалось значительное количество объектов, характеризующихся высокой степенью опасности для окружающей среды и здоровья населения. Уже сейчас накопленный экологический ущерб приводит к росту заболеваемости населения, проживающего на территориях, подверженных негативному воздействию.

Для решения данной проблемы необходимо:

- 1) проведение инвентаризации нарушенных земель, в том числе вследствие незаконной добычи полезных ископаемых;
- 2) ликвидация стихийных свалок отходов, в том числе ТБО;
- 3) проведение рекультивации породных отвалов, загрязнённых и нарушенных земель, полигонов ТБО;

4) проведение мероприятий по предотвращению подтопления территорий вследствие ликвидации угольных шахт;

5) проведение мониторинг почв, недр.

*Проблема № 5.* Угроза сокращения видового состава и численности объектов животного и растительного мира.

Возрастание масштабов практически неуправляемого разрушения природных комплексов, местообитаний видов растений и животных ведет к снижению численности все большего числа видов. К основным проблемам в сфере сохранения и восстановления биоразнообразия ДНР относятся:

1) недостаточный уровень научно-методического обеспечения в области сохранения биоразнообразия, ведения экологического мониторинга, способствующего принятию научно-обоснованных управленческих решений в области сохранения биоразнообразия, экологического образования населения;

2) недостаточный уровень развития экологического туризма и экологического просвещения населения, низкий уровень предоставления рекреационных услуг на территории ПЗФ ДНР;

3) недостаточная эффективность деятельности на территории ПЗФ в области охраны природных комплексов и объектов, ведения экологического мониторинга, экологического просвещения.

Для решения этой проблемы следует осуществлять:

1) правовое регулирование охоты;

2) проведение разъяснительной работы среди населения;

3) закрепление угодий за охотничьими коллективами;

4) биотехнические мероприятия, направленные на сохранение и увеличение численности флоры и фауны;

5) организацию заказников, заповедников, заповедно-охотничьих хозяйств, охрану мест обитания дикой фауны;

6) борьбу с браконьерством;

7) организацию и ведение государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира;

8) разработку государственных программ по охране объектов животного и растительного мира и природной среды их обитания.

*Проблема № 6.* Ухудшение состояния природно-заповедного фонда (ПЗФ) в связи с боевыми действиями на территории ДНР.

На сегодняшний день на территории ДНР насчитывается 41 объект ПЗФ. Ряд объектов пострадал вследствие ведения боевых действий (региональные ландшафтные парки «Донецкий кряж», «Зуевка», заказник «Бердянский»). Произошло изменение ландшафта, видового разнообразия растительного и животного мира, сократился рекреационный потенциал объектов ПЗФ.

Для решения данной проблемы необходимо:

- 1) проведение мониторинга состояния ПЗФ;
- 2) увеличение территорий ПЗФ;
- 3) проведение эколого-просветительской деятельности;
- 4) проведение подготовки профильных специалистов.

*Проблема № 7. Недостаточное озеленение городов и районов.*

Проблема зелёных массивов (городских парков, лесов, садов) – одна из важнейших экологических проблем в городах и поселках. Растительность, как средовосстанавливающая система, обеспечивает комфортность условий проживания людей в городе, регулирует (в определенных пределах) газовый состав воздуха и степень его загрязнения, климатические характеристики городских территорий, снижает влияние шума и является источником эстетического отдыха людей.

Для решения данной проблемы необходимо:

- 1) проведение инвентаризации имеющихся зеленых насаждений;
- 2) проведение реконструкции зеленых насаждений;
- 3) высадка и уход за зелеными насаждениями;
- 4) повышение экологического сознания населения в вопросах бережного обращения с зелеными насаждениями, недопущения замусоривания территорий городских парков, лесов, садов.

Анализ путей решения имеющихся экологических проблем показывает, что среди мероприятий, направленных на решение каждой рассмотренной выше проблемы, обязательно есть мониторинг окружающей среды, растительного и животного мира.

Цель мониторинга окружающей среды заключается в информационном обеспечении управления природоохранной деятельностью и экологической безопасностью.

Для достижения этой цели реализуются следующие задачи:

- 1) наблюдение за состоянием окружающей среды;
- 2) прогноз состояния окружающей среды;
- 3) передача информации в органы исполнительной власти;

4) разработка управленческих решений в сфере охраны окружающей среды на основе данных мониторинга.

В данной работе на основе анализа задач и полномочий органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики предлагается схема ГСМОС. Субъектами ГСМОС могут стать органы государственной исполнительной власти, в компетенцию которых входят задачи по охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов, мониторингу компонентов природной среды.

Мониторинг окружающей среды, в соответствии с компетенцией, установленной законодательством Донецкой Народной Республики, могут осуществлять: Республиканский орган исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды Донецкой Народной Республики, Министерство здравоохранения Донецкой Народной Республики (Минздрав ДНР); Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики (МЧС ДНР); Министерство агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики (МинАППиП ДНР); Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Донецкой Народной Республики (МинЖКХ ДНР) через свои структурные подразделения, а также ряд Государственных комитетов.

Таким образом, субъектами ГСМОС в ДНР могут быть:

1) Республиканский орган исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды Донецкой Народной Республики – в части мониторинга объектов животного и растительного мира, мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания;

2) Гидрометеорологическая служба Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики – в части мониторинга атмосферного воздуха и поверхностных вод;

3) Республиканский лабораторный центр Государственной санитарно-эпидемиологической службы, Республиканский центр санитарно-эпидемиологического надзора Государственной санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения Донецкой Народной Республики – в части мониторинга атмосферного воздуха, поверхностных вод суши и

питьевой воды, морских вод, почвы и физических факторов воздействия на окружающую среду;

4) Государственный комитет по земельным ресурсам Донецкой Народной Республики – в части мониторинга земель;

5) Государственная инспекция Министерства агропромышленной политики и продовольствия – в части мониторинга сельскохозяйственных земель, поверхностных вод сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственных растений и животных;

6) Государственный комитет лесного и охотничьего хозяйства Донецкой Народной Республики – в части лесопатологического мониторинга лесов;

7) Государственный комитет водного и рыбного хозяйства Донецкой Народной Республики – в части мониторинга водных объектов и водных биологических ресурсов;

8) Департамент коммунальных предприятий Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Донецкой Народной Республики – в части мониторинга зеленых насаждений в городах и поселках городского типа, обращения с твердыми бытовыми отходами;

9) Государственное специализированное предприятие «Радон» Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики – в части радиационного мониторинга объектов хранения или захоронения радиоактивных отходов;

10) Главное управление геологии и геоэкологии при Главе Донецкой Народной Республики – в части мониторинга недр.

Схема государственной системы мониторинга окружающей среды Донецкой Народной Республики приведена на рисунке.

В рамках ГСМОС возможны следующие подсистемы (соответственно вышеперечисленным субъектам мониторинга):

- 1) мониторинг атмосферного воздуха;
- 2) водных объектов;
- 3) водных биологических объектов;
- 4) земель;
- 5) сельскохозяйственных земель;
- 6) растительного мира;
- 7) лесопатологический мониторинг;

- 8) объектов животного мира;  
 9) недр;  
 10) радиационный мониторинг.



Рис. 1. Схема государственной системы мониторинга окружающей среды Донецкой Народной Республики

Организационную интеграцию субъектов ГСМОС должен осуществлять Республиканский орган исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды Донецкой Народной Республики на основе:

- 1) республиканских и региональных программ мониторинга окружающей среды;
- 2) заключения между всеми субъектами ГСМОС соглашений о совместной деятельности во время проведения мониторинга окружающей среды на соответствующем уровне.

При проведении мониторинга окружающей среды будут выполняться следующие задачи:

- 1) организация и проведение наблюдений за количественными и качественными показателями (их совокупностью), характеризующими состояние окружающей среды, в том числе в районах расположения источников антропогенного воздействия;
- 2) оценка состояния окружающей среды, своевременное выявление и прогноз развития негативных процессов, влияющих на состояние окружающей среды, выработка рекомендаций по предотвращению негативных воздействий на нее;
- 3) информационное обеспечение органов государственной власти, администраций городов и районов, юридических и физических лиц по вопросам состояния окружающей среды;
- 4) формирование государственных информационных ресурсов о состоянии окружающей среды;
- 5) обеспечение участия Донецкой Народной Республики в международных системах мониторинга окружающей среды.

Для создания и развития ГСМОС необходимо разрабатывать:

- 1) республиканские программы мониторинга окружающей среды, которые должны согласовываться с Республиканским органом исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды ДНР и утверждаться Народным Советом ДНР согласно Закону ДНР «О республиканских программах» [4];
- 2) региональные программы мониторинга окружающей среды, которые должны согласовываться с администрациями городов и районов и утверждаться Республиканским органом исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды ДНР.

Для обеспечения формирования и функционирования ГСМОС необходимо создать Межведомственную комиссию по вопросам мониторинга окружающей среды. Организационно-техническое

обеспечение работы комиссии должно осуществляться Республиканским органом исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды ДНР.

Межведомственная комиссия будет осуществлять координирующую роль в ГСМОС и, согласно возложенным на нее задачам, выполнять следующие функции:

1) участвовать в определении основных направлений государственной политики в сфере мониторинга окружающей среды;

2) рассматривать и согласовывать проекты нормативных правовых документов, регулирующих создание, функционирование и развитие ГСМОС;

3) координировать действия субъектов ГСМОС при выполнении возложенных на них задач по мониторингу окружающей среды, по созданию баз и банков данных, единой компьютерной сети;

4) рассматривать и согласовывать республиканские программы мониторинга окружающей среды;

5) определять приоритеты в финансировании мероприятий по созданию, функционированию и развитию системы мониторинга и ее составных частей.

Финансирование системы мониторинга и её составных частей может осуществляться за счет:

1) средств республиканского и (или) местных бюджетов;

2) средств республиканского и (или) местных внебюджетных экологических фондов;

3) средств субъектов хозяйствования;

4) средств граждан, в том числе иностранных;

5) кредитов банков;

6) иностранных инвестиций;

7) иных внебюджетных источников, не запрещенных законодательством Донецкой Народной Республики.

На сегодняшний день в ДНР отсутствуют экологические фонды. Создание таких фондов необходимо для решения неотложных природоохранных задач, которые есть в Республике. Источниками наполнения этих фондов могут стать средства, полученные от уплаты экологического налога, возмещения ущерба окружающей среде, штрафов за аварийные выбросы, сбросы загрязняющих веществ. То есть, средства, полученные за негативное воздействие на окружающую среду от субъектов хозяйствования, будут

расходошаться целевым назначением для реализации природоохранных мероприятий.

На сегодняшний день вопросы осуществления мониторинга окружающей среды регулируются Законом ДНР “Об охране окружающей среды” [1], Законом ДНР “Об особо охраняемых природных территориях” [3], Водным, Земельным и Лесным кодексами Украины, Законом Украины “О животном мире”, Законом Украины “О растительном мире”. В этих документах только определяется задача проведения мониторинга, а основные положения по созданию ГСМОС отсутствуют.

В Украине основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим вопросы создания ГСМОС, является “Положение о государственной системе мониторинга окружающей среды” [5], которое утратило свою силу в Донецкой Народной Республике из-за отсутствия на ее территории тех органов исполнительной власти, за которыми были закреплены функции осуществления мониторинга окружающей среды.

Все это привело к необходимости формирования новой структуры ГСМОС Донецкой Народной Республики и разработки нормативной правовой базы для создания, функционирования и совершенствования ГСМОС.

В связи с этим первоочередными документами в сфере ГСМОС Донецкой Народной Республики должны быть:

1) “Положение о государственной системе мониторинга окружающей среды Донецкой Народной Республике”, в котором, в первую очередь, законодательно будут закреплены в соответствии со своей компетенцией органы государственной исполнительной власти как субъекты ГСМОС;

2) “Положение о Межведомственной комиссии по вопросам мониторинга окружающей среды”. Межведомственная комиссия позволит уточнить функции субъектов мониторинга, обеспечить более четкую организацию и достижение конкретных целей субъектов мониторинга по дальнейшему усовершенствованию ГСМОС;

3) “Порядок организации и проведения мониторинга атмосферного воздуха в государственной системе мониторинга окружающей среды”, который определит процедуру организации и проведения мониторинга атмосферного воздуха на территории Донецкой Народной Республики, установит субъекты и объекты

мониторинга, перечень контролируемых загрязняющих веществ и программы наблюдений;

4) “Порядок организации и проведения мониторинга вод в государственной системе мониторинга окружающей среды”, который позволит установить основные требования к организации государственного мониторинга вод, взаимодействию субъектов мониторинга вод, а также к обеспечению органов государственной исполнительной власти информацией для принятия управленческих решений, связанных с состоянием водных объектов ДНР;

5) “Порядок организации и проведения мониторинга сельскохозяйственных земель в государственной системе мониторинга окружающей среды”, в котором будут предусмотрены основные направления работ по развитию мониторинга сельскохозяйственных земель, что позволит своевременно выявлять изменения земельных угодий, предупреждать и устранять последствия негативных процессов;

6) “Порядок организации и проведения мониторинга земель в государственной системе мониторинга окружающей среды”, который бы рассматривал процедуру ведения мониторинга использования земель и мониторинга состояния земель;

7) “Положение о порядке информационного взаимодействия субъектов государственной системы мониторинга окружающей среды”, в котором будут установлены единые требования к порядку информационного взаимодействия субъектов мониторинга окружающей среды при проведении ими наблюдений, формирования, получения и предоставления данных о состоянии окружающей среды;

8) “Инструкцию о порядке ведения государственного реестра пунктов наблюдений государственной системы мониторинга окружающей среды”, которая определит структуру, содержание, а также порядок формирования и ведения государственного реестра пунктов наблюдений ГСМОС. Данный реестр позволит систематизировать, накапливать и хранить сведения о пунктах наблюдений. Это позволит объединить данные по размещению пунктов наблюдения различной ведомственной принадлежности, что будет способствовать оптимизации размещения существующих

пунктов;

9) “Положение об информационно-аналитическом центре мониторинга окружающей среды”, которое определит задачи и порядок его деятельности. Основной задачей центра будет сбор, хранение, обработка данных, предоставление обобщенной и аналитической информации, получаемой на основании данных ГМОС, для государственных органов исполнительной власти, администраций городов и районов, а также для информирования граждан о состоянии окружающей среды;

10) “Перечень сведений, относящихся к экологической информации”. В имеющихся на сегодняшний день нормативных правовых актах нет определения экологической информации и не определен перечень информации, относящейся к экологической;

11) “Положение о порядке предоставления экологической информации”, согласно которому будет обеспечено право каждого гражданина на получение достоверной, быстрой, своевременной и полной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов у органов государственной исполнительной власти.

В настоящее время обязанности, связанные с мониторингом атмосферного воздуха, выполняет гидрометеорологическая служба МЧС ДНР, Республиканский лабораторный центр Государственной санитарно-эпидемиологической службы Минздрава ДНР осуществляет контроль атмосферного воздуха, поверхностных вод суши и питьевой воды, морских вод, почвы и физических факторов воздействия на окружающую среду. Вследствие того, что эти организации имеют различную ведомственную принадлежность, они используют разные методики наблюдения и обработки исходных данных с целью получения обобщенной информации. Это приводит к тому, что в качестве обобщенной информации выступают разные показатели качества окружающей среды, что делает невозможным объединять их в общий массив данных. Поэтому особое внимание при разработке порядков организации и мониторинга атмосферного воздуха, вод, земель в ГСМОС следует уделить унификации методик наблюдения и лабораторного анализа, программ для обработки исходных данных, созданию банков данных для их многоцелевого использования с помощью компьютерной сети.

Для решения задач ГСМОС необходимо создать информационно-аналитический центр мониторинга окружающей среды при Республиканском органе исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды Донецкой Народной Республики. Это поможет повысить эффективность управления качеством окружающей среды за счет интеграции экологической информации, комплексного анализа экологического состояния окружающей среды и прогнозирования его изменений, обеспечения администраций городов и районов комплексной экологической информацией, информирования населения о состоянии окружающей среды.

*Выводы.* Для улучшения состояния окружающей среды и рационального планирования природоохранных мероприятий в Донецкой Народной Республике необходимо создать государственную систему мониторинга окружающей среды. ГСМОС будет способствовать взаимодействию государственных органов исполнительной власти, администраций городов и районов, субъектов хозяйствования с целью оперативного реагирования на нарушение нормативов качества окружающей среды и создания здоровых условий для жизни населения.

### *Литература*

1. О системе органов государственной власти Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики, постановление № 1-148П-НС от 24.04.2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [dnr-online.ru/](http://dnr-online.ru/).

2. Об охране окружающей среды: Закон Донецкой Народной Республики, постановление № 1-162П-НС от 30.05.2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [dnr-online.ru/](http://dnr-online.ru/).

3. Об особо охраняемых природных территориях: Закон Донецкой Народной Республики, постановление № 1-163П-НС от 30.04.2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [dnr-online.ru/](http://dnr-online.ru/).

4. О республиканских программах: Закон Донецкой Народной Республики, постановление № 1-369П-НС от 02.10.2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [dnr-online.ru/](http://dnr-online.ru/).

5. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довілля: постанова № 391 від 30.03.1998 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/>.

6. Состояние и перспективы развития государственной системы мониторинга окружающей среды Украины / Специальная рабочая группа по мониторингу окружающей среды комитета по экологической политике Европейской экономической комиссии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unecse.org/fileadmin/DAM/env/documents/2002/ser/ac.10/ser.ac.10.2002.17.r.pdf>.

УДК 303.09:351.851

## МОДЕЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

Гамаюнов В. Г.,

*канд. наук гос. упр., доцент,*

*доцент кафедры инновационного менеджмента  
и управления проектами*

*ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной  
службы при Главе Донецкой Народной Республики»,*

*г. Донецк*

*Рассматриваются проблемы моделирования инновационных систем управления образованием на макро-, мезо- и микроуровне.*

**Ключевые слова:** *модель управления, экономизация образования, образовательные услуги, образовательный менеджмент.*

*Problems of modeling innovative governing systems of education on macro-, meso- and microlevels are under consideration.*

**Key words:** *model of governance, economization of education, educational services, educational management.*

*Постановка проблемы.* Система управления образованием в СССР на всех его уровнях – от союзного до внутришкольного – формировалась и корректировалась путем «социального эволюционизма». Предпринимавшиеся время от времени попытки её изменить не могли повлиять на существующие тогда принципы взаимоотношений между управленцами и «подчинёнными»: органами управления образованием и образовательными организациями, администрацией школ и педагогами, между учителем и учеником.

Одобрённая Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1756-р ещё в 2001 г. Концепция модернизации

российского образования на период до 2010 года назвала в качестве одного из приоритетных направлений модернизации системы образования – модернизацию самой модели управления ею: «В современных условиях управление образованием – это прежде всего управление процессом его развития. Ближайшая цель – формирование оптимальной модели управления (выделено нами – В.Г.), в которой будут четко распределены и согласованы компетенции и полномочия, функции и ответственность всех субъектов образовательной политики, прежде всего – образовательных учреждений и органов местного самоуправления, региональных и федеральных управленческих структур».

*Анализ последних исследований и публикаций.* В последние годы накоплен определенный фонд научных знаний, позволяющий наметить подходы к решению обозначенной проблемы: определены подходы к управлению развитием образования и происходящими в нем инновационными процессами: В.Ю. Кричевский, В.С. Лазарев, О.Е. Лебедев, А.А. Орлов, М.М. Поташник, П.И. Третьяков, Т.Н. Шамова и др. Выявлены принципы проектирования и создания муниципальных моделей развития образования (В.Н. Аверкин, М.В. Артюхов, Е.А. Капто, В.П. Кваша, Н.Д. Малахова, И.И. Проданов и др.); разработаны теоретико-методологические основы педагогического менеджмента и повышения квалификации в системе непрерывного педагогического образования (В.Г. Воронцова, В.С. Лазарев, А.М. Моисеев, Э.М. Никитин, М.М. Поташник, В.В. Сериков, В.А. Сластенин, К.М. Ушаков, И.Д. Чечель и др.).

В 2009 году, когда в российском обществе возникло мнение о необходимости изменения системы регулирования школьного, среднего специального и высшего образования, началась разработка соответствующего законопроекта. Действующие в то время два закона – «Об образовании» (1992 г.) и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996 г.) – стали препятствовать взаимоотношениям в этой сфере. Именно в это время закончилась первая стадия формирования рынка образовательных услуг, предоставляемых на коммерческой основе.

В этой ситуации потребовался новый закон об образовании. Федеральный Закон об образовании № 273, вступивший в силу 1 сентября 2013 года, стал основой развития системы обучения. Структура этого Федерального Закона № 273 может быть представлена таким списком:

- общие определения и положения; формулировка базовых понятий, полномочий, прав и требований;
- права и обязанности обучающихся граждан и их представителей (родителей, опекунов и т.д.);
- специалисты и коллективы, работающие в системе образования; правовой статус и классификация;
- специфика образовательных отношений; условия и признаки возникновения; квалификация документов об образовании;
- структура системы образования с разбивкой по категориям – общее, профессиональное, высшее, дополнительное;
- контроль над образовательными учреждениями;
- рыночные отношения в сфере обучения;
- взаимодействие с международными образовательными институтами;
- заключительные положения закона.

Перечисленные пункты охватывают основные позиции в этой сфере, превращая закон РФ об образовании в основополагающий документ государственных и коммерческих образовательных услуг [9].

Закон об образовании не отвечает, однако, на вопрос: как осуществлять управление образованием на всех иерархических уровнях в новых условиях?

*Актуальность.* Социально-экономические изменения, начавшиеся в конце XX века в России в системе образования в целом и на всех её уровнях, показали, что существующая к тому времени система управления (стиль, структура и качество управления, административно-бюрократические методы) не готова осуществлять управление в новых социально-экономических условиях. Это актуализирует изучение современных парадигм образования, результатов социологических и экономических исследований, создание соответствующих технологий управления образованием. Переход к приоритетам рыночной экономики, к образовательным услугам «привели» в образование менеджмент. Его использование делает актуальным рассмотрение рыночно ориентированных, инновационных моделей управления предоставлением образовательных услуг в системе и подсистемах образования.

*Цель статьи* – теоретическое обоснование рыночно ориентированных моделей управления развитием, воспитанием и

обучением учащихся на макро-, мезо- и микроуровне системы образования.

Для этого определим понятийно-терминологический тезаурус по проблеме управления системой образования в условиях перехода общества к приоритетам рыночной экономики и экономизации образования, концептуальные рамки построения рыночно ориентированных моделей управления подсистемами образования на макро-, мезо-, микроуровне и их типологизацию.

*Изложение основного материала.* Категория «модель управления» является одной из ключевых в науке управления. В широком смысле «модель» – это аналог какого-либо объекта, процесса или явления, которые являются оригиналом для того, кто осуществляет моделирование. Аналог может быть представлен изображением, описанием, схемой, планом и т.п.

Управление образованием обеспечивает в государственных и общественных целях *непрерывное воздействие* на образовательные процессы. Таким образом, управление есть процесс, а система управления – организационно-экономический механизм, который обеспечивает эффективность этого процесса.

Под моделью управления мы понимаем теоретически выстроенную совокупность представлений о том, как выглядит система управления, *как она воздействует на объект управления*, как адаптируется к изменениям во внешней среде, чтобы управляемая система (подсистема, организация) могла добиваться поставленных целей, устойчиво развиваться и обеспечивать свою жизнеспособность.

Важнейшей особенностью управления образованием в современных условиях, согласно Б.С. Гершунскому, становится то, что проблемы образования должны решаться не только на уровне образовательной системы, но и выходить на общегосударственный уровень [2].

Объектом управления в нашем исследовании являются системы образования ДНР и РФ.

Законы «Об образовании» Донецкой Народной Республики и Российской Федерации так определяют понятие «образование»: «образование – единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений,

навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов».

В них же определяются понятия «воспитание» и «обучение»:

«воспитание – деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства; обучение – целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенциями, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни» [5, 9].

Эти понятия – «элементы» – лишь в аналитических целях могут быть выделены из сложного комплекса происходящих одновременно явлений. Взаимосвязанные понятия «обучение» и «воспитание» являются важнейшими категориями, которые необходимо разделить. Такое различие в системе образования выделил уже Платон, который в диалоге «Софист» призывал отличать «от искусства обучать искусство воспитывать», а в «Законах» утверждал, что «самым важным в обучении мы признаем надлежащее воспитание». Причем под воспитанием он понимал формирование у человека позитивного отношения к тому, чему его обучают, приобщая не только к знаниям, но и к способам деятельности.

С тех пор неоднократно делались попытки дать определение обучению и воспитанию, разделить эти процессы. В последние десятилетия в педагогической науке были предложены перспективные подходы к решению этой проблемы, прежде всего такими исследователями, как И.Я. Лернер, В.В. Краевский, Б.М. Бим-Бад и др. Причем их концепции не взаимоисключали, а дополняли друг друга и с точки зрения своего основного содержания сводились к следующему:

- обучение и воспитание – подсистемы единого процесса образования;

- обучение и воспитание – стороны целесообразно организованного процесса социализации человека;

- различие между обучением и воспитанием состоит в том, что первое преимущественно обращено к интеллектуальной стороне человека, а воспитание – к его эмоционально-практической, ценностной стороне;

- обучение и воспитание – процессы не только взаимосвязанные, но и взаимообеспечивающие, дополняющие друг друга.

Гегель отмечал, что нельзя учить столярному делу и не учить столярничать, точно так же, как нельзя учить философии и не учить философствовать. Следовательно, обучение будет воспитывающим тогда, когда наряду с учебными целями будут ставиться и реализовываться цели воспитания. Но всё же в этом двуедином процессе есть *главное звено*, и таковым является именно *обучение*, обеспечивающее знания в качестве наиболее прочной основы воспитания.

К.Д. Ушинский считал, что образование есть строительство, в процессе которого возводится здание, а знания являются его фундаментом. У этого здания есть много этажей: умения, навыки, способности обучаемых, но их прочность зависит в первую очередь от добротности фундамента, заложенного в виде знаний.

Единство обучения и воспитания определяется самой природой образовательного процесса, включающего в себя целенаправленное *обучение и воспитание в качестве подсистем образования* [6].

В условиях перехода к современной рыночной экономике значение приобретает экономизация образовательной системы, важнейшей составной частью которой должно стать расширение и совершенствование на всех ее уровнях экономической компоненты, направленной на становление личности человека, формирование адекватного экономического мышления. Экономизация актуализирует и расширяет использование экономических, в том числе рыночных механизмов в образовательной системе.

Механизм хозяйствования в образовании – это прежде всего социально-экономический механизм реализации важнейшего права человека и гражданина в демократическом обществе на получение знаний. В соответствии с закономерным прогрессирующим расширением сферы услуг и усилением роли интеллектуального

потенциала в современном мире, неуклонно возрастает значимость и повышается удельный вес образовательных услуг.

Услуги образования являются смешанно-общественными благами, имеющими важное значение для личности и общества, что в отечественной теории отразилось в понятии социально значимых услуг. Их особая роль для человека обусловлена местом, характером в духовном формировании личности.

Вопросы хозяйствования в образовании нашли отражение в законодательстве об образовании. Им в законах посвящена целая глава «Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования».

К сожалению, с одной стороны, нет – с экономических позиций – целостной концепции подхода к государственной системе образования как сфере образовательных услуг: до сих пор дискутируются вопросы финансирования образовательных услуг, механизма оценки их качества, распределения ответственности между заказчиками и потребителями образовательных услуг. С другой стороны, существует и реально действует на рыночной основе индустрия образовательных услуг, очень слабо связанная с государственной системой образования и конкурирующая в некоторых аспектах с ней. Некоммерческие организации [2] составляют часть общей структуры образовательных учреждений и их функционирование направлено не на замену предоставляемых государством образовательных услуг, а на расширение их ассортимента и возможностей предоставления их потребителям. Но в законах отсутствуют некоторые современные механизмы, в частности, выхода на рынок технологий и рынок образовательных программ [5, 9].

Изменения социально-экономических условий жизни в стране, развитие рыночных отношений и различных форм интеграции с зарубежными странами побудили отечественных ученых и практиков-руководителей к изучению и адаптивному использованию менеджмента.

В полной мере это затронуло и сферу образования, социальная роль и функции которого существенно видоизменились и расширились. В быстро меняющееся время приобрести все необходимые для жизни и выбранной профессии компетенции только в школе, вузе или другом учебном заведении невозможно, а

значит, обучение должно продолжаться и в период трудовой деятельности во взрослом возрасте.

Все это возлагает на управленческие кадры дополнительную ответственность и требует от них освоения такой новой области научного знания и практики, как *образовательный менеджмент*. Проблема сочетаемости, совместимости в одной категории «образовательный менеджмент» по существу двух разных понятий – образование и менеджмент – является предметом оживленных дискуссий как в отечественной, так и в зарубежной педагогике. Проникновение терминологии и инструментария из области менеджмента в сферу образования вызывает резкое неприятие у многих приверженцев классической педагогики, которые выступают против опасности экономизации образования.

П.А. Петряков рассматривает образовательный менеджмент как область научных знаний и выделяет две альтернативные концептуальные позиции в его рассмотрении: управление в системе образования и образование в системе управления [8]. Мы в этой статье рассматриваем первую альтернативу.

Соединение двух понятий «образование» и «менеджмент», по сути, сталкивает два различных образа мышления. С одной стороны, ориентацию на личность, на индивида, субъект деятельности, а с другой стороны, на экономическую выгоду, практическую целесообразность, хозяйственную эффективность и общественную результативность.

Как новая область междисциплинарного научного знания, образовательный менеджмент, интегрируя в себе сущностные характеристики педагогики и менеджмента, в исследовательской плоскости пересекается и соприкасается с объектными областями других наук. Таких как психология, социология, экономика, философия, что позволяет рассматривать его как своеобразный социокультурный феномен и определить достаточно широкое проблемное поле для поиска и проведения соответствующих теоретических и прикладных исследований.

Несмотря на различие методологических позиций, в научной литературе образовательный менеджмент рассматривается, прежде всего, как междисциплинарная область научных знаний, исследующая закономерности, принципы, функции и методы *управления образовательными процессами и системами* на основе синтеза психолого-педагогических наук и теории менеджмента.

В этой логике образовательный менеджмент представляет собой специфическую отрасль управленческих наук, вобравшую в себя истоки педагогики, психологии, социологии управления, менеджмента и маркетинга. Междисциплинарность образовательного менеджмента подтверждается также наличием в этом термине педагогической и экономической составляющих [10, 11]. Педагогическая составляющая связана с содержанием и способами организации образовательного процесса, с трансляцией и формированием коллективного и индивидуального знания.

При этом речь идёт о *процессе обучения, осуществляемом в организациях различного типа: на предприятии, в общественной организации или в образовательном учреждении*. Экономическая составляющая связана с экономически целесообразным, рациональным управлением данным процессом, его организацией, маркетингом и позиционированием на рынке образовательных услуг.

В образовательных учреждениях управление переходит границы образовательного процесса и приобретает характер управления учреждением или организацией в целом с учетом того, что обучение в данных учреждениях является ведущей функцией. На наш взгляд, это один из немногих случаев, когда понятия «образовательный менеджмент» и «управление образованием» действительно становятся синонимами. Образовательный менеджмент приобретает характер отраслевого: в этом случае можно говорить о менеджменте школы, менеджменте вуза или об управлении образовательными системами.

***Описанный таким образом образовательный менеджмент является аналогом системы управления образованием, то есть её инновационной моделью.***

Инновационная модель системы управления образованием имеет сложную внутреннюю структуру, элементы которой имеют разную способность влиять на идентификационные (сущностные) признаки самой модели, но будучи взаимосвязанными и взаимозависимыми, обуславливают не только прямое, но и синергетическое воздействие на эффективность модели.

Детальный анализ содержания понятий «образование», «воспитание» и «обучение» (как процессов и систем) даёт нам возможность выделения в системе образования подсистем педагогической (воспитательной) и дидактической (обучающей). Кроме того, в системе образования наличествуют органы управления

и методические службы, что даёт нам основание выделить в ней ещё одну подсистему – административно-методическую.

Административно-методическая, педагогическая и дидактическая подсистемы системы образования становятся полем для теоретических и прикладных исследований экономизации образования и его инновационным управлением. *Мы рассматриваем эти подсистемы как макро-, мезо- и микроуровни системы образования.* И на каждом из этих уровней возможно появление инновационных моделей управления – административно-методического, педагогического и дидактического менеджмента.

Административно-методический [3], педагогический [4, 10] и дидактический менеджмент [3], таким образом, входят в сложную структуру инновационной модели системы управления образованием – образовательный менеджмент [1, 7].

Предлагаемые модели управления по критерию масштаба и уровню управления относятся к макро-, мезо-, микроотраслевым моделям, а по степени рыночного влияния на оригинал – моделям государственного управления с развивающимися рыночными отношениями. Эти модели лишь в аналитических целях могут быть выделены из сложной модели образовательного менеджмента и трактоваться как организационно-экономические механизмы управления современной системой образования.

*Выводы.* Административно-методический менеджмент, педагогический и дидактический менеджмент, как составляющие образовательного менеджмента, представляются нами в качестве инновационных моделей систем управления современным образованием. Эти модели представляют административно-методическую, педагогическую и дидактическую деятельность людей, которых ещё В.И. Даль прозорливо назвал «образователи, воспитатели, учителя». Деятельностью этих людей в современных условиях управлять нужно по-новому, в чём и должны помочь исследуемые нами инновационные модели систем управления образованием.

### *Литература*

1. Барановский А.И. Образовательный менеджмент: актуальные проблемы становления / А.И. Барановский // Современные наукоёмкие технологии. – 2008. – № 1. – С. 25-28.

2. Блошко В.В. Современная система корпоративного управления образовательной организацией / В.В. Блошко // Армия и общество. – 2013. – № 1 (33) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ores.su/ru/journals/nauchno-informatsionnyj-zhurnal-armiya-i-obshchestvo/archives/>

3. Гамаюнов В.Г. Дидактический менеджмент в ноосферной школе / В.Г. Гамаюнов // ПРОФИ.dn. – 2016. – № 3. – С. 71-77 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://donmetodist.ucoz.com/>

4. Гончаров М.А. Основы менеджмента в образовании: учебное пособие / М.А. Гончаров. – М.: КНОРУС, 2006. – 480 с.

5. Конституция ДНР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnr-online.ru/konstituciya-dnr/>

6. Назмутдинов В.Я. Управленческая деятельность и менеджмент в системе образования личности / В.Я. Назмутдинов, И.Ф. Яруллин. – Казань: ТРИ «Школа», 2013. – 360 с.

7. Образовательный менеджмент [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.wikipedia.com.ua>

8. Петряков П.А. Образовательный менеджмент как объект междисциплинарных исследований / П.А. Петряков // Человек и образование. – 2013. – № 3 (36). – С. 117-122.

9. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. с изм. 2015-2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon-ob-obrazovanii.ru/>

10. Decker F. Bildungsmanagement für eine neue Praxis / F. Decker. – Munchen, 1995. – 208 p.

11. Gutl B. Bildungsmanagement / B. Gutl, F.M. Orthey, S. Laske. – Munchen und Mering, 2006. – 498 p.

УДК 35.078.3

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ СУЩНОСТИ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА»

**Иовенко М. В.,**

аспирант ГОУ ВПО «Донецкая академия  
управления и государственной службы при Главе  
Донецкой Народной Республики», г. Донецк

*В статье рассмотрены основные теоретические подходы к определению сущности и содержания понятия «государственная информационная политика». Государственная информационная политика была определена как комплекс увязанных по целям и задачам мероприятий институтов государственной власти, которые проводятся при взаимодействии с иными институтами политической системы, институтами гражданского общества и другими субъектами и объектами общественных отношений в целях развития общества, его регулирования с помощью информационных средств, развития личности, модернизации и контроля информационной и технологической областей деятельности общества и государства.*

**Ключевые слова:** государство, информационная политика, политическая система, контроль, общество

*In the article the main theoretical approaches to defining the essence and content of such concepts as "state information policy" are describes. State information policy has been defined as a set of linked on the goals and objectives of the activities of state institutions, which are conducted in cooperation with other institutions of the political system, civil society and other subjects and objects of public relations for the purpose of development of society, its regulation through information resources, development identity, modernization and control of information and technological areas of activity of the society and the state.*

**Keywords:** state, information policy, political system, control, society

**Постановка проблемы.** Ключевыми инструментами реализации информационной политики являются органы средств массовой информации (СМИ). В силу своих особенностей и массовости телевидение является наиболее значимым из органов СМИ. Почти каждый гражданин в государстве имеет доступ к телевидению, а новостные передачи были и остаются основным источником информации для населения.

Перечисленные выше факторы обуславливают необходимость изучения государственной информационной политики и, в частности, манипулятивных методов, применяемых на телевидении в ходе реализации данной политики.

**Анализ последних исследований и публикаций.** В силу своей актуальности данная тема тщательно рассматривается исследователями. Вопросам изучения государственной информационной политики посвящены работы В.Д. Попова, А.В.

Манойло, П.А. Малуева, Н.Л. Ненастьева и Ю.А. Нисневича. Различные подходы к изучению государственной информационной политики были представлены такими учеными, как Н. Ненастьева, И. Наумов, Ю. Сазонова, И. Флис, А. Брега, Е. Карасева, В. Ницевич, Д. Черешкин, Ю. Авинова, Б. Коваленко, О. Зубков и А. Кочетков.

*Актуальность.* Ценность информации, необходимость ее эффективного использования обуславливают необходимость принятия государственных решений и разработки политической стратегии в информационной сфере. Грамотная государственная информационная политика обеспечивает стабильность общества, его всестороннее развитие и отсутствие ограничений к получению информации.

Однако цели государственной информационной политики не всегда достигаются прозрачными и «честными» методами. Государство также может и манипулировать информацией для выполнения своих задач. Особенно широко манипулятивные методы в информационной политике применяются во время политической или экономической нестабильности, с которой, в частности, после присоединения Крыма и начала экономического кризиса, столкнулись граждане Российской Федерации. В подобных условиях между государствами, например, Россией и Украиной, возникает информационная борьба, и эффективная государственная информационная политика становится особенно необходимой.

*Цель статьи* – выявление основных составляющих понятия «государственная информационная политика».

*Изложение основного материала исследования.* Практически во всех сферах современного общества наиболее ценным ресурсом является информация. Высокая ценность данного ресурса обязывает общество уметь эффективно использовать информацию, что способствует возникновению информационной политики.

Информационная политика образуется совокупностью общественных отношений в области информации и информационной инфраструктуры как объектов интересов индивида, так и государства, и общества.

В.Д. Попов определяет информационную политику следующим образом [16]:

Информационная политика – это деятельность общества в сфере властных отношений относительно информации. Связана

она, в первую очередь, с информационно-коммуникативными отношениями, т. е. навыками и умениями управления такими отношениями, всевозможными информационными процессами, потоками информации, системой средств массовой информации (далее СМИ) и массовых коммуникаций (далее МК) в целях реализации интересов и достижения определенных целей.

Государство как институт управления занимает особое место среди субъектов информационной политики, что обусловлено специфической ролью государства в обеспечении функционирования политической сферы общества. Рассмотрим, что же представляет собой государственная информационная политика.

В.Д. Попов дает следующее определение государственной информационной политики [16]:

Государственная информационная политика – это совокупность политических, правовых, экономических, социально-культурных и организационных мероприятий, реализуемых государством, направленная на обеспечение права граждан, закрепленного конституционно, на доступ к информации. Государственная информационная политика – это область жизнедеятельности людей, касающаяся воспроизводства и распространения информации, направленной на удовлетворение интересов государства и гражданского общества, на обеспечение творческого, конструктивного диалога между ними и их представителями.

Как можно заметить, основной акцент в данном определении ставится на том, что государственная информационная политика – сфера жизнедеятельности, сконцентрированная на обеспечиваемых государством вопросах воспроизводства, распространения и доступа к информации, а также на построении диалога между властью и гражданским обществом. Таким образом, государство является главным субъектом в таком роде деятельности общества, однако это не было отмечено в данном определении, что делает его недостаточно полным.

Рассмотрим следующее определение государственной информационной политики в трактовке А.В. Манойло [12]:

Государственная информационная политика – мероприятия системы государственной власти и управления по обеспечению условий для эффективного, устойчивого и непрерывного развития

социально-политических отношений общества при интенсивном воздействии внешних и внутренних факторов, оказывающих на систему как стабилизирующее, так и деструктивное информационно-психологическое воздействие.

А.В. Манойло в своем определении подчеркивает доминирующее положение аппарата управления в сфере социально-политических отношений общества. При этом стоит отметить, что автор не уделил внимания деятельности такого важнейшего объекта государственной информационной политики, как гражданское общество.

Ученые П. Юдге, С. Фогель и В. Мотвиллов подходят к рассмотрению государственной информационной политики как к естественной реакции общества, групп лиц и отдельных личностей на события, происходящие на национальном и международном уровнях. При таком подходе деятельность государства и прочих элементов общества рассматривается как реакция на процессы, протекающие на различных уровнях информационных пространств, начиная с локального и заканчивая глобальным уровнем. Сущность государственной информационной политики при этом сводится «преимущественно к выявлению функциональной специфики политики данного типа» [11].

Таким образом, можно отметить тот факт, что не существует единого определения государственной информационной политики, а существующие определения могут принципиально отличаться один от другого. Одна из основных причин таких различий – существование нескольких подходов к исследованию вопроса информационной политики. Автор А.В.Беганов в своем исследовании определений информационной политики выделил основные существующие подходы [2]:

- бессубъектный;
- технико-коммуникационный;
- государственный;
- социальный;
- специфический информационный.

Далее рассмотрим более подробно каждый из этих подходов.

При использовании бессубъектного подхода к определению информационной политики не выделяется какой-либо субъект деятельности. При бессубъектном подходе информационная

политика – систематическое распространение специализированными группами сообщений среди численно больших, разнообразных и рассредоточенных аудиторий с целью воздействия на оценки, мнения и поведение людей и институтов [14].

Представителями технико-коммуникационного подхода можно назвать И. Наумова, Ю. Сазонова, И. Флис. Главная проблема данного подхода – развитие средств коммуникации. Исходя из этого, прерогатива в изучении полностью отдается развитию отдельной коммуникационной составляющей – техническим средствам коммуникации [13].

Многие исследователи целиком и полностью относят информационную политику к сфере задач государства. Субъектам, задействованным в информационной деятельности и при этом не являющимся государственными, уделяется лишь незначительное внимание, либо их деятельность вообще не рассматривается. В. Нисневич сформулировал следующее определение: «Информационная политика – это область деятельности всех органов и структур государства во всех сферах общественной жизни, определяемая его законами, нормами его общественной морали» [15]. В этом заключается государственный подход к определению информационной политики. Представителями такого подхода также являются А. Брега [3] и Е. Карасева [7]. Важно заметить, что развитие лишь государственной сферы без развития аналогичных сфер и ресурсов общественного сектора (как показывает нам исторический опыт, в том числе и российский) является низкоэффективным и ограниченным, особенно в современных условиях информационного общества, при которых развитие информационной сферы должно быть приоритетным как в государственном, так и в гражданском направлениях.

В рамках социального подхода информационная политика – это те или иные регулирующие действия только лишь в информационной сфере общественной жизни [15]. Согласно разработчикам «Концепции государственной информационной политики», такая политика представляет собой совокупность целей, отражающих национальные интересы России в информационной сфере, стратегические направления их достижения (задач) и систему мер по их реализации [2]. Сторонниками социального подхода являются В. Цыгичко, Г. Смолян, Д. Черешкин [20], Ю. Авинова [1].

Специфический информационный подход заключается в отношении к информационной политике как к действиям, направленным на регулирование информационных отношений и наращивание информационных ресурсов. Б. Коваленко, один из представителей рассматриваемого подхода, определяет информационную политику как «...составную часть общей политики государства, партий, других институтов гражданского общества, направленную на создание благоприятных условий для осуществления информатизации всех сфер общественной жизни, обеспечения информационной безопасности государства, общества и личности, контроля за использованием национальных информационных ресурсов, а также формирование цивилизованного информационного рынка и правовое регулирование информационных отношений в обществе и государстве» [8]. Представителями специфического информационного подхода также являются О. Зубков [5] и А. Кочетков [10].

Таким образом, рассмотрев несколько ключевых подходов к изучению информационной политики, мы можем убедиться в том, что информационная политика – это сложный и многообразный процесс, в рамках изучения которого возможно множество принципиально разных подходов. Отчасти такая сложность объясняется наличием нескольких парадигм информационной политики, среди которых исследователи выделяют три основные [17]:

- 1) тоталитарная, механистическая;
- 2) манипулятивная;
- 3) дискурсная, диалоговая.

Наиболее эффективной представляется последняя, дискурсная, диалоговая парадигма информационной политики. Диалог между субъектами и объектами информационной политики позволяет подходить к решению значимых для общества проблем с учетом пожеланий всех сторон, а, значит, и наиболее эффективно. К сожалению, данная парадигма редко реализуется на практике, в отличие от первых двух.

Наибольший интерес для данной работы представляет манипулятивная парадигма. Говоря о манипулировании, следует упомянуть еще один подход к изучению информационной политики, о котором не было сказано ранее. Исследователи кафедры информационной политики Российской академии

государственной службы анализируют следующую цепь: государство – СМИ – общественная (социальная) психика, общественное и массовое сознание. Связь между элементами данной цепи крайне сложная, обусловленная информационными процессами, отношениями и всем прочим, что имеется в информационном пространстве [2]. Из перечисленных такой подход наилучшим образом применим для дальнейшего решения целей и задач настоящего исследования, так как следуя именно этой цепи, можно проанализировать метод манипулирования, применяемый в государственной информационной политике.

Кафедра информационной политики Российской академии государственной службы выделяет в качестве объекта политики государственное управление в сфере информации, в частности, управление системой средств массовой информации (СМИ) и массовой коммуникации (МК); состояние общественного мнения; процессы восприятия, преобразования и распространения информации, т.е. процессы, обеспечивающие права личности, потребности общества и цели государства [2].

Предмет же определен как общие направления развития информации и всего, что с ней связано: информационные процессы, отношения, связанные с информацией, инструменты воздействия на общественное сознание у СМИ и МК, их эффективность, гражданское общество и государство [см. 2].

В более общем виде, как было упомянуто в начале статьи, объект государственной информационной политики – политическое сознание и общественное мнение, а предмет – методы и средства государственного информационного воздействия на общество.

Таким образом, наиболее полным определением государственной информационной политики представляется следующее: государственная информационная политика – это комплекс увязанных по целям и задачам мероприятий институтов государственной власти, проводящихся при взаимодействии с иными институтами политической системы, институтами гражданского общества и другими субъектами и объектами общественных отношений в целях развития общества, его регулирования с помощью информационных средств, развития личности, модернизации и контроля информационной и технологической областей деятельности общества и государства [19].

Далее рассмотрим правовое обеспечение государственной информационной политики в Российской Федерации (РФ).

Правовая база государственной информационной политики в РФ строится на основе следующих нормативно-правовых актов: Конституция РФ, Доктрина информационной безопасности РФ (одобрена Советом Безопасности РФ на заседании 23 июня 2000 г.), Гражданский кодекс РФ, Концепция государственной информационной политики РФ (одобрена на заседании Комитета Государственной Думы по информационной политике и связи 15 октября 1998 г.), федеральный закон №149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», закон №2124-1 «О средствах массовой информации», федеральный закон №7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», федеральный закон №85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене», федеральный закон №126-ФЗ «О связи», закон №5485-1 «О государственной тайне», другие нормативно-правовые акты, регулирующие отношения субъектов в информационной сфере [2].

В Донецкой Народной Республике помимо Конституции принят всего один закон в информационной сфере, а именно: «Об информации и информационных технологиях» [21]. Данный факт свидетельствует о том, что предстоит огромная работа по формированию информационной безопасности в новом государстве.

Однако, несмотря на значительное количество нормативно-правовых актов в РФ, многие эксперты считают, что нормативное обеспечение государственной информационной политики является разрозненным и неполным, а по некоторым вопросам даже содержит противоречия. Например, с одной стороны, статьей 128 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что информация – объект гражданских правоотношений, поэтому данный объект нельзя отнести ни к имуществу, ни к результатам интеллектуальной деятельности. С другой стороны, этот закон не только не предоставляет никакой правовой характеристики информации как объекта гражданских прав, но и вообще не предусматривает возможности возникновения каких-либо абсолютных или относительных гражданских прав (правоотношений) по поводу информации [18].

Данная проблема также подчеркивается в самой Доктрине информационной безопасности РФ [4]. Государственная информационная политика, порядок и структура ее формирования должны быть четко определены для эффективной реализации данной политики на практике. Для решения этих проблем Доктриной предусмотрены: разработка нормативно-правовых актов, регулирующих процессы распространения информации, ответственности за ее неправомерное использование; реализация норм, регулирующих процесс сотрудничества государственных органов со средствами массовой информации и коммуникации, формирование органов и структур, занимающихся обеспечением информационной безопасности. Автор Ю.А. Нисневич для решения этой же проблемы предлагает создание единого Информационного кодекса Российской Федерации, который по своей сути являлся бы структурированной программой развития информационного законодательства в Российской Федерации, способной менять приоритеты развития вместе с изменениями приоритетов государственной информационной политики. По мнению Ю.А. Нисневича, Информационный кодекс Российской Федерации должен иметь нормативный характер и быть закреплен в виде нормативно-правового акта федерального уровня. При этом данный документ не должен устанавливать единые, неизменные условия, цели и задачи государственной информационной политики Российской Федерации. Он должен быть адаптивным к постоянно меняющимся условиям деятельности и приспособленным к возможной смене государственных целей и задач в информационной сфере [15].

Таким проектом можно считать Концепцию государственной информационной политики Российской Федерации, о которой было упомянуто ранее. Данная Концепция объединяет перечисленные в списке правовой базы нормативные документы, в том числе и Доктрину информационной безопасности РФ, уточняет и развивает ключевые положения данных документов. Несмотря на одобрение Комитетом Государственной Думы по информационной политике и связи 15 октября 1998 г. и Постоянной палатой по государственной информационной политике Политического консультативного совета при Президенте Российской Федерации 21 декабря 1998 г., данный законопроект до сих пор не принят [2]. Такой факт свидетельствует о наличии разногласий в формировании

информационной политики на различных уровнях управления государством.

*Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок по данной проблеме.* Таким образом, в статье определена сущность и содержание государственной информационной политики. Государственная информационная политика определена как комплекс увязанных по целям и задачам мероприятий институтов государственной власти, проводящихся при взаимодействии с иными институтами политической системы, институтами гражданского общества и другими субъектами и объектами общественных отношений в целях развития общества, его регулирования с помощью информационных средств, развития личности, модернизации и контроля информационной и технологической областей деятельности общества и государства. Также были определены основные функции государственной информационной политики: преобразование информации; продуцирование дискурсов; обеспечение публичности; влияние на общественное сознание; инновационное развитие; интеграция; обеспечение стабильности.

### *Литература*

1. Авинова Ю. Информационная политика Российского государства на современном этапе: концептуальные и основные задачи. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/books/info-open/MSU\\_1a\(63-84\).pdf](http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/books/info-open/MSU_1a(63-84).pdf)
2. Беганов А.В. Методы социально-психологического воздействия в рамках государственной информационной политики / А.В. Беганов. – МД, 2012.
3. Брега А.В. Информационное обеспечение военно-политической деятельности государства / А.В. Брега. – Дис. ... канд. филос. наук. – М.: ВУ, 2000.
4. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утв. Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895) // Правовая система «КонсультантПлюс».
5. Зубков О.В. Политика информатизации в военной сфере российского общества / О.В. Зубков. – Дис. ... канд. филос. наук. – М.: ВУ, 2000.

6. Информационная политика: учебник/ под общ. ред. В.Д.Попова. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – С. 38.

7. Карасева Е.В. Информационная политика органов исполнительной власти современного мегаполиса: особенности ее формирования и реализации (на примере деятельности г. Москвы) /Е.В. Карасева. – Дис. ... канд. полит. наук.– М.:,2004.

8. Коваленко Б.В. Государственная информационная политика в деятельности ФПС России: Автореф. дис. д-ра филос. наук. – М.,1998. – С. 17-25.

9. Концепция государственной информационной политики Российской Федерации // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. URL: [http://www.unesco.kz/ip/countries/russia\\_ru.htm](http://www.unesco.kz/ip/countries/russia_ru.htm) (дата обращения: 30.03.2016).

10. Кочетков А.А. Информационная политика НАТО: концепция и реализация / А.А. Кочетков. – Дис. ... канд. полит. наук. – М.: ВУ, 2003.

11. Малуев П.А. Источники и функции государственной информационной политики в условиях демократии // Вестник Поволжской академии государственной службы.– 2008. – №4 (17). – С. 25-30.

12. Манойло А.В. Государственная информационная политика в особых условиях: монография. – М.: МИФИ, 2003. – Наумов И. Информационная политика России – вызовы XXI века. /И. Наумов, Ю. Сазонов, И. Флис// Парламентская газета.– 2003. –

13. Ненастьева Н.Л. Информационная политика в условиях реформирования социальной структуры современной России: Автореф. дис. канд. полит. наук. – М.: Ярославль, 2007. – С. 4.

14. Нисневич Ю.А. Информационная политика как фактор демократизации и оптимизации государственного устройства в России: Автореф. дис. д-ра полит. наук. – М.:изд-во,2014. – С. 25.

15. Попов В.Д. Информационная политика / под общ. ред. В.Д. Попова. – М.: РАГС, 2003.

16. Попов В.Д. Социальная информaciология и журналистика: учебное пособие / В.Д. Попов. – М.: РАГС, 2006. – 201 с. – [Электронный ресурс]. –Режим доступа: URL: [http://www.webarhimed.ru/assets/-iles/Raboti\\_POPOVA\\_V.D./-socialnaj\\_informaciologij\\_i\\_gurnalistika.pdf](http://www.webarhimed.ru/assets/-iles/Raboti_POPOVA_V.D./-socialnaj_informaciologij_i_gurnalistika.pdf)

17. Сидорова О.Ю. Информация как объект абсолютных и относительных гражданских правоотношений: Автореф. дис. канд. юрид. наук / Волгоградская академия МВД России. – Волгоград: Изд-во Волгоградской академии МВД России, 2003. – С. 3.

18. Судоргин О. Информационная политика в информационном обществе: тавтология или смысловой детерминант? // Власть.– 2008. – №9. – С. 23.

19. Цыгичко В.Н. Информационное оружие как геополитический фактор и инструмент политики / В.Н. Цыгичко, Г.Л. Смолян, Д.С. Черешкин. – М.: Ин-т системного анализа РАН, 1997.

20. Об информации и информационных технологиях: закон Донецкой Народной Республики // Постановление №I-278П-НС от 7 августа 2015 года). – [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://old.dnr-online.ru/news/prinyat-zakon-ob-informacii-i-informacionnyh-technologiyah/> Официальный сайт Донецкой Народной Республики © <http://dnr-online.ru>

УДК: 371.11

## УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ: КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД

**Коваленко В. П.,**

*канд. гос. упр., доцент,*

*доцент кафедры краеведения, ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной*

*службы при Главе Донецкой Народной Республики», г. Донецк*

*В статье рассматривается проблема профессиональной компетентности управленческих кадров образования, предлагаются и обосновываются необходимые дополнения к ее ведущим компонентам в контексте современных социальных трансформаций.*

**Ключевые слова:** *образование, управление, ценности, переходные социальные процессы, компетентность, компетенции.*

*The problem of professional competence of the managerial staff of education offered and justified the necessary additions to its leading components in the context of contemporary social transformations.*

**Keywords:** *education, management, values, transitional social processes, competence, competence.*

*Постановка проблемы.* Сложность современной системы образования ДНР, её специфика как объекта социального управления состоят в том, что на современном этапе она функционирует в контексте переходных социальных процессов, которые характеризуются неустойчивостью с высокой вероятностью возникновения кризисных ситуаций, что оказывает существенное влияние на сознание, поведение человека. В этой связи следует отметить, что именно состояние сознания человека является наиболее адекватным индикатором происходящих перемен. Сам переходный период можно описать как период жизни общества и его подсистем, в котором доминируют неустойчивые, быстро меняющиеся формы и способы жизнедеятельности [1].

В таких условиях на современном этапе важнейшей задачей управления образованием как системой, организующей жизнедеятельность людей, обеспечивающей их социализацию, становится осознание характера происходящих изменений, построение определённой программы трансформирования имеющихся управленческих подходов с учётом новых обстоятельств, новой социальной ситуации развития. Всё это крайне усложняет управленческую деятельность и предъявляет новые требования к уровню компетентности управленческих кадров образования, постановки новых акцентов при определении необходимых компетенций, что и обуславливает актуальность заявленной для рассмотрения проблемы.

*Анализ исследований и публикаций.* Вопросы управления системой образования являются предметом исследования многих отечественных и зарубежных учёных, а именно: С. Москвичева [2], И.И. Тимошенко [3], И.И. Докучаева [4], Т. Парсонса [5], А.В. Кириченко [6] и др. В ряде работ предложены модели профессиональной компетентности специалистов экономического профиля, социальной сферы, менеджмента. Вместе с тем представляется необходимым дальнейшее исследование проблемы в аспекте изменения требований к компетентности управленческих кадров образования в условиях современных социальных трансформаций.

*Целью статьи* является рассмотрение и обоснование необходимости дополнения основных компонентов компетентности управленческих кадров образования в связи с

функционированием в условиях социальных трансформаций, переходных социальных процессов.

*Изложение основного материала.* Важнейшим фактором успешного прохождения обществом переходного периода, когда социальные системы очень динамичны и неустойчивы, является эффективное социальное управление. В таких условиях управление должно быть направлено на усиление контроля социального поведения в обществе, поиск возможных компромиссов относительно интересов социальных групп. Практика социальных преобразований выдвигает в число первоочередных проблему ценностного наполнения перехода социетальной системы к новому качеству, осмысления и наполнения новой ценностной матрицы управленческой деятельности. Всё это обуславливает необходимость пересмотра профессиональной компетентности специалистов управления под углом требований в контексте социальной трансформации.

При рассмотрении природы компетентности необходимо сосредоточить внимание на следующем:

1. Компоненты компетентности будут развиваться и проявляться лишь в процессе интересной для человека деятельности. Их невозможно исследовать отдельно от мотивации: мотивация выступает частью компетентности.

2. Эффективная деятельность как результирующая нескольких факторов гораздо больше зависит от целого ряда независимых взаимосвязанных компетенций, которые охватывают широкий спектр ситуаций в процессе движения к цели, чем от уровня отдельной компетентности или способности, проявляющейся в конкретной ситуации. Нужно оценивать именно полный набор компетенций, демонстрируемых индивидом в различных ситуациях в течение длительного времени.

3. Конкретная ситуация, в которой оказывается индивид, непосредственно влияет на формирование у него ценности и возможности развития и овладения новыми компетенциями. Но не только обстоятельства влияют на это, сами люди также активно осуществляют выбор и проявляют себя по-новому [7].

Дальнейшее теоретическое осмысление термина «компетентность» даёт возможность сделать определённые обобщения.

*Во-первых*, компетентность предусматривает постоянное обновление знаний, овладение новой информацией для успешного применения в конкретных условиях, то есть владение оперативными и мобильными знаниями.

*Во-вторых*, компетентность – это не только владение знаниями, но потенциальная готовность решать задачи. Компетентный человек должен не только знать сущность проблемы, но и уметь решать её на практике. При этом компетентный специалист в зависимости от ситуации может применять тот или иной метод, наиболее подходящий в данных условиях и в настоящее время, то есть являющийся адекватным. Поэтому вторым важным качественным признаком компетентности является гибкость деятельности, обеспечение её адекватности определенным реалиям.

*В-третьих*, компетентного специалиста выделяет способность выбрать среди разнообразия возможных решений наиболее оптимальное, аргументированно отклонить сомнительные, эффективные, но не эффективные решения, что обеспечивается развитым критическим мышлением личности.

Кроме этого, с учётом современных достижений акмеологии в содержание понятия «компетентность» нужно привнести акмеологический аспект. В исследованиях акмеологическая компетентность понимается как интегральная способность зрелой личности строить свое поступательное профессиональное развитие с постоянным усложнением задач и ростом уровней достижений, наиболее полно реализуя психологические ресурсы человека. Благодаря достижению акме как кульминации способа самореализации субъекта жизненного пути личностные возможности человека не просто совершенствуются, но и приумножаются, становятся неисчерпаемыми. В то же время акмеологичность выступает как признак вершинности в реализации, совершенствовании и приумножении творческого потенциала человека как субъекта самореализации [8].

Сущность акмеологического подхода заключается в комплексном исследовании человека, когда его индивидуальные, личностные, субъектно-деятельностные характеристики изучаются в единстве, во всех связях и опосредствованиях для того, чтобы способствовать в достижении акме. Таким образом, акмеологический подход основывается на идее созданной заново

или восстановленной целостности человека с самостью в качестве её организатора. Исходя из этого, акме и самореализация рассматриваются не как идеальные образы, а как постоянное движение к ним через соотнесение реальных характеристик развития человека с оптимальной моделью саморазвития.

На основании изложенного можно считать, что содержание понятия «компетентность» включает в себя такие существенные признаки: мобильность знания, гибкость метода, критичность мышления, способность достигать акме как кульминационного состояния в самореализации субъекта жизнедеятельности.

Интегральную характеристику индивидуальных, личностных и субъектно-деятельностных качеств, дающих возможность на максимальном уровне успешности решать типичные для той или иной деятельности задачи, принято называть профессионализмом. Можно выделить по крайней мере три уровня профессионализма: исполнительный, компетентный, совершенный. Исполнительный уровень в основном предусматривает репродуктивную деятельность, совершенный – выступает как уровень, к которому нужно стремиться, как к идеалу, а уровень компетентности в основном определяется как уровень «углублённого знания», «способности к актуальному выполнению деятельности», «адекватного выполнения задач» [9].

Базисным компонентом профессиональной компетентности специалиста в области управления образованием является мотивационно-ценностный. Следует отметить, что ценности мотивируют действия и поступки человека, поскольку именно они являются идеальными образцами и ориентирами поведения и деятельности личности и обществе. В современной ситуации развития общества наблюдается активная аксиологическая динамика, оказывающая существенное влияние на сознание, поведение, ценностный мир человека, а в самом ценностном пространстве сосуществуют как традиционные, так и инновационные ценности. Их противостояние дестабилизирует развитие общества, что сопровождается кризисными явлениями в его институциональной системе. При этом отмечается острое противоречие между духовными ценностями и рациональными, привнесёнными в основном рыночными отношениями и необходимостью адаптации человека к этой среде.

В философии ценности определяются как продукт жизнедеятельности индивидов, социальных групп и общностей, а

также человечества в целом, которые существуют в виде общественного идеала. Нужно отметить, что особое внимание уделяется взаимодействию субъекта и объекта ценностного отношения. Поэтому ценности выражают такие отношения между людьми, которые не разъединяют, не отчуждают человека от других людей, от природы и от самого себя, а, напротив, объединяют, собирают людей в общности любого уровня: семью, коллектив, народность, нацию, государство, общество в целом. Ценностные отношения являются для людей не внешними и принудительными, а внутренними и ненасильственными [4].

В конечном счёте, большинство философов сходятся во мнении, что не всякая значимость есть ценность, а значимость положительная, способствующая как физическому и духовному развитию индивида, так и в целом общественному прогрессу. Более того – утверждается, что главной, высшей ценностью является сам человек [10].

Ценностный базис личности складывается в процессе ценностно-ориентационной деятельности. Наиболее благоприятной средой для этого выступает образовательная среда, поскольку ее характерным признаком является наличие в содержании, формах, методах значительного ценностного потенциала. Специфика ценностно-ориентационной деятельности состоит в том, что она не только дает информацию о ценностях, но выступает и в форме производства, выработки определённых ценностей, и в форме их потребления людьми. Носитель ценности предстает перед субъектом именно как объект, который он соотносит со своими потребностями, идеалами, устремлениями. При этом фундаментальными ценностями на ценностной шкале современного общества, в первую очередь, должны быть ценность человека, его жизни и достоинства, а также жизни и достоинства других людей.

Ценностно-ориентационная деятельность не может быть сведена к внешней оценке, предпочтению и выбору готовых ценностей. Это самостоятельный творческий процесс создания ценностей или, точнее, воссоздания вновь и вновь каждым человеком, каждым поколением. Для воспроизводства этой деятельности необходим определённый опыт. Его накопление предполагает постоянное взаимодействие с миром ценностей. Результатом такого взаимодействия является нравственная культура

личности, непосредственно связывающая её с миром ценностей и существенным образом влияющая на мотивационную сферу. Человек готов работать целенаправленно и с большой отдачей относительно ценностей, которые он признаёт. При этом важнейшим побудителем деятельности является интерес. Так, интерес к человеку выступает аксиологической доминантой педагогической деятельности и мощным её мотиватором. На основе существующих теоретических концепций мотивации человека можно выделить аксиологические мотивы деятельности в системе образования (осознание миссии образования, служения обществу, ответственность за результаты обучения и воспитания).

Мотивы профессиональной деятельности условно делятся на две следующие группы:

- эгоистические мотивы, которые касаются той сферы профессионального «я», которая связана, прежде всего, с повышением статусных позиций человека, карьерными соображениями, материальной заинтересованностью;

- альтруистические мотивы, которые направлены на позитивное преобразование объекта профессиональной деятельности (в образовании – это человек, его потребности; поиск эффективных стратегий развития личности, обогащения профессиональной среды, повышения продуктивности межличностного взаимодействия).

Главным признаком мотивированного поведения человека является наличие намерения – интенции к выполнению деятельности. В зависимости от этого человек может находиться в трех основных мотивационных состояниях.

Первое состояние – состояние внутренней мотивации – определяется потребностями в самодетерминации и компетентности, как одной из ведущих психологических потребностей «Я» человека. В этом состоянии человек ощущает, что он является истинной причиной осуществляемого поведения (имеет внутренний локус причинности), и воспринимает себя как эффективного агента при взаимодействии с окружением (чувство компетентности).

Второе состояние – состояние внешней мотивации – определяется внешней детерминацией относительно «Я» человека. В этом состоянии человек воспринимает причины своего намеренного поведения как внешние, навязанные извне, а себя как

объект, которым манипулируют. В этом состоянии человек может воспринимать себя как компетентную и эффективную личность, но это чувство не будет приводить к внутренней мотивации.

Третье состояние – состояние амотивации – характеризуется отсутствием интенции – намерения к осуществлению поведения и сопровождается чувством некомпетентности и неэффективности при взаимодействии с окружением [11].

Многочисленные психологические исследования продемонстрировали, что внешняя и внутренняя мотивации могут значительно энергетизировать поведение и существенно изменить его направление, другими словами, осуществить решающее влияние относительно его детерминации.

Управление трудовым поведением требует постоянного анализа и учёта мотивации человека как комплексного явления, что в основном определяется индивидуальными особенностями работника, а также социальным контекстом, в котором протекает его профессиональная деятельность. В соответствии с этим управляющее воздействие на мотивационную сферу должно осуществляться в целях адаптации личности к существующим условиям и направления её потенциала на достижения, которые соответствуют приоритетам общественного развития. В таком случае управленческая система будет сориентирована на создание условий для полноценного включения человеческого фактора в любую деятельность.

В периоды крупномасштабных общественных перемен, когда осуществляется радикальная трансформация центральных основ функционирования социокультурных систем, люди теряют надёжные ориентиры, чувствуют неуверенность в будущем, находятся в состоянии растерянности. Для стабильного социального роста каждое общество стремится сохранить аутентичность собственной версии смыслопроизводства при попытках интегрировать в неё различные фрагменты (блоки) опыта других обществ [12].

В таких условиях решающее значение приобретает формирование мотивационной определенности ситуации, в которой находится личность. Непрерывная реставрация субъектом единства смысла, ощущения стабильности и защищенности собственных ценностей достигаются благодаря идентификации. Под идентичностью в социальных науках преимущественно понимается

осознание человеком своей принадлежности к какой-либо социальной группе, сообществу, что позволяет ему определить своё место в определённом социокультурном пространстве. Идентичность формируется непосредственно через социализацию, путём усвоения и принятия господствующих в данном обществе элементов сознания, норм, ценностей, привычек и т. д. Отождествление себя с определёнными культурными образцами делает жизнь человека упорядоченной, понятной, предсказуемой. Состояние идентичности способствует созданию ощущения нормальности существования, собственной адекватности данному социуму, возрасту, событиям, нормам, людям. Учитывая это, в контексте рассмотрения проблемы управления образованием прежде всего нужно обратить внимание на необходимость усиления мировоззренческого компонента содержания образования и обеспечения условий для определения личностью своей идентичности, формирования ценностной основы профессиональной деятельности.

Трансформация общества представляет собой длительный и напряженный процесс, который, в частности, заключается в изменении общественных отношений, проявляющихся в новом понимании труда, норм трудовой морали. Это, в частности, актуализирует необходимость осмысления в новых условиях хозяйствования мотива приобретения и мотива альтруизма. Считается, что последний определяющим образом влияет на трудовую мотивацию.

При формировании профессионально-технологического компонента профессиональной компетентности управленческих кадров образования необходимо особое внимание уделить стратегическому мышлению. В условиях нестабильности, быстрых изменений именно стратегическое мышление как умение синтезировать, использовать интуицию, творческий подход для формирования представлений о будущем на разных уровнях организации социума приобретает первостепенное значение. Под стратегическим мышлением также понимается способность принимать решения с учётом перспектив развития, представлений о социальной системе в будущем, т. е. способность принимать во внимание все возможные перспективы и вероятности. Поэтому в структуре компетентности специалиста управления этой компетенции отводится важнейшая роль.

Стратегическое мышление тесным образом связано со следующими компетенциями на уровне базовых требований:

- «деловая проницательность» (поведенческие индикаторы: «разрабатывает и адаптирует процессы и системы в соответствии с требованиями руководителей организации», «осведомлён в стратегиях и тактиках работы»);

- «решение проблем» (поведенческие индикаторы: «может увидеть скрытые проблемы и выходить за рамки очевидного, не останавливается на первом ответе», «отлично справляется с объективным анализом», «видит и понимает взаимосвязи и скрытые проблемы», «может принимать решения и действовать, не видя полной картины»);

- «качество решений» (поведенческие индикаторы: «принимает хорошие решения, основанные на сочетании анализа, мудрости, опыта и выводов», «большая часть решений и предложений оказываются верными и точными при их дальнейшем рассмотрении»);

- «определение приоритетов» (поведенческие индикаторы: «формулирует цель и заставляет других её придерживаться», «способен согласовать различные цели»);

- «управление временем» (поведенческие индикаторы: «сосредотачивается на более важных приоритетах», «ценит время»).

Требованиями, отнесёнными к стратегическому мышлению, выступают:

- смотреть в будущее и предвидеть дальнейшие последствия и тенденции;

- рассматривать множественные и сложные аспекты и последствия и проектировать их на будущее;

- создавать реалистичный стратегический процесс;

- располагать широкими знаниями и видением перспектив [13].

В современной управленческой практике особо востребованными представляются психологическая и конфликтологическая компетентности, поскольку специалистам приходится работать в условиях определенной раскоординации социального поведения, сужения социального пространства согласованного взаимодействия.

Заслуживает внимания и вопрос включения адаптивной и контекстуальной компетентностей. При этом первая предполагает умение предвидеть изменения, важные для общества, и быть готовыми к ним, вторая – обеспечивает понимание экономической, социальной, культурной сред, в которых осуществляется управленческая деятельность.

Таким образом, в условиях современных социальных трансформаций исключительную важность представляет обеспечение системы управления образованием специалистами, обладающими адекватной профессиональной компетентностью, развитие компетенций, позволяющих эффективно действовать с учетом особенностей современных социальных процессов и уникальных возможностей системы образования как объекта управления. При изменении условий внешней среды системы, социальной ситуации также возникает необходимость совершенствования той или иной компетентности, что выдвигает задачу обеспечения качества ее описания и качества понимания субъектами.

### *Литература*

1. Соболева Н. Проблемы регуляции социального поведения в условиях социальной нестабильности: социологический аспект / Н. Соболева [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gcw2\\_MLxJlsJ:irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe%3FC21COM-%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%-26IMAGE-\\_FILE\\_DOWNLOAD%3D1%26Image\\_file\\_name%3DPDF/svs-\\_2011-\\_3\\_5.pdf+%&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gcw2_MLxJlsJ:irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM-%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%-26IMAGE-_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/svs-_2011-_3_5.pdf+%&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua)
2. Москвичев С. Социальная мотивация: проблемы и решения / С. Москвичев // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2004. – № 2. – С. 133-145.
3. Тимошенко И.И. Мотивация личности и человеческих ресурсов / И.И. Тимошенко, А.С. Соснин. – К.: Изд-во Европейского университета, 2002. – 576 с.
4. Докучаев И.И. Ценность и экзистенция. Основоположения исторической аксиологии культуры / И.И. Докучаев. – СПб.: Наука, 2009.
5. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс; пер. с англ. Л.А. Седова, А.Д. Ковалева; под ред. М.С. Ковалевой. – М.: Аспект Пресс, 1998.

6. Современные психологические технологии влияния на личность в профессиональных целях / А.В. Кириченко; науч. ред. А.А. Деркач. – М.: Тесей, 2003. – 224 с.

7. Равен Дж. Педагогическое тестирование: проблемы, заблуждения, перспективы / Дж. Равен // Школьные технологии. – 1999. – № 3. – С. 151-178.

8. Акмеология: учебник / под общ. ред. А.А. Деркача. М.: РАГС, 2002. – 650 с.

9. Чошанов М.А. Дидактическое конструирование гибкой технологии обучения / М.А. Чошанов // Педагогика. – 1997. – № 2. – С. 21-29.

10. Лапин Н.И. Фундаментальные ценности цивилизационного выбора в XXI столетии / Н.И. Лапин [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://vphil.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1137&Itemid=52](http://vphil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1137&Itemid=52)

11. Чирков В.И. Самодетерминация и внутренняя мотивация поведения человека / В.И. Чирков // Вопросы психологии. – 1996. – № 3. – С. 116.

12. Романенко Ю. Историко- и теоретико-социологические основы исследования проблемы смыслопродукции / Ю. Романенко // Социальная психология. – 2004. – № 6. – С. 106-123.

13. Зайченко О. Стратегическое мышление как компетенция / О. Зайченко [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.trn.ua/articles/4074/>

**УДК 368.914**

## **РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТОРГОВЛИ**

**Козина Н. Ю.,**

*аспирант кафедры философии и психологии  
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и  
государственной службы при Главе Донецкой  
Народной Республики», г. Донецк*

*В статье рассмотрены механизмы государственного регулирования и основные направления совершенствования государственной политики в сфере внутренней торговли. Обоснована необходимость создания целостной системы регулирования сферы торговли.*

**Ключевые слова:** внутренняя торговля, механизмы государственного регулирования, государственная политика, отрасль, ритейл, экономические отношения.

*The article describes the state regulation mechanisms and main directions of improvement of the state policy in the sphere of internal trade. Substantiates the necessity in creating holistic regulation system of the sphere of trade.*

**Key words:** internal trade, mechanisms of trade regulation, state politics, branch, retail, economic relations.

**Актуальность исследования.** Проблемы обеспечения эффективного функционирования сферы торговли и ее развития невозможно решать без регулирующей роли государства.

Государственное регулирование торговли осуществляется с помощью системы типовых мероприятий законодательного, исполнительного и контролирующего характера правомочными государственными учреждениями.

Осуществление внутренней торговой деятельности требует четкого правового регулирования, при несовершенстве организационных механизмов и нормативной правовой базы, а также ликвидации единого системного контроля за соблюдением правил и норм обслуживания населения создаёт условия для увеличения количества злоупотреблений и нарушений прав потребителей.

**Цель и задачи статьи.** Рассмотреть основные направления по повышению эффективности государственной политики регулирования торговли на основе нормативной правовой базы. Определить единый подход в решении вопросов, связанных с деятельностью предприятий торговли.

**Основное содержание статьи.** Основная задача государственного регулирования заключается в поддержании стабильности потребительского рынка и обеспечении его социальной направленности. Социальная направленность рынка очень важна на современном этапе развития экономики, поскольку именно развивая потребительский рынок можно прийти к экономической стабильности в обществе в целом.

Государство осуществляет свое регулирование на основе нормативно-правовых актов, устанавливающих структуру органов государственного регулирования торговой деятельности, правовое положение предприятий и организаций торговли, порядок заключения и исполнения хозяйственных договоров и торговых соглашений, правовую охрану собственности торговых субъектов,

порядок разрешения споров торговых предприятий и организаций, правила торговли, защиту прав потребителей и др.

Как показывает опыт экономически развитых стран, регулятивные государственные функции становятся действенными при совершенной нормативно-правовой базе, четком функционировании органов управления и контроля, эффективной системе социальной защиты потребителей.

За два года в Донецкой Народной Республике принят ряд законов и других нормативных правовых актов, которыми определена роль государства в регулировании торговой деятельности, сферы услуг, системы защиты прав потребителей. Одним из факторов улучшения обеспечения услугами, улучшения торгового обслуживания, предотвращения всякого рода нарушений и злоупотреблений является целенаправленная контролируемость и регламентация торговой деятельности и сферы услуг.

Государственное регулирование торговой деятельности основывается на положениях Конституции Донецкой Народной Республики – высшим юридическим актом государства. Все нормативно-правовые акты, имеющие отношение к регулированию торговли, должны соответствовать конституционным основам и принципам [1].

Применительно к функционированию предприятий и организаций торговли законодательство Донецкой Народной Республики следует разделить на общее – предусматривает государственное регулирование отдельных сторон экономики и специальное – влияние государства на сферу торговли.

К законодательным актам общего регулирования следует отнести, в первую очередь, Хозяйственный и Гражданский кодексы (на сегодняшний день действуют кодексы Украины), которые ставят государственное регулирование рыночных отношений в четкие правовые рамки.

Специальное нормативно-правовое регулирование торговли содержится в Указах Главы Донецкой Народной Республики, постановлениях Совета Министров Донецкой Народной Республики, актах Министерств и ведомств, изданных во исполнение законов, а также постановлениях, нормативно-правовых актах, инструкциях органов республиканской власти.

В связи с общим подходом к проблеме государственного регулирования торговли задачами государственного уровня

являются таможенное, валютное и финансовое регулирование, квотирование и субсидирование, создание нормативной базы и формирование единой политики в области стандартизации, сертификации услуг торговли и общественного питания, установление правил продажи отдельных товаров и оказания отдельных видов услуг, разработка отраслевых индикативных программ развития торговли и оценка последствий их реализации, поддержание требуемого уровня конкуренции на рынке, формирование надежного информационного обеспечения участников рынка, разработка отраслевой научно-технической и кадровой политики.

«С целью обеспечения единой государственной политики в сфере стандартизации, направленной на осуществление мер по защите прав потребителей и экономических интересов Донецкой Народной Республики», издан Указ Главы Донецкой Народной Республики № 399 от 22.11.2016 г. «О применении стандартов на территории Донецкой Народной Республики» [6].

Назрела необходимость принятия закона о сертификации и перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, так как неурегулированность данных вопросов может привести к насыщению потребительского рынка некачественными товарами и не даёт возможности в полной мере выполнять требования Закона Донецкой Народной Республики «О защите прав потребителей».

Министерством экономического развития разработан ряд нормативных правовых актов, регулирующих сферу торговли:

- Правила работы заведений (предприятий) ресторанного хозяйства (общественного питания) в Донецкой Народной Республике, утверждённые Приказом Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики от 09.11.2015 г. № 92/1;

- Правила торговли на рынках, утверждённые Приказом Министерства экономического развития Донецкой Народной Республике от 30.08.2016 г. № 91;

Правила разработаны в соответствии с Законом Донецкой Народной Республики «О рынках и рыночной деятельности» и определяют требования к функционированию созданных в установленном порядке рынков, оптовой и розничной продажи продовольственных и непродовольственных товаров,

сельхозпродуктов, скота, животных, кормов, иных товаров, оказания услуг, выполнение работ [8].

Проведение государственной политики в сфере развития малого предпринимательства в торговле направлено на улучшение бизнес-среды, создания новых субъектов малого предпринимательства. Создание условий для развития торговли, ресторанного хозяйства и предоставления услуг населению, развитие конкурентной среды, в том числе за счет развития малого и среднего предпринимательства, способствует созданию соответствующей инфраструктуры торговли.

С целью поддержки конкурентных отношений в сфере торговли в торговых сетях на территории Донецкой Народной Республики, поддержки производителей товаров утверждены методические рекомендации по поддержке конкуренции в сфере торговли.

В апреле 2016 года Министерство экономического развития разработало и обеспечивает функционирование на своем официальном сайте специального сервиса, позволяющего направить заявку на размещение товаров в торговых сетях.

Данный сервис разработан с целью создания равных условий для подачи субъектами хозяйствования предложений о размещении своих товаров в торговых сетях, а для торговых сетей – возможности выбора поставщиков с наилучшими ценовыми предложениями.

Разработаны Методические рекомендации по проведению мониторинга цен с целью определения единой методики сбора информации, анализа тенденций и причин изменения цен, тарифов на территории Донецкой Народной Республики.

На территории Республики установлено регулирование цен на продовольственные товары и жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты. На данные виды товаров установлены предельные торговые надбавки, в соответствии с Порядком регулирования и контроля цен (тарифов) на территории Донецкой Народной Республики, утвержденным Постановлением Совета Министров ДНР от 03.06.2015 г № 10-41.

Сегодня главная задача – установить единые правила развития отрасли, которые урегулируют взаимоотношения производителей и ритейлеров, владельцев рынков и торговцев и будут способствовать повышению качества товаров, улучшению обслуживания населения. А качество товаров не на должном уровне

исключительно потому, что проверить его сложно, ведь физические лица-предприниматели освобождены от обязательного наличия документов о происхождении товаров, такая же ситуация и с качественным обслуживанием. Необходимо создать такие условия, чтобы предпринимателю не выгодно было работать в тени. Должно быть четкое регулирование механизмов контроля за соблюдением норм и правил, при четком определении полномочий органов власти в сфере внутренней торговли.

Существенным недостатком законодательства в сфере внутренней торговли является отсутствие единого подхода к решению вопросов, связанных с деятельностью предприятий торговли. Среди проблем, которые существуют сейчас в торговле: недостаточная обеспеченность качественными торговыми площадями современных форматов, требование по повышению уровня образования продавцов, что будет способствовать повышению общей культуры в сфере торговли, повышению качества обслуживания и положительного влияния на результаты торговой деятельности продавцов и интересы покупателей, проблемы организации торговли на рынках, неурегулированность отношений между поставщиками товаров и ритейлерами, которые в совокупности приводят к росту цен на товары повседневного спроса и являются скрытыми инструментами влияния на рост общего уровня инфляции в стране.

Необходима детализация взаимоотношений «продавец–покупатель», нужен закон, который бы одновременно регламентировал права и обязанности как продавцов, так и покупателей. Каждое правоотношение должно состоять из совокупности прав и обязанностей его субъектов. В этом случае уместным является применение ст. 49 Конституции Донецкой Народной Республики, согласно которой каждый обязан соблюдать Конституцию Донецкой Народной Республики и законы Донецкой Народной Республики, уважать права и свободы других лиц. Отсюда следует, что продавец имеет не только обязанности, но и права. А покупатель, кроме прав, должен иметь и соответствующие обязанности. Поэтому объективная правовая регламентация конкретных ситуаций в сфере торговли должна непосредственно повлиять на защиту всех субъектов правоотношений [1].

Скорейшее принятие закона о внутренней торговле может решить многие проблемы, будет способствовать созданию единых,

прозрачных и понятных правил ведения торговли на территории Донецкой Народной Республики и минимизации основных факторов в существующей проблеме взаимоотношений «ритейлер-поставщик» с учетом возможности реализации принципа равенства прав и интересов каждого участника рынка.

Проект Закона Донецкой Народной Республики № 213-КД «Об основах государственного регулирования торговой деятельности и сферы услуг» разработан Комитетом Народного Совета по промышленности и торговле совместно с Министерством экономического развития Донецкой Народной Республики принят в первом чтении за основу.

Проект состоит из положений, устанавливающих и определяющих терминологию в данной сфере, полномочия республиканских органов и органов местного самоуправления, права и обязанности субъектов хозяйствования, требования к субъектам и объектам розничной торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения. Кроме того, проектом предусмотрены особые режимы розничной торговли, а также формирование и использование государственных информационных ресурсов.

Главной целью проекта Закона является:

- обеспечение единства экономического пространства в Донецкой Народной Республике путем установления требований к организации и осуществлению торговой деятельности;
- развитие торговой деятельности в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, поддержки производителей товаров на территории Донецкой Народной Республики;
- обеспечение соблюдения прав и законных интересов субъектов хозяйствования, баланса экономических интересов указанных субъектов хозяйствования, а также обеспечение при этом соблюдения прав и законных интересов населения;
- разграничение полномочий между республиканскими органами исполнительной власти, другими органами государственной власти, а также органами местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности.

«Необходимость правового регулирования торговой деятельности, сферы общественного питания и бытового

обслуживания населения обусловлена потребностью в единых стандартах для обеспечения прав жителей Республики на качественное обслуживание в данных сферах», – сообщил Председатель Комитета Народного Совета по промышленности и торговле В. Тихоненков [9].

Один законодательный акт должен учесть интересы потребителей, государства, сетей, рынков и десятки тысяч сотрудников, занятых в этой сфере.

На сегодня отсутствует порядок предоставления местными исполнительными органами власти разрешений на торговлю, не определен порядок организации торговой деятельности в части режима работы объектов торговли, не урегулирована на законодательном уровне организация ярмарочных мероприятий, отсутствует порядок осуществления товарных интервенций в розничную торговую сеть и насыщенность рынка социально значимыми товарами.

Принятие закона даст возможность создать надлежащие правовые и организационные условия для развития торговой деятельности на основе расширения конкурентных отношений, повышения уровня торгового обслуживания населения, повышения эффективности цивилизованных форм товароснабжения и товарооборота, торговых отношений.

Основной целью принятия законопроекта является определение правовых и организационных принципов осуществления торговой и производственно-торговой деятельности в Донецкой Народной Республике, основ её государственного регулирования и планирования. Законопроект направлен на развитие малого и среднего предпринимательства на основе конкуренции и равенства физических и юридических лиц перед законом и приоритета прав потребителей, а также определяет механизм и основы реализации государственной политики в сфере внутренней торговли.

Современное состояние развития внутренней торговли объективно требует создание целостной системы регулирования внутренней торговли.

Что касается наших соседей: в Беларуси Закон «О торговле» действует с 2003 года, в Казахстане – с 2004 года, в России – с 2010 года. В Украине работа над законом о внутренней торговле велась с 2000 года, в ноябре 2011 г. в Верховной Раде был зарегистрирован

проект закона № 9443 «О внутренней торговле» [10]. Во время обсуждений проекта Закона Украины «О внутренней торговле» было много споров, представители предпринимательских организаций выразили недовольство законопроектом и выступили за снятие его с рассмотрения парламентом до окончательной доработки документа.

Государственная политика в сфере торговли должна быть направлена на совершенствование правового регулирования экономических отношений в сфере потребительского рынка, обеспечение одинаково защиты прав и законных интересов потребителей, поддержку развития малого и среднего предпринимательства, совершенствование системы ценообразования.

Общее содержание государственного регулирования должно опираться на понимание того, что на любом уровне системы следует выполнять предусмотренные законодательством разрешительные, контрольно-запрещающие, аналитические, информационные, координирующие функции, а также функции по поддержке предпринимательства, формированию и реализации научно-технической политики и кадрового обеспечения.

*Выводы.* Доказано, что недостатком законодательства в сфере внутренней торговли является отсутствие единого подхода к решению вопросов, связанных с деятельностью предприятий торговли.

Со стороны органов государственного управления целесообразно проводить систематические оценки состояния торговли, развития торговых форматов, разрабатывать стратегию дальнейшего развития, определять наиболее целесообразные пути отечественного ритейла.

Остается неурегулированным на законодательном уровне вопрос о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики в сфере торговли и ценообразования на товары повседневного спроса, особенно на товары детского ассортимента непродовольственной группы.

Таким образом, государство владеет действенными механизмами влияния и регулирования торговли, которые необходимо применять и тем самым обеспечивать формирование оптимальной конкурентной среды, инфраструктуры и развития сферы торговли в Республике.

По тому, как работает торговля, чаще всего судят о работе правительства, об успехе социальных и экономических реформ.

Именно сейчас главным приоритетом экономики должна быть поддержка предпринимательства, которое может обеспечить устойчивый экономический рост республики.

### *Литература*

1. Конституция Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/konstitutsiya/>

2. О налоговой системе: Закон Донецкой Народной Республики от 25.12.2015 г. № 99-ИНС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/zakon-o-nalogovoj-sisteme-donetskoj-narodnoj-respubliki/>

3. О защите прав потребителей: Закон Донецкой Народной Республики от 05.06.2015 г. № 53-ИНС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-zashhite-prav-potrebitelej/>

4. О государственном регулировании оборота производства спирта этилового, алкогольной продукции и табачных изделий: Закон Донецкой Народной Республики от 23.09.2016 г. № 149-ИНС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-gosudarstvennom-regulirovanii-proizvodstva-i-oborota-spirta-etilovogo-alkogolnoj-produktsii-i-tabachnyh-izdelij/>

5. О рынках и рыночной деятельности: Закон Донецкой Народной Республики от 08.04.2016 г. № 121-ИНС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-rynках-i-rynочноj-deyatelnosti/>

6. Официальный сайт Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnr-online.ru/ukazy/>

7. Об утверждении Правил работы заведений (предприятий) ресторанного хозяйства (общественного питания) в Донецкой Народной Республике: Приказ Министерства экономического развития ДНР от 09.11.2015 г. № 92/1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gisnpa-dnr.ru/npa/0026-92-1-20151109/>

8. Об утверждении Правил торговли на рынках: Приказ Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики от 30.08.2016 г. № 91 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gisnra-dnr.ru/nra/0026-91-2016-08-30/>

9. Об основах государственного регулирования торговой деятельности и сферы услуг: проект закона Донецкой Народной Республики № 213-КД [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/deputaty-zalozhili-pravovye-osnovy-gosudarstvennogo-regulirovaniya-torgovoj-deyatelnosti-i-sfery-uslug/>

10. О внутренней торговле: проект закона Украины № 9443 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.profiwins.com.ua>

УДК35.073.52:364.442.6(470+571

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И КОРПОРАТИВНЫХ ФИНАНСОВ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

**Мануилов И. А.,**

*аспирант ГОУ ВПО «Донецкая академия управления  
и государственной службы при Главе  
Донецкой Народной Республики», г. Донецк*

*В статье проведено исследование действующего механизма взаимодействия государственных и корпоративных финансов в сфере социального обслуживания населения. Определено, что в методологию формирования такого механизма входят юридические аспекты и проектный подход. Выявлены факторы, которые тормозят развитие данного механизма, а именно: не совершенство действующего федерального законодательства; низкий уровень оплаты труда и высокая нагрузка на одного социального работника; устаревшая материально-техническая база учреждений социального обслуживания; не развитый рынок социальных услуг. Также, сформирована схема привлечения частных инвестиций в сферу социального обслуживания на основе инструментов государственно-частного партнерства: концессионное соглашение; долгосрочная аренда, аутстаффинг или аутсорсинг персонала.*

**Ключевые слова:** корпоративные и государственные финансы, механизм взаимодействия финансов, социальное обслуживание населения

*In this article the existing mechanism of cooperation between state and corporate finance in the field of social services are analysed. The methodology of the formation of such a mechanism the legal aspects and project approach are included. The factors that hinder the development of this mechanism are detected. Namely: not the perfection of existing federal legislation; low wages and high load per social worker; outdated material and technical base of social service institutions; does not develop the market of social services. Also, the scheme to*

*attract private investment in social are formed and the services instruments of Public-Private Partnership: concession agreement; long-term lease; outsource personnel or out staffing are also included in the is scheme.*

**Keywords:** *corporate and public finance, the mechanism of cooperation of finance, social services for the population*

*Постановка проблемы.* Наиболее весомым источником покрытия расходов социальной направленности являются средства бюджета. Устанавливая формы и методы планирования и использования государственного и местных бюджетов, государство стимулирует, локализует или ограничивает те или иные социальные программы.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Проблемы взаимодействия корпоративных и государственных финансов рассматривались большинством отечественных авторов, таких как Варнавский В., Ефимова Л., Зайцев Д. Бойко А., Воротин В., Гринчук Н. и другие работы, определили государственно-частное партнёрство (ГЧП) как один из эффективных инструментов взаимодействия государственных и корпоративных финансов. Но, в целом механизм взаимодействия государственных и корпоративных финансов авторами не рассматривался, в том числе и не рассмотрен вопрос относительно встраивания такого инструмента как ГЧП в данный механизм.

*Актуальность.* В современных условиях развития сферы социального обслуживания населения в России определяется тем, что доступ отдельных категорий граждан к получению соответствующих услуг, для поддержания жизнедеятельности в основном определяется наличием финансовых средств у государства. Система социального обслуживания предоставляют свои услуги населению страны в рамках конституционных гарантий, как правило, бесплатно, кроме учреждений не государственной собственности. И, естественно, что по мере возникновения новых потребностей в определенном виде общественных услуг государство, например, согласно Конституции РФ обязано брать на себя в случае необходимости бремя создания отсутствующих на конкретный период институтов и постоянно заниматься поддержанием и развитием имеющегося потенциала экономики социального благосостояния. Поэтому, эффективная работа механизма взаимодействия государственных и корпоративных финансов в сфере социального обслуживания населения позволяет ликвидировать различные разрывы в

финансовом обеспечении соответствующих программ, повысить качество услуг на взаимовыгодной основе.

В результате, *целью статьи* является проведение анализа действующего механизма взаимодействия государственных и корпоративных финансов в сфере социального обслуживания населения в РФ.

*Изложение основного материала исследования.* Социальные расходы входят как в состав Государственного, так и местных бюджетов, но их виды, общий объем и соответственно удельный вес в составе соответствующего бюджета значительно отличаются. Специфика функционирования и особая роль местных бюджетов отражается в составе и структуре их расходов, так как, несмотря на разграничение социальных расходов по бюджетам разных уровней, большинство средств, направленных на группы людей или конкретного человека, направляются по каналам местных бюджетов.

Так, исполнение федерального бюджета по расходам на социальное обслуживание Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в динамике за 2012 -2014 года представлены на рис. 1 [2].

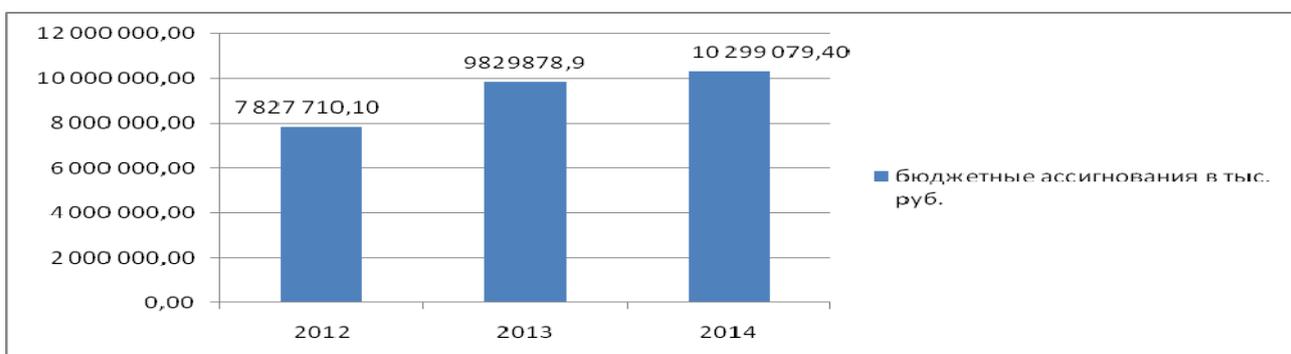


Рис. 1. Расходы федерального бюджета на социальное обслуживание в динамике 2012-2014 года

Данные расходы направлялись на обеспечение работы всех учреждений системы социального обслуживания. Вторым, по степени важности источником финансирования, становятся средства, получаемые от предоставления платных социальных услуг. Третий аспект, который также учитывается в финансировании организаций социального обслуживания, становятся благотворительные взносы и пожертвования.

Учитывая вышеизложенные источники финансирования, сформировано авторское представление действующего механизма финансового обеспечения системы социального обслуживания в РФ в виде схемы (рис. 2).

Далее детальнее рассмотрим каждый элемент данного механизма и выделим недостатки в его работе. Как видно из предложенной схемы, основой такого механизма стал Закон РФ № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ» [3].

Важно также и рассмотреть юридические аспекты работы такого механизма.

Так, на основании бюджетного законодательства РФ [4] и порядка проведения закупки социальных услуг для обеспечения государственных и муниципальных заказов в сфере социального обслуживания финансирование социальных услуг, которые реализуются социально-ориентированными некоммерческими организациями (НКО), негосударственными учреждениями, индивидуальными предпринимателями осуществляется путём предоставления субсидий из соответствующего бюджета.

Гражданин вправе обратиться к иному поставщику социальных услуг, который не включен в индивидуальную программу, но состоит в реестре поставщиков в субъекте Российской Федерации, например, на основании данных Министерства социальной защиты населения только в Московской области в такой реестр по состоянию на начало 2015 года включено 204 поставщика социальных услуг, находящихся в ведении субъекта РФ [5].

При этом, следует отметить, что поставщику компенсируются затраты на предоставление социальных услуг в соответствии со стоимостью индивидуальной программы, рассчитанной по подушевым нормативам финансирования социальной услуги.

Методические указания по расчёту подушевых нормативов финансирования социальных услуг утверждаются Правительством Российской Федерации [6]. Порядок расчета стоимости предоставления видов социальных услуг и форм социального обслуживания осуществляется на основе подушевого норматива финансирования социальной услуги, который утверждается уполномоченным органом (правительством) субъекта Российской Федерации.

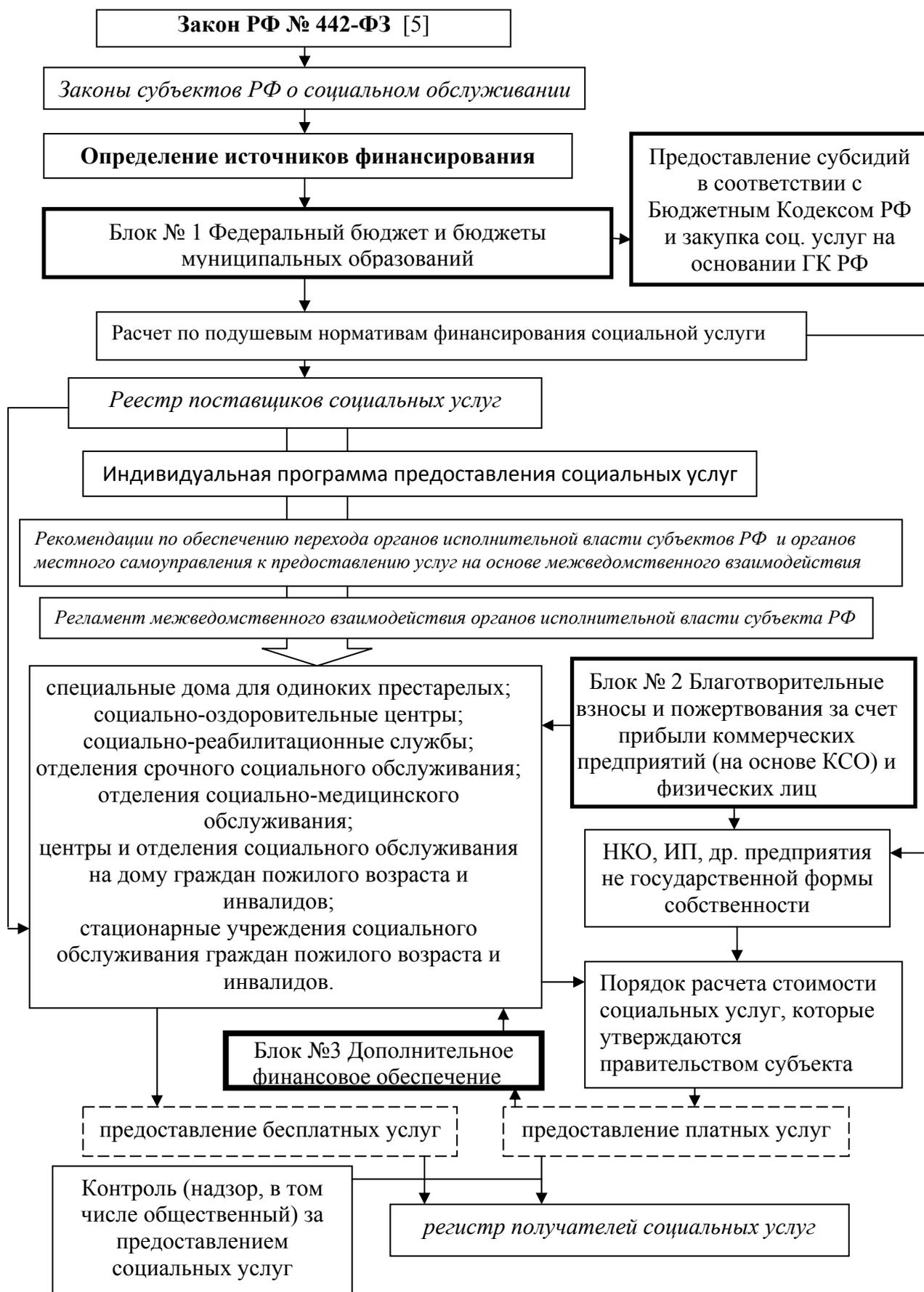


Рис. 2. Действующий механизм финансового обеспечения системы социального обслуживания населения РФ

Также в Законе [2] предполагается осуществление межведомственного взаимодействия при предоставлении социальных услуг на основе регламентов, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На основании статьи 7 Закона [2] Минтруд России утверждает рекомендации по реализации межведомственного взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ относительно предоставления социальных услуг. В свою очередь, субъект РФ утверждает соответствующий регламент межведомственного взаимодействия органов государственной власти данного субъекта РФ в связи с реализацией полномочий субъекта Российской Федерации в области социального обслуживания.

В Законе [2] содержатся нормы, предусматривающие осуществление контроля (надзора) в сфере социального обслуживания, в том числе общественного контроля.

Однако данный механизм не эффективно работает в связи с выявленными факторами:

1. Действующий федеральный закон № 442-ФЗ [2] не позволяет в полном объеме удовлетворять потребности населения в социальном обслуживании с высоким качеством. По состоянию на конец 2013 года всего 17,5 тыс. чел. находилось в очереди на получение услуг в стационарных учреждениях социального обслуживания. Практически такое же количество 17,9 тыс. чел. находились в очереди для получения социальных услуг на дому, что составило в первом случае 6,5 % и 0,12 % во втором от всего количества зарегистрированных на получение социальных услуг.

Данная ситуация складывается из-за того, что в действующем законодательном акте [2-6] отсутствует перечень соответствующих оснований для конкретизации именно тех граждан, которые нуждаются в социальном обслуживании. В результате право граждан на социальное обслуживание определяется с помощью утвержденных видов социального обслуживания, а само содержание данных социальных услуг не конкретизируется. Таким образом, в региональном разрезе возникает неравенство прав граждан на получение соответствующего качества социальных услуг, так как в разных субъектах РФ социальное обслуживание реализуются на основании различных внутренних законодательных актах.

2. Низкий уровень оплаты труда и высокая нагрузка на одного социального работника в системе социального обслуживания формирует дефицит квалифицированных кадров.

Так, к концу 2014 года размер среднемесячной заработной платы социального работника составил 58 % от уровня среднемесячной заработной платы по Российской Федерации. Но, нагрузка в разрезе регионов на одного социального работника не уменьшается, о чем свидетельствуют показатели: 10,1 в Тульской области, 10,6 в Ленинградской области, 11,1 в Калининградской областях при 6,9 по Российской Федерации в целом.

3. Наличие действующих учреждений социального обслуживания, у которых значительно устарела материально-техническая база.

По состоянию на конец 2014 года 8 % из общего числа учреждений социального обслуживания нуждаются в реконструкции, а это более 200 зданий, в аварийном и ветхом состоянии находятся более 120 зданий и сооружений.

4. Не в полной мере развивается рынок социальных услуг. Об этом свидетельствует низкая доля действующих негосударственных предприятий (социально-ориентированные НКО, индивидуальные предприниматели, благотворители и добровольцы). А это всего 2,6 % или более 80 учреждений социального обслуживания в негосударственной собственности.

Практически во всех регионах увеличилось количество граждан, получающих социальные услуги бесплатно. Но, только в 15 субъектах Российской Федерации законодательно определены дополнительные категории получателей бесплатных услуг.

В абсолютном большинстве субъектов РФ началась активная работа по модернизации социального обслуживания. Это проявилось в реализации новых проектов, идей и инициатив, направленных на позитивные изменения, на улучшение жизни общества – как для отдельных людей, так и для всего государства. Так, по результатам кабинетного исследования выявлено, что в основе методологии построения механизма взаимодействия государственных и корпоративных финансов в сфере социального обслуживания населения эффективно работает проектный подход. Так, только в 42-х субъектах РФ по состоянию на 2015 год успешно развивают государственно- и муниципально-частное партнерство, для внедрения инновационных социальных практик в регионах.

В результате внедрения и распространения социальных проектов вовлечены десятки тысяч сотрудников социальной сферы и всё активнее включаются представители негосударственного сектора. Анализ проектов, представленных на форуме социальных инноваций в регионе [7] подтверждает, что в 99 % проектов использовали финансирование из бюджетов различных уровней. Но только 1 % привлекали другие источники финансирования (благотворительные взносы, прямые инвестиции). Более детально рассмотрим данные проекты.

Практическим примером взаимодействия корпоративных и государственных финансов стал проект строительства пристроя (далее Центр) к зданию ГБУ СО «Самарский областной геронтологический центр». Причем помещение пристроя передается инвестору в безвозмездное пользование, то есть 100 % помещений - на срок окупаемости инвестиционных затрат путём предоставления социальных услуг на 60 койко/мест согласно договору о социальном стационарном обслуживании (позволяет получить 75 % от трудовой части пенсии). После достижения периода окупаемости включается такой инструмент, как концессионное соглашение позволяющее 50 % помещений передается на срок получения прибыли после окончания срока окупаемости, при этом 50 % помещений передаются ГБУ (оставшиеся 50 % помещений передаются ГБУ по истечении срока действия концессионного соглашения).

Подобный проект разработан в г. Москва для пансионата «КОНЬКОВО», в котором проходят реабилитацию ветераны войны и инвалиды. Кроме этого, данный пансионат будет иметь значительную экономию денежных средств за счёт привлечения специалистов вне штатной численности на условиях аутстаффинга.

Таким образом, в подобных проектах взаимодействие государственных и корпоративных финансов осуществляется в рамках следующей схемы рис. 3.

В результате с помощью проектного подхода можно выстроить эффективный механизм взаимодействия государственных и корпоративных финансов в сфере социального обслуживания населения, который с позиции государственной власти позволит решить следующие проблемные направления:

1. Строительство новых мест для снятия проблемы растущей очереди.

2. Замещение существующего ветхого/аварийного фонда.
3. Решение проблемы дефицита бюджетных средств за счёт привлечения средств частных инвесторов.
4. Передача бизнесу своего бремени содержания социально значимых объектов.

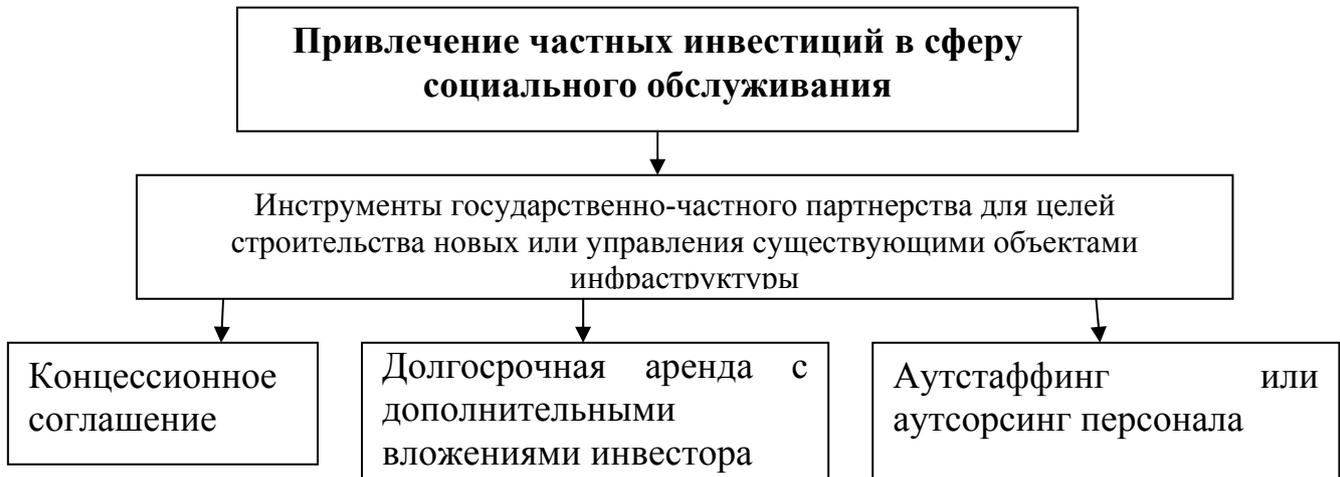


Рис. 3. Схема привлечения частных инвестиций в сферу социального обслуживания

*Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок по данной проблеме.* По результатам данного исследования, несмотря на все позитивные изменения, происходящие в социальной сфере, они не носят системного характера. Социальная сфера и, прежде всего, система социального обслуживания не в полной мере соответствуют современным требованиям. По-прежнему актуальной является проблема доступности и качества социальных услуг. Менее двух процентов от всех социальных услуг занимают услуги, предоставляемые негосударственными организациями.

Не в полной мере используются стимулы и механизмы привлечения в социальную сферу частного инвестора. Отсутствуют четкие механизмы передачи государственной собственности во временное частное владение, не определены стандарты деятельности по социальному обслуживанию населения частными организациями, сохраняются риски финансовых потерь сторонами договоров. Отсутствует федеральное законодательство об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнёрства в социальной сфере.

### Литература

1. Межсекторное социальное партнёрство (государство-бизнес-некоммерческие организации) / Учебно-методическое пособие / Сост.: В.Н. Якимец; ГУУ, М., 2002, 80 стр.
2. Исполнение федерального бюджета по расходам Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации за 2012-2014 года режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/budget/1>
3. Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»
4. Бюджетный Кодекс РФ от 31.07.1998 N 145-ФЗ (редакция от 13.07.2015) режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/budget/>
5. Реестр поставщиков социальных услуг Московской области Режим доступа: [http://ouszn.umi.ru/allnews/reestr\\_postavnikov\\_social\\_nyh\\_uslug\\_moskovskoj\\_oblasti/](http://ouszn.umi.ru/allnews/reestr_postavnikov_social_nyh_uslug_moskovskoj_oblasti/)
6. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2014 г. N 1285 «О расчёте подушевых нормативов финансирования социальных услуг» Система ГАРАНТ, режим доступа: <http://base.garant.ru/70813480/#ixzz3gE0aKL8g>
7. Форум социальных инноваций регионов, режим доступа: <http://socio-forum.ru/2015/prezentacii-luchshih-socialnyh-proektov>

УДК 369.06

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ВВЕДЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

**Михайленко О. В.,**  
аспирант ГОУ ВПО «ДонАУиГС»  
г. Донецк

*В статье рассмотрены социально-экономические предпосылки реформирования отрасли здравоохранения Донецкой Народной Республики (далее – ДНР), в т.ч. перехода к системе обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) как к одному из способов вывода из кризиса и дальнейшего развития отрасли здравоохранения ДНР, который даст возможность сохранения таких гарантированных государством принципов медицинского обслуживания населения как бесплатность и общедоступность.*

**Ключевые слова:** обязательное медицинское страхование, ОМС, предпосылки ОМС, введение ОМС, система здравоохранения ДНР, реформирование здравоохранения ДНР.

*The article deals with the social and economic conditions of reforming the health care industry of the Donetsk People's Republic, including transition to obligatory medical insurance system (hereinafter -ОМІ) as one of the ways out of crisis and the further development of the health care industry DPR, which will enable the preservation of the principles guaranteed by the state health services as a free of charge and available.*

**Keywords:** obligatory medical insurance, OMI, pre-conditions of OMI, introduction of obligatory medical insurance, the health care system of DPR, reformation of the health care system of DPR

**Постановка проблемы.** Кризис экономики, вызванный боевыми действиями и экономической блокадой, привел к разрыву хозяйственных связей, вызвал неблагоприятную ситуацию со снабжением государственных (коммунальных/муниципальных) лечебных учреждений в ДНР лекарственными средствами и современной медицинской техникой. Дефицит собственных поступлений в бюджет ДНР и его дотационный характер обусловили нехватку финансовых средств, что особенно чувствительно для отрасли здравоохранения, которая ранее финансировалась по остаточному принципу, а значит – не имеет достаточной материально-технической базы. Прекращение дотирования республиканского бюджета или уменьшение его объема приведет к хроническому недофинансированию общественного здравоохранения, т. е. невозможности наладить адекватные экономические взаимоотношения между отраслью, обществом и государством. И как следствие – увеличение дисбаланса потребности населения в бесплатной медицинской помощи и возможности государства ее удовлетворить.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Поскольку тема страховой медицины не нова, она неоднократно освещалась в учебно-методической литературе, периодических изданиях и в научных работах. Вопросам обязательного медицинского страхования посвящены работы О.А. Цыгановой [11], И.В. Ившина, Г.Я. Лопатенкова [4], В.В. Дрошнева [3], Г.И. Здоровцова, Н.Г. Ивановой, Л.Е. Исаковой, И.М. Шеймана, А.В. Решетникова [9] и других авторов.

В ДНР работы, связанные с обязательным медицинским страхованием, не публиковались, что связано, *во-первых*, с её недавним образованием, *во-вторых* – с тем, что ранее в Украине не

приветствовалась идея введения ОМС, т. е. степень научной разработанности данной темы в ДНР близка к нулю.

*Актуальность.* Медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения в области охраны здоровья [6]. В экономико-социальном отношении переход на страховую медицину в ДНР является объективной необходимостью, которая обусловлена социальной незащищенностью пациентов и работников отрасли, а также её недостаточной финансовой обеспеченностью и технической оснащённостью. Обязательное медицинское страхование призвано обеспечить путем проведения институциональных преобразований в системе управления и финансирования здравоохранения достижение целей государственной политики в области здравоохранения, а именно: повышение качества и доступности медицинской помощи, улучшение на этой основе показателей здоровья населения, увеличение продолжительности жизни, снижение смертности.

*Целью статьи* является выявление основных тенденций в сфере здравоохранения ДНР для последующей оценки возможности адаптации системы здравоохранения ДНР к работе в условиях обязательного медицинского страхования.

*Изложение основного материала исследования.* Проблемы обеспечения населения бесплатной медицинской помощью надлежащего уровня в соответствии с гарантиями, которые государство провозгласило в ст. 34 Конституции Донецкой Народной Республики («...Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно...») [1], не новы – они уходят корнями в прошлое, поскольку современная система здравоохранения ДНР основана на бывшей государственной системе здравоохранения СССР, а затем – Украины.

И в СССР, и в Украине законодательно были закреплены равные права всех граждан на получение бесплатной, доступной, квалифицированной медицинской помощи. Однако в последние десятилетия качество медицинского обслуживания оставляло желать лучшего (под качеством медицинской помощи понимается «...совокупность характеристик, отражающих своевременность оказания медицинской помощи, правильность выбора методов

профилактики, диагностики, лечения и реабилитации при оказании медицинской помощи, степень достижения запланированного результата...» [5]). По мере нарастания кризисных явлений в обществе (глубокий социально-экономический и политический кризис общества к. XX – н. XXI вв.) всё больше снижалась эффективность системы здравоохранения.

Что же привело к такой ситуации?

Советская модель здравоохранения, так называемая система Семашко, в своё время была действительно эпохальным достижением политического, социального и экономического строительства в истерзанной революцией и гражданской войной стране. Она принесла плоды уже в ближайшей перспективе.

Система была совершенно новой и основывалась на самых передовых идеях и опыте в сфере организации медицины начала XX века. Поскольку советское государство провозгласило равенство прав на медицинскую помощь вне зависимости от имущественного статуса, одним из самых главных функциональных нововведений, разработанных и воплощённых в жизнь Н.А. Семашко, стало объединение медицинских учреждений и предоставление бесплатного обслуживания для всех слоёв населения.

Наиболее удобной формой обеспечения финансирования медицинских учреждений было признано формирование медицинского фонда в общенациональном масштабе. Этот единый медицинский фонд был консолидирован советским правительством в государственный бюджет.

Централизованная государственная медицина дала возможность эффективно справиться с массовыми эпидемиями, характерными для послевоенного времени из-за тотального голода, разрухи, низкой гигиены, отсутствия квалифицированных медицинских специалистов и качественных медикаментов [2]. Таким образом, система здравоохранения бывшего Советского Союза занимала лидирующие позиции и считалась одной из наиболее эффективных в мировой практике вплоть до начала Великой Отечественной войны, а затем сохраняла свой высокий авторитет до 70-х годов [8].

Однако наряду с массой достоинств существовали и значительные недоработки, которые, по сути, отражали недостатки существовавшего режима государственной власти, в т. ч.:

Система управления сферой здравоохранения, как и любой иной сферой, была основана на административно-командных методах. Она отличалась гиперцентрализованностью с четко закрепленными и жестко соблюдаемыми внутриотраслевыми связями и вертикальной иерархией управления.

Вертикальная иерархия управления была многозвеневой, начиная от районного отдела здравоохранения и заканчивая минздравом СССР. Все лечебно-профилактические и санитарно-противоэпидемические учреждения претерпевали помимо неудобств, связанных с раздутой, громоздкой, неповоротливой системой управления, ещё и вмешательство партийных органов в сугубо профессиональную медицинскую деятельность.

Характерной чертой системы управления являлась жёсткая регламентация финансов, штатов, заработной платы, табелей оснащения, нормативов расходов и т. д.

Средства, выделяемые в бывшем СССР на здравоохранение, были явно недостаточными ни для организации качественного обслуживания населения, ни для научно-технических новаций. Если в экономически развитых странах Западной Европы, США, Японии и других доля затрат на здравоохранение от валового национального продукта составляла в разные периоды от 8-12 %, с изменениями этого показателя только по нарастающей, то в СССР он едва достигал 4 % (при том условии, что ВВП намного уступал по размерам ВВП перечисленных стран) [7].

В результате такой внутренней политики был допущен целый ряд стратегических ошибок, что привело к упадку советской модели здравоохранения, последствия которого ощутили все постсоветские республики, в т. ч. Украина, а в настоящее время и ДНР.

Вышеуказанные факторы обусловили следующие негативные процессы в системе советского здравоохранения:

1. Медицинская наука развивалась изолированно от мировой из-за тотальной политизации всех процессов, протекающих в СССР. В условиях изоляции развитие наук могло осуществляться в ложном направлении, как это, например, случилось с генетикой и кибернетикой.

2. Медицина СССР носила экстенсивный характер, т. е. претерпевала в большей части количественные изменения в ущерб качественным. В результате по количеству больничных коек и

врачей мы резко вырвались вперед, оставив далеко позади другие страны (в США количество коек в 1985 году было в 4 раза меньше, чем в СССР). Основной причиной финансового и идеологического банкротства советской системы здравоохранения стала именно бессмысленная гонка за «койко-местом» вместо инвестиций в методы диагностики и лечения.

3. Экстенсивное строительство больниц и такое же экстенсивное обеспечение их медперсоналом привели к нерациональному расходованию средств, что негативно сказалось на качестве медицинского обслуживания. Лечебные учреждения были технически не полностью оснащены, особенно это касалось районных и сельских больниц, которые не только не имели необходимого оборудования и медикаментов, но четверть из них – даже элементарного централизованного водоснабжения.

4. Медицина перестала быть престижной профессией – 70 % врачебного персонала составляли женщины, зарплата медиков не превышала 70 % от среднестатистической.

5. Концепция бесплатной медицинской помощи еще в советские времена стала далекой от реальности, т.к. начала складываться практика подношений от пациентов за более качественные услуги, более квалифицированное лечение.

6. Зарплата врача зависела не от результатов деятельности, а от специализации, квалификации и учёной степени. Престижным было получение рабочего места в больнице, в то время как должности врачей поликлиник, участковых и скорой помощи доставались менее подготовленным специалистам, что создавало своеобразный квалификационный дисбаланс в отрасли.

7. Стационары максимально раздували коечный фонд и держали койки заполненными как можно дольше, поскольку финансирование осуществлялось по показателю «койко-день».

8. Территориальный принцип обслуживания пациентов по месту прописки или работы лишал пациента возможности свободного выбора врача, что обуславливало отсутствие профессиональной конкуренции [2].

Отрицательные тенденции развития системы здравоохранения в СССР, которые более явно стали прослеживаться перед развалом последнего, усугубились в переходный период «утечкой мозгов», разрушением вертикальных и горизонтальных связей, еще более урезанным бюджетным финансированием системы здравоохранения.

Следствием этого явилось усиление кризисных явлений в здравоохранении, и как результат – низкое качество медицинского обслуживания, слабое развитие медицинских технологий и материально-технической базы медицинских учреждений.

Таким образом, возникла объективная необходимость реформирования системы здравоохранения на всем постсоветском пространстве. Некоторые бывшие союзные республики на своей территории провели ряд успешных экспериментов, приведших к внедрению новых хозяйственных механизмов в здравоохранении. Однако в Украине в большинстве случаев реформы носили декларативный характер, а из фактически осуществленных изменения коснулись лишь административной сферы.

Некоторые попытки реформирования были предприняты и в области финансирования объектов здравоохранения, но в большинстве случаев они были направлены не на обеспечение новых поступлений и рациональное их использование, а на перелив из бюджетов одного уровня в бюджеты другого, что являлось малоэффективным в отношении достижения целей реформ, но послужило фактором увеличения коррупционной составляющей.

Учитывая тот факт, что система здравоохранения ДНР во многом сохранила «украинское наследие», на сегодняшний день для неё характерны:

1. Из-за многолетнего недостаточного финансирования: снижение качества предоставляемых медицинских услуг (в т.ч. из-за устаревшей материально-технической базы, недостатка современного оборудования, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения, чрезвычайно низкой оплаты труда работников сферы здравоохранения); невозможность разработки и внедрения новых методик профилактики и лечения заболеваний; снижение уровня квалификации и профессионализма медицинского персонала, отсутствие экономических рычагов повышения качества труда медицинских работников и мотивации сохранения своего здоровья у населения.

2. Из-за неэффективного распределения бюджетного финансирования в административной вертикали и ослабленного государственного контроля в этом направлении: коррупция; злоупотребления на местах и в вышестоящих органах; превращение де-юре гарантированной бесплатной медицины в де-факто платную, причем платную нелегально, оплачиваемую «черным налом».

На сегодня существует объективная необходимость в оптимизации системы здравоохранения ДНР путём её реформирования, а именно: в выработке и реализации стратегии и тактики государственной политики ДНР, в т. ч. в изменении принципов организации и управления системой здравоохранения, а также механизма и структуры финансирования объектов системы здравоохранения с сохранением бесплатности и общедоступности медицинской помощи.

Одним из наиболее приемлемых и эффективных путей реформирования отрасли здравоохранения ДНР видится в переходе к системе обязательного медицинского страхования с учетом теоретических наработок и практического опыта тех стран, где система ОМС была успешно внедрена.

Например, в странах социалистического лагеря система ОМС вводилась в 90-е годы, в частности: в 1992 году – в Венгрии, Вьетнаме, Словении и Эстонии, в 1993 году – в Латвии, России, Словакии, Чехии. В западных странах ОМС в тех или иных формах зародилось гораздо раньше и служило прототипом для построения более поздних моделей.

В Украине попытки введения ОМС не увенчались успехом. Создание страховых фондов сначала предусматривала Программа деятельности правительства Украины на 2000-2004 годы, затем Верховной Радой были приняты Основы законодательства и проект Закона «Об общеобязательном государственном социальном медицинском страховании» [13]. В дальнейшем Юлия Тимошенко в своей программе «Украинский прорыв» предусматривала введение ОМС с определением чёткого перечня гарантированных государством бесплатных медицинских услуг. Эта идея отлично вписывалась и в принятый Кабмином Виктора Януковича План развития системы здравоохранения до 2010 года [12]. Законопроекты об общеобязательном государственном социальном медицинском страховании выносились для обсуждения и рассмотрения и в более поздний период – в 2015 и 2016 годах. Однако на сегодняшний день введение ОМС в Украине так и осталось в стадии проекта.

Наиболее показательным для ДНР является опыт внедрения ОМС в Российской Федерации (далее – РФ).

Основной целью введения обязательного медицинского страхования в РФ в условиях перехода общества к рыночным

отношениям и развившегося на этом фоне экономического кризиса было обеспечение конституционных прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи.

По мнению Таранова А.М., приведенному в статье «Реформа здравоохранения в РФ», время подтвердило правильность этого подхода.

Введение системы обязательного медицинского страхования было не только своевременным, но и единственно правильным решением, которое позволило уменьшить негативные последствия бюджетного дефицита и сохранить здравоохранение как отрасль.

Следствием введения ОМС стало:

- создание предпосылок для формирования принципиально новых отношений в здравоохранении с учётом социально-экономических реалий;

- изменение принципов финансирования медицинских учреждений;

- создание такого успешно и динамично развивающегося социального института, как защита прав застрахованных граждан.

Кроме того, действие ОМС:

- чётко обозначило проблему сбалансированности государственных гарантий по объёму медицинской помощи и финансовым ресурсам, выделяемым на отрасль;

- благотворно повлияло на постановку вопросов о стандартизации, сертификации, лицензировании, аккредитации и оценки медицинской деятельности;

- стало действующим социально-экономическим механизмом управления [10].

Политическое и экономическое сближение ДНР и Российской Федерации дает возможность прогнозировать дальнейшее развитие интеграционных процессов во всех сферах жизнедеятельности обоих государств, тем более, что курс на интеграцию неоднократно декларировался первыми лицами Республики.

Логично предположить, что в условиях дестабилизации экономики и дефицита бюджета ДНР, но при наличии острой необходимости развивать социальную сферу, наиболее быстрым и безболезненным выходом из кризисной ситуации будет изучение уже имеющегося положительного опыта, адаптация результативных проектов к существующим условиям и внедрение их аналогов в практическую деятельность.

Поэтому велика вероятность того, что масштабное реформирование системы здравоохранения ДНР начнется с комплекса мероприятий по внедрению ОМС для местного населения.

В пользу этого свидетельствует выступление Главы Республики Александра Захарченко на последнем в весенней сессии пленарном заседании Народного Совета ДНР, на котором он предложил перейти на страховую медицину. Определённые шаги в этом направлении также предпринимает Министерство здравоохранения ДНР. При нем создана рабочая группа по разработке концепции развития здравоохранения ДНР до 2020 года, в задачи которой входят в т. ч. формирование мер по адаптации системы здравоохранения к работе в условиях обязательного медицинского страхования и подготовка предложений по привлечению дополнительных источников финансирования отрасли путем внедрения платных услуг.

Однако для адаптации системы здравоохранения ДНР к работе в условиях ОМС необходимо провести масштабные теоретические и прикладные исследования. Это связано с существенными различиями:

- в нормативно-правовых документах ДНР и РФ, регулирующих функционирование системы здравоохранения (на сегодняшний день согласно Постановлению Совета Министров ДНР от 02.06.2014 № 9-1 в ДНР большей частью действует украинское законодательство);

- системе государственных органов ДНР и РФ и др. организаций/учреждений и их функционале (например, в ДНР отсутствуют органы, выполняющие функции страховщика/страхового посредника, взимающие страховые взносы и контролирующие правильность их начисления, своевременность оплаты и т. п.);

- подготовке кадров;

- информационном и методическом обеспечении и пр.

При проведении исследований, связанных с внедрением ОМС в ДНР, необходимо особое внимание уделить проблемам, выявленным в функционирующих системах ОМС. Например, в РФ это:

- недоработки в нормативно-правовой базе (особенно актуально при изменении внешних факторов);

- низкая степень унификации методик расчетов экономических показателей, цен, тарифов;
- отсутствие единого информационного пространства для органов и организаций, участвующих в процессах, связанных с ОМС;
- несовершенство методов управления, обеспечения и экспертизы качества медицинской помощи;
- тенденция к понижению финансовой устойчивости системы ОМС из-за низкой доли затрат на здравоохранение в структуре ВВП; сокращения налогооблагаемой базы за счёт снижения занятости и доходов в официальном секторе экономики; увеличения доли нетрудоспособного населения [7, с. 62].

*Выводы.*

1. Внедрение системы ОМС должно обеспечить сфере здравоохранения ДНР в сложной экономической ситуации не только возможность продолжения функционирования, сохранив бесплатность медицинской помощи, но и набрать темпы для дальнейшего развития, укрепить материально-техническую базу медицинских учреждений, повысить роль экономических регуляторов при оказании медицинской помощи и медицинских услуг.

2. При переходе на систему ОМС государственная политика в сфере здравоохранения должна обеспечить масштабные институциональные преобразования и инвестиционную перестройку отрасли, направленные на повышение экономической и клинической эффективности её функционирования, улучшение качества оказания медицинской помощи и обеспечение конституционных прав населения ДНР на гарантированный государством объём медицинской помощи, в т. ч. путём разработки и внедрения:

А) нормативно-правовой базы, регламентирующей:

- деятельность медицинских учреждений, связанную с предоставлением медицинской помощи застрахованным лицам;
- порядок создания и деятельность органов/организаций, на которые будут возложены функции страховщика;
- порядок взимания страховых взносов;
- порядок защиты интересов застрахованных лиц на всех уровнях.

Б) экономического механизма формирования страховых тарифов и стоимости медицинских услуг.

В) отдельных государственных программ, определяющих границы предоставления:

- страховой медицинской помощи: базовая программа обязательного медицинского страхования граждан (гарантированный государством объём бесплатной медицинской помощи при наличии страхового полиса);

- бесплатной медицинской помощи (виды медицинской помощи/перечень болезней, входящих в государственные программы гарантированной бесплатной медицинской помощи за счет бюджетных средств отдельным категориям граждан, например, страдающим тяжёлыми заболеваниями, требующими постоянного дорогостоящего лечения (СПИД, онкология, диабет, туберкулез и пр.);

- медицинских услуг, предоставляемых исключительно на платной основе.

Г) порядка взаимодействия всех органов/организаций/учреждений, функционирующих в системе ОМС, механизма осуществления государственного контроля за их деятельностью в т. ч.:

- за своевременным и полным перечислением страховых взносов;

- рациональным использованием финансовых средств в системе ОМС;

- соблюдением порядка и качества оказания медицинских услуг лечебными учреждениями;

- соответствием объёмов оказанной медицинской помощи застрахованным лицам условиям договоров, способам оплаты и утвержденным тарифам.

Д) механизма информирования населения о порядке перехода к страховой медицине.

3. В период реформирования сферы здравоохранения ДНР, особенно если оно будет проводиться ускоренными темпами, наработанный в других странах, в частности РФ, опыт внедрения ОМС в систему здравоохранения ДНР будет играть роль импланта (вживленной в организм чуждой ему структуры). Приживется ли этот «имплант», повысит ли он эффективность системы здравоохранения ДНР? Всё это будет зависеть от качества проведенных исследований и правильного применения на практике

их результатов. Форсайт системы ОМС с учетом характерных особенностей отрасли здравоохранения ДНР, выявление и успешное решение потенциальных проблем на превентивном уровне позволит создать модель ОМС, наиболее соответствующую целям реформирования.

### *Литература*

1. ДНР. Конституция: официальный текст. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnr-online.ru/konstituciya-dnr/>
2. Бобров О.Е. Система Семашко. Пережиток прошлого или система нереализованных возможностей? / О.Е. Бобров – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.mif-ua.com/archive/article/5101>
3. Дрошнев В.В. Развитие обязательного медицинского страхования в России: история и современность / В.В. Дрошнев // Страхование дело. – 2004. – № 2. – С. 57-64.
4. Лопатенков Г.Я. Медицинское страхование и платные услуги / Г.Я. Лопатенков. – СПб.: БХВ-Петербург, 2005. – 160с.
5. О здравоохранении: Закон ДНР от 18.05.2015 г. 42-ИНС: официальный текст. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-zdravohranenii/>.
6. О медицинском страховании граждан в Российской Федерации: Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_90/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90/)
7. Медико-социальное страхование: международные нормы и системы управления: учебно-методическое пособие. – М.: ФФОМС, Агентство развития дополнительного профессионального образования в социальной сфере, 2001. – 288 с.
8. Предпосылки введения обязательного медицинского страхования в Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.keeperbanks.ru/kboots-349-2.html>
9. Решетников А.В. Обязательное медицинское страхование: резервы и парадоксы возможностей / А.В. Решетников, С.А. Ефименко // Российское здоровье и общество. – 2002. – 29 ноября – С.7.
10. Таранов А.М. Реформа здравоохранения в РФ. ОМС: итоги и планы на будущее – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.medcom.spb.ru/publ/info/1108>

11. Цыганова О.А. Медицинское страхование: учебное пособие / О.А. Цыганова, И.В. Ившин. – Архангельск: ВПО «Северный государственный медицинский университет» - 2010. – 256 с.

12. Шамота М. Введение обязательного медстрахования откладывается / М. Шамота. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://chp.com.ua/all-news/item/4802-vvedenie-obyazatel'nogo-medstrahovaniya-tykladyvaetsya?print=1&tmpl=component>

13. Ходош Э.М. Реформа здравоохранения в Украине: силуэты прошлого, настоящего и будущего / Э.М. Ходош. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mifua.com/archive/article/36599>

УДК 342.572:353.1

## ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК ОДИН ИЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рубин С. В.,

Депутат Народного Совета ДНР,  
аспирант ГОУ ВПО «ДонАУиГС»

*В статье исследованы вопросы сущности правотворчества и законотворчества, сформулированы их авторские определения, охарактеризованы их этапы и стадии. Исследован и проанализирован мировой опыт разработки законопроектов и формирования права, выявлены тенденции в вопросах законотворческой деятельности членов парламента; проанализированы мнения ученых; сформулированы подходы к разработке нормативно-правовых актов в ДНР.*

**Ключевые слова:** законотворчество, правотворчество, процесс, концепция, законопроект, закон, депутат.

*In article questions of essence of a law-making and lawmaking are researched, their author's determinations are formulated. Stages and stages of a law-making and lawmaking are determined. The international experience of activities for development of bills and forming of the right is researched and analysed, tendencies, including in questions of legislative activities of members of parliament are revealed; opinions of scientists are analysed; approaches to development of regulatory legal acts in the DPR are formulated.*

**Keywords:** lawmaking, law-making, process, concept, bill, law, deputy.

*Постановка проблемы.* Законотворчество как процесс и результат формирования права в стране – один из важнейших аспектов деятельности депутатского корпуса. Статус депутата в Донецкой Народной Республике, в соответствии со ст. 72 Конституции ДНР [8], дает ему право обращения в Народный

Совет с законодательной инициативой, а также предусматривает внесение обоснованного предложения о законодательном нововведении и его последующем отстаивании. Важным является вопрос подготовки законопроектов, ответственности за их содержание, т.к. принимаемые законы должны соответствовать критериям качества, системности и практической применимости с учетом пресечения их норм в коррупционных схемах.

*Анализ исследований и публикаций* свидетельствует о том, что вопросам развития законодательства, выявлению особенностей, подходов к право- и законотворчеству, эффективности правотворческой деятельности, формированию механизмов государственного управления гражданским согласием в регионе посвящены работы отечественных и зарубежных ученых, таких как С.С. Алексеев [1], М.Л. Братковский [17], В.В. Дорофиенко [3], Н.Ю. Возиянова [2], А.В. Ильин [6], В.К. Мамутов [10], М.А. Мушинский [11], А.И. Салихов [12], В.М. Смирнова [13], Ю.А. Тихомиров [15-16] и др. Однако недостаточно освещенными остались вопросы сущности законо- и правотворчества, а также субъектности законотворческого процесса, что и обусловило актуальность темы исследования.

*Цель статьи* – исследование законотворчества как одного из показателей эффективного государственного управления.

*Основная часть.* Создание, изменение или отмена нормативно-правовых актов всегда осуществляется в определенном порядке, регламентируемом, прежде всего, конституцией страны. Такой порядок направлен на обеспечение качества принимаемых актов, а также и на объективно необходимое закрепление баланса разнообразных социальных, экономических и иных интересов, возникающих в процессе дальнейшего применения.

Исследования показали, что в практических целях формирования адекватного правового поля государства, обеспечивающего его эффективное развитие, лицам, его формирующим, необходимо четко понимать сущность право- и законотворчества. Известно, что в науке и на практике такую деятельность часто называют формированием права и правотворчеством [4, 7, 9, 14]. Однако эти внешне схожие понятия, четко проявляясь при создании нормативных предписаний, имеют совершенно разное содержание. Формирование права шире по своему содержанию, а правотворчество представляет собой лишь

составную часть процесса формирования права, отражающую его сознательно-волевые и официальные процедуры. При этом законотворчество является лишь частью правотворчества.

С нашей точки зрения, правотворчество – это упорядоченная государственно-властная, управленческая деятельность соответствующих компетентных органов по формированию (разработке, изданию, отмене юридических норм) и совершенствованию нормативно-правовых предписаний.

Субъектами правотворчества являются как государственные органы, так и негосударственные структуры, наделенные соответствующими полномочиями, а также народ в случае принятия законов через референдумы.

Как показали исследования [14], обычно законотворчество состоит из четырех этапов, а правотворчество – из двух, включающих:

- 1) Подготовку нормативного акта;
- 2) Официальное принятие нормативного акта.

Стадиями первого этапа (подготовки нормативного акта) являются:

- принятие решения о подготовке проекта нормативного акта;
- формирование рабочей группы и разработка концепции законопроекта;
- подготовка его текста;
- предварительное обсуждение проекта;
- согласование содержания проекта нормативного акта с различными организациями;
- предварительное утверждение проекта.

Этот этап может осуществляться вне правотворческого органа.

Стадиями второго этапа (официального принятия нормативного акта) являются:

- внесение проекта нормативного акта в правотворческий орган и принятие его на рассмотрение;
- обсуждение проекта;
- принятие и подписание нормативного акта;
- официальное оглашение, доведение до сведения адресатов.

Второй этап представляет собой официальный процесс, уже непосредственно происходящий в правотворческом органе.

Как уже отмечалось, главной составной частью правотворческого процесса является процесс законотворчества, который в целом характеризует именно принятие законов и иной законотворческой продукции: подзаконных нормативных актов, правовых обычаев, нормативных договоров, юридических процедур.

Законотворческий процесс, с нашей точки зрения, представляет собой систему относительно завершенных, самостоятельных и последовательно направленных действий специальных субъектов, в результате которых создается закон.

Стадиями законотворчества являются:

1. Законодательная инициатива.
2. Обсуждение законопроекта.
3. Принятие закона.
4. Опубликование закона.

Первым этапом законотворческого процесса является подготовка самого проекта закона. Это наиболее сложный и ответственный момент создания правового акта.

Принятие решения о подготовке законопроекта представляет собой начало законотворческого процесса. С принятием такого решения определяется тема будущего правового акта, его общая направленность. Многое зависит от того, каков законопроект изначально, как подана его основная идея и насколько он соответствует реальным общественным потребностям.

К законопроекту предварительно формируется его концепция. В ее содержание включают такие параметры: общий смысл законодательного акта, основные идеи, характеристика и общий план, а также сроки его принятия (в зависимости от научной обоснованности концепции). Проверяется также его качество и эффективность.

При разработке концепции будущего закона особое внимание следует уделить ее экономическому и социально-политическому контексту, сбалансированному сочетанию юридического и практического содержания нормативно-правового акта. Это требует привлечения как юристов, так и специалистов в конкретных областях знаний (экономистов, производителей, социологов, и т.д.). Содержание закона должно соответствовать объективным

потребностям времени, экономическим условиям, учитывать особенности правоприменения.

Обсуждение, доработка и согласование проекта – завершающая стадия подготовительного этапа. Её суть заключается в обсуждении проекта рабочей группой с привлечением специалистов-экспертов. Высказанные при обсуждении предложения и замечания, обобщаются после чего проект окончательно отрабатывается и редактируется.

Ряд проектов проходит особые, дополнительные стадии подготовки, что обусловлено их исключительной важностью и значимостью для регулирования общественных отношений. В практике подготовки законопроекта нередко используется и его всенародное обсуждение.

Подготовка проекта заканчивается решением органа, который его разрабатывал, о направлении законопроекта на рассмотрение в парламент. Если проект готовится в аппарате или комиссиями парламента, то эта стадия законотворчества заканчивается решением комиссии о представлении проекта на рассмотрение парламента.

Следует отметить, что поскольку под концепцией проекта понимается его основополагающая идея, главная мысль, то в первом чтении фактически обсуждается авторский замысел предлагаемого в законопроекте правового регулирования.

Сложившаяся юридическая практика законотворчества во всем мире идет «ведомственным» путём, т. е. правоподготовительная деятельность осуществляется министерствами и ведомствами. Так, например, в Российской Федерации в числе адресатов в планах законопроектных работ зачастую значатся Минэкономразвития, Министерство финансов, Прокуратура РФ, Министерство юстиции; в Казахстане – Министерство юстиции.

Основная тяжесть работы при таком подходе к разработке законопроекта ложится на работников аппарата этих государственных структур, что влечёт, по мнению экспертов, ряд негативных последствий.

Проблемным аспектом, как показывает анализ практического опыта законотворчества [7, 4, 9, 14], является тот факт, что проекты законов в ряде стран мира разрабатываются, министерствами как правило, в условиях недостатка времени из-за большой

загруженности специалистов аппарата. Уровень проработки законопроектов поэтому зачастую достаточно узок, поскольку профессиональный уровень специалистов аппарата ограничен их собственными компетенциями, притом они так или иначе подвержены определённому стереотипу правового мышления. Есть ещё несколько особенностей ведомственного проектирования законов:

1) опасение или даже боязнь внесения новизны в законодательный акт, что связано с желанием зафиксировать существующее положение вещей или незначительно его улучшить/изменить;

2) чрезмерность охранительной функции при законотворчестве в рамках ведомств;

3) приоритетность бюрократических соображений над реально существующими проблемами в государстве;

4) привлечение по своему усмотрению сторонних субъектов для подготовки законопроектов (например, НИИ).

Такая ситуация, естественно, привлекает внимание ученых правоведов и экономистов. Большинство из них склоняется к тому, что подготовкой законопроектов министерства не должны заниматься. В частности, доктор юридических наук, член-корреспондент Российской Академии наук С.С. Алексеев, считает необходимым передать работу по составлению законопроектов группе специалистов, ученых, практиков, компетентных в том или ином законодательно разрешаемом вопросе. «Закон как изобретение, как всякое достижение человеческого ума должен создаваться талантливыми личностями. Настоящие законы нельзя создавать большими коллективами. Необходимо привлечь к их выработке людей с конструктивным мышлением. Полезной была бы практика подготовки проектов законов специально созданными научно-исследовательскими, экспертными советами, творческими группами, и объявление соответствующего конкурса среди авторских коллективов» [1]. Здесь следует отметить, что законопроекты, подготовленные НИИ по заказу министерств и ведомств, всё равно подвержены «просеиванию» предлагаемых норм «заказчиком», что сохраняет тот же самый ведомственный подход со всеми отмеченными выше особенностями, хотя и создаёт видимость наличия «независимых разработчиков».

По мнению доктора экономических наук Н. Ю. Возияновой (ДНР), эксперта в сфере экономики и управления национальным хозяйством, специалиста по развитию и институциональному строительству, «...законодательство создает институциональную среду государства, экономическое, правовое и социальное поле функционирования экономической системы, что и составляет её уникальность. И простое использование или подгонка чужих законов не будет воспринято этой системой» [3, с. 86]. Кроме того, «...импорт институтов (в данном случае законов) без учёта национальных институтов (уже существующих сложившихся норм, правил, традиций и т. п.), институциональной динамики часто приводит к очень сложным общественным конфликтам, и вместо ожидаемого позитива получается негатив, который может устраняться на протяжении длительного времени» [3, с. 124]. Она считает, что законы должны разрабатываться не только технически правильно (нормы законопроектов не должны противоречить уже действующим, вызывать разночтения, оставляя место для коррупции и злоупотреблений и т. п.), но и концептуально верно (используя проверенные временем подходы европейских стран в части обеспечения стабильности законодательства и учета мнения профильных и иных специалистов).

Что касается законотворческой деятельности членов парламента, то российская и европейская практика показывает, что такого понятия нет вообще, депутаты работают только с готовым проектом, который создаётся специалистами. Например, статус депутата в Российской Федерации позволяет ему обращаться в парламент с законодательной инициативой, внести обоснованное предложение о законодательном нововведении и отстаивать его. Депутат Совета Федерации и депутат Государственной Думы имеют право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

- законопроектов и поправок к ним;
- законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных конституционных законов и федеральных законов;
- законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы РФ и законы РСФСР либо о признании этих законов утратившими силу.

Следует отметить, что право законодательной инициативы у депутата возникает только с момента внесения законопроекта. Этому праву соответствует обязанность законотворческого органа принять внесенный проект и включить его рассмотрение в повестку дня ближайшего заседания, рассмотреть и принять решение.

Во избежание ошибок при формировании права в ДНР, т. е. при разработке и утверждении адекватных нормативно-правовых актов – «хороших законов» – депутатам, руководителям министерств и ведомств необходимо чётко понимать и реализовывать эти процессы. А разрабатывать законы должны специалисты с учётом знаний основ институционального строительства. Это существенно сократит количество «некачественных» проектов, а возможно даже и законов. Законопроекты должны проходить экспертизу в специальном органе и только после этого обсуждаться парламентариями и приниматься в Народном Совете Республики.

*Выводы.* Во избежание ошибок при формировании права в ДНР, т. е. при разработке и утверждении адекватных нормативно-правовых актов – «хороших законов» – депутатам, руководителям министерств и ведомств, необходимо чётко понимать и реализовывать эти процессы. Разрабатывать законы должны специалисты с учетом знаний основ институционального строительства; законопроекты должны проходить экспертизу в специальном органе и только после этого они (законопроекты) должны обсуждаться парламентариями и приниматься в законотворческом органе (Народном Совете Республики). Каждому депутату следует понимать, что он обладает ценной функцией представительства, формулирования общественных запросов и обсуждения механизмов их решения. И концентрация на «законописательстве» – это по большому счету самообман и оправдание для уклонения от своей основной задачи. К тому же следует отметить, что нецелесообразно оценивать работу депутатов, всего аппарата Народного Совета Республики исключительно по качеству принимаемых законов, т. к. качество законопроектов напрямую зависит от их разработчиков, качества самого разработанного законопроекта. Для обеспечения принятия Народным Советом ДНР качественных законов необходимо выстроить систему их разработки и имплементировать в существующий механизм работы аппарата Народного Совета ДНР.

### *Литература*

1. Алексеев С.С. Как готовить закон? / С.С. Алексеев // Известия, 1992. – 14 дек.
2. Возіянова Н.Ю. Внутрішня торгівля України: теоретичний базис, моніторинг, моделі розвитку: монографія / Н.Ю. Возіянова. – Донецьк: ДонНУЕТ, 2013. – 517 с.
3. Дорофиенко В.В. Механизмы государственного управления гражданским согласием в регионе / В.В. Дорофиенко, М.Л. Братковский // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. -- № 2. – С. 224-230.
4. Евгений Федоров – Госдума РФ не разрабатывает законы, а только принимает их. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=hbbb3Eg-qiE>
5. Закон – ресурс промышленности: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева, С.Д. Валентей [и др.]; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. – 96 с.
6. Ильин А.В. Федеральное правотворчество в современной России: Вопросы теории и практики / А.В. Ильин: – дис... к.ю.н., Коломна, 2005. – 212 с.
7. Как создают наши законы (Казахстан) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/59296>
8. Конституция ДНР. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnr-online.ru/konstituciya-dnr/> – Название с экрана.
9. Кто и как пишет законы в России? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://studme.org/40431/pravo/kto\\_kak\\_pishet\\_zakony\\_rossii](http://studme.org/40431/pravo/kto_kak_pishet_zakony_rossii)
10. Мамутов В. Повніше використовувати техніко-юридичні засоби удосконалення законодавства / В. Мамутов // Право України. – 2008. – № 2. – С. 3-8.
11. Мушинский М.А. Эффективность правотворческой деятельности и эффективность законодательства: соотношение и критерии / М.А. Мушинский // Юридическая техника. – 2012. – № 6. – С. 347-352.
12. Салихов А.И. Законотворческий процесс и источники права в российском государстве: вопросы теории и практики тема / А.И. Салихов: дис... к.ю.н. Казань, 2006. – 169 с.

13. Смирнова В.М. Культура законотворческой деятельности в сфере административной ответственности / В.М. Смирнова // Юридическая техника. – 2016. – № 10. – С. 673-676.

14. Стадии правотворчества и законотворчества [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.grandars.ru/college/pravovedenie/stadii-pravotvorchestva.html>

15. Тихомиров Ю.А. Как обеспечить законность? Новый подход / Ю.А. Тихомиров // Российское правосудие. – 2016. – № 8. – С. 5-11.

16. Тихомиров Ю.А. Новые векторы регулирования – «другое» право? / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2016. – № 4. – С. 5-15.

17. Братковский М.Л. Согласие как фактор социального управления: монография / М.Л. Братковский. – Донецк: ВИК, 2004. – 208 с.

**УДК 372.3**

## **КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ВНЕДРЕНИЯ НОВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ**

**Шестакова Д. В.,**

*педагог-психолог (практический психолог)  
муниципального дошкольного образовательного  
учреждения ясли-сад № 163, г. Донецк*

*Государственное управление развитием дошкольного образования требует новых подходов к вопросам государственно-политического устройства и социально-экономического жизнеобеспечения подрастающего поколения Донецкой Народной Республики и внедрения новых государственных образовательных стандартов в дошкольное образование.*

*Концепция развития дошкольного образования необходима для повышения качества образования и динамики инновационного развития подрастающего поколения в условиях нового социума на территории Донецкой Народной Республики.*

**Ключевые слова:** *государственное управление, государственные образовательные стандарты, государственно-политическое устройство, дошкольное образование, социально-экономическое жизнеобеспечение.*

*State manipulated in the development of preschool education requires new approaches to state-political system and socio-economic livelihood of the younger generation of the Donetsk People's Republic and require the introduction of new state educational standards of preschool education.*

*The concept of pre-school education is needed to improve the quality of education of the younger generation and innovative development dynamics in conditions of a new society in the territory of the Donetsk People's Republic.*

**Keywords:** *pre-school education, public administration, state educational standards, state-political structure, social and economic livelihoods.*

*Постановка проблемы.* Актуальность государственного управления в развитии дошкольного образования требует создания новых программ деятельности дошкольных учреждений, что в нашем регионе обусловлено изменениями в государственно-политическом устройстве и социально-экономической жизни Донецкой Народной Республики.

Принятие нового Закона ДНР «Об образовании»[5] требует от руководителей всех уровней внедрения новых государственных образовательных стандартов дошкольного образования и изменения всей стратегии развития системы образования на территории Донецкой Народной Республики.

*Обзор литературы.* Государственный образовательный стандарт дошкольного образования на 2015-2017 гг., разработанный городским отделом образования г. Донецка от 17.07.2015 года № 326, не в полной мере отвечает современным требованиям воспитательного процесса для осуществления социального заказа, предъявляемого родительской общественностью.

*Цель исследований.* Стратегической целью государственной политики в сфере образования должно выступать повышение доступности качественного образования на фоне соответствующего требованиям инновационного развития экономики в условиях современных потребностей общества и каждого гражданина.

Государственное управление дошкольным образованием требует создания, разработки и внедрения образовательной программы дошкольных учреждений, которая должна быть нацелена на адресную работу с семьями, что позволит удовлетворять индивидуальные запросы родителей.

Разработка образовательной программы дошкольных учреждений будет способствовать поставленным целям в вопросах Государственного образовательного стандарта дошкольного образования.

*Основные результаты исследования.* Проблему, стоящую перед дошкольными учреждениями, можно сформулировать как

необходимость повышения качества образования, динамики инновационного развития за счёт актуализации внутреннего потенциала дошкольного образования.

Для обеспечения качественного и эффективного введения Государственного образовательного стандарта дошкольного образования в дошкольных учреждениях разработана Программа концепции развития, направленная на повышение эффективности предоставления услуг в сфере образования с учётом новых требований к качеству воспитательно-образовательного процесса.

Создание Концепции государственного управления [3] в системе организационно-управленческого, информационного и методического обеспечения развития дошкольного образования требует создания и введения образовательного стандарта дошкольного образования в дошкольных образовательных учреждениях. Реализация поставленных целей должна отвечать следующим основным задачам:

- обеспечивать государственное управление в соответствии с нормативно-правовой базой, необходимой для реализации образовательного стандарта в дошкольных учреждениях;

- соответствовать организационному, методическому и информационному сопровождению подготовки к реализации Государственного образовательного стандарта дошкольного образования;

- обновить содержание воспитательно-образовательного процесса в дошкольных учреждениях;

- обеспечить подготовку педагогических работников к реализации новых образовательных программ в образовательном процессе;

- формировать положительные мотивации у сотрудников к инновационным внедрениям в дошкольном образовании;

- обеспечить эффективность государственного управления процессом подготовки дошкольных учреждений к реализации Государственного образовательного стандарта дошкольного образования (ГОСДО).

Итогом реализации Концепции развития дошкольного образования должны стать следующие результаты:

- обновление содержания нормативно-правовой базы дошкольных учреждений;

- создание пакета материалов по организации воспитательно-образовательного процесса в соответствии с ГОСДО;
- разработка и внедрение новых программ в соответствии с ГОСДО;
- создание модели и механизма управления по внедрению ГОСДО в образовательный процесс;
- обновление ресурсов: повышение уровня компетентности кадрового потенциала, улучшение материально-технической базы, пополнение информационно-методического обеспечения.

Реализация государственного управления Концепции осуществляется по следующим направлениям:

- организационное, аналитическое и нормативно-правовое обеспечение реализации ГОСДО;
- кадровое и методическое обеспечение введения ГОСДО;
- материально-техническое обеспечение внедрения ГОСДО;
- организационно-информационное обеспечение внедрения ГОСДО.

Дошкольный возраст в жизни ребёнка отличается от других этапов его развития тем, что в эти годы закладываются основы общего развития личности, формируются психические и личностные качества ребёнка, его ценностное отношение к окружающей действительности (природе, продуктам деятельности человека, к самому себе), формируются средства и способы познания мира, культура чувств.

В современных условиях деятельности важной задачей является усиление воспитательного потенциала дошкольного учреждения, обеспечение индивидуализированного психолого-педагогического сопровождения каждого воспитанника, создание условий, выбор средств и форм всестороннего развития качеств и возможностей ребёнка. Всё это является актуальной задачей современной педагогики и психологии [2].

С учетом вышеизложенного основной целью Концепции развития является совершенствование в дошкольных общеобразовательных учреждениях интеграции в организации обучения, в соответствии с ГОСДО, реализующего право каждого ребенка на качественное дошкольное образование, полноценное развитие в период дошкольного детства как основы успешной социализации и самореализации [4].

Обеспечение доступности и высокого качества образования, адекватного социальным потребностям инновации обучения, осуществляется на основе повышения эффективности деятельности муниципального дошкольного образовательного учреждения (МДОУ) по таким критериям как качество, инновационность, доступность и экономическая целесообразность. Создание условий, обеспечивающих высокое качество результатов воспитательно-образовательного процесса, опираясь на личностно-ориентированную модель взаимодействия взрослого и ребёнка с учётом его психофизиологических особенностей, индивидуальных способностей и развитие творческого потенциала [6].

Концепция должна работать на удовлетворение запроса от трех субъектов образовательного процесса – ребенка, педагога, родителей [7].

Ценность Концепции развития МДОУ направлена на сохранение позитивных достижений детского сада, внедрение современных педагогических технологий, в том числе информационно-коммуникационных. Технологии Концепции необходимы для успешной адаптации ребенка в подвижном социуме и обеспечения личностно-ориентированной модели организации педагогического процесса в развитии у ребенка социальных компетенций в условиях интеграции усилий ребенка и педагога, ребенка и родителей, педагога и родителей.

Концепция развития дошкольного образования в деятельности МДОУ должна основываться на следующих принципах:

- гуманизации, предполагающей ориентацию взрослых на личность ребёнка;
- повышения уровня профессиональной компетенции педагогов;
- обеспечения заинтересованности педагогов в результате своего труда;
- радикального изменения организации предметно развивающей среды, жизненного пространства детского сада с целью обеспечения свободной деятельности и творчества детей в соответствии с их желаниями, склонностями и социального заказа родителей;
- изменения содержания и форм совместной деятельности с детьми путём интеграции различных видов деятельности;

- демократизации, предполагающей совместное участие воспитателей, специалистов, родителей в воспитании и образовании детей;

- дифференциации и интеграции, предусматривающих целостность и единство всех систем образовательной деятельности в решении задач психологического, физического здоровья ребёнка и формирование начал его личности;

- развивающего обучения, которое предполагает использование новых развивающих технологий образования и развития детей;

- вариативности модели познавательной деятельности, которая предполагает разнообразие содержания, форм и методов с учетом целей развития и педагогической поддержки каждого ребенка;

- общего психологического пространства, через совместные игры, труд, беседы, наблюдения. В этом случае процесс познания протекает как сотрудничество;

- активности, предполагающей освоение ребенком программы через собственную деятельность под руководством взрослого.

Участниками реализации Концепции развития МДОУ являются воспитанники дошкольного учреждения в возрасте от 1,5 до 7 лет, педагоги, специалисты, родители, представители разных образовательных и социальных структур.

Концептуальными направлениями развития деятельности дошкольных учреждений служат:

- моделирование совместной работы с детьми на основе организации проектной деятельности, использования средств информатизации в образовательном процессе, направленной на формирование ключевых компетенций дошкольников;

- совершенствование стратегии и тактики построения развивающей среды детского сада, способствующей самореализации ребёнка в разных видах деятельности;

- построение дифференцированной модели повышения профессионального уровня педагогов;

- расширение спектра дополнительных образовательных услуг;

- укрепление материально-технической базы МДОУ.

В основу реализации Концепции государственного управления развитием дошкольного образования положен

современный программно-проектный метод. При этом выполнение ее стратегической цели и задач происходит в рамках реализации проектов по отдельным направлениям образовательной деятельности, каждая из которых представляет собой комплекс взаимосвязанных мероприятий.

Основные мероприятия плана по реализации Концепции государственного управления в развитии дошкольного образования в условиях внедрения новых государственных образовательных стандартов представлены в табл. 1.

Предлагаются следующие этапы реализации Концепции государственного управления в развитии дошкольного образования:

1-й этап – организационно-аналитический – 2016 г. Анализ и оценка состояния развития МДОУ, определение приоритетов и разработка Плана развития МДОУ;

2-й этап – формирующий – 2016-2017 гг. Совершенствование компонентов воспитательно-образовательного процесса в соответствии с ГОСДО.

3-й этап – обобщающий – 2018 г. Обобщение результатов внедрения Концепции и Плана развития в соответствии с требованиями новой государственной политики.

В результате внедрения мероприятий плана реализации и внедрения Концепции государственного управления в развитие дошкольного образования возможны следующие социальные эффекты развития дошкольных учреждений:

- развитие здорового социально адаптированного ребёнка, успешно взаимодействующего в любом коллективе;
- повышение качества образовательного процесса;
- постоянное информирование родителей о деятельности учреждения, достижениях ребенка и получение обратной связи;
- повышение уровня компетенции педагогов;
- повышение уровня активной жизненной позиции педагогов и родителей, проживающих в многокультурном и многонациональном районе;
- привлечение общественных организаций как партнеров детского сада к совместному решению проблем соблюдения прав и свобод человека, поддержания мира и согласия;
- формирование стойкой мотивации на поддержание здорового образа жизни в семье;

– распространение педагогического опыта.

Таблица 1

**План мероприятий по реализации и внедрению  
Концепции государственного управления в развитии  
дошкольного образования**

№	Направление развития	Содержательная характеристика	Мероприятие	Период реализации, год
1	2	3	4	5
1	Система управления	1. Нормативно-правовое обеспечение и корректировка в соответствии с ГОСДО	1. Внесение изменений в Образовательную программу МДОУ. 2. Разработка локальных актов: – положение о деятельности рабочей группы по внедрению ГОСДО; – положение о системе внутреннего контроля качества образования.	2016
		2. Кадровое обеспечение и повышение профессионального уровня педагогов; привлечение молодых специалистов.	Составление индивидуального графика повышения квалификации педагогов. Мотивация участия педагогов в дистанционных и других внешних курсах, в том числе в переподготовке. Стимулирование деятельности педагогов, планирование деловой карьеры сотрудников, обобщение передового опыта, публикации в СМИ и печатных изданиях. Оценка и подбор кандидатов на вакантные должности. Внедрение наставничества для профессионального становления молодых специалистов.	2016-2018
		3. Усиление роли родителей и признание за ними права участвовать в решении вопросов управления	Организация и включение в структуру управления ДОУ мобильных объединений педагогов, родителей воспитанников, представителей общественности. Отработка механизма деятельности органов самоуправления (Управляющий совет, Родительский комитет).	2016-2018
2	Ресурсное обеспечение	Материально-техническое и программное обеспечение; преобразование коррекционно-развивающей среды.	Обновление и комплектование материально-технических средств путем оснащения образовательного процесса оборудованием, учебно-методическими комплектами, дидактическими пособиями в соответствии с ГОСДО.	2016-2017

Продолж.табл. 1

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

ыв  
од  
ы.  
Го  
су  
да  
рст  
ве  
нн  
ое  
уп  
ра  
вл  
ен  
ие  
раз  
ви  
ти  
ем

2.	Ресурсное обеспечение	Информатизация образовательного процесса	Создание творческой группы по внедрению ИКТ в образовательный процесс. Создание сайта ДООУ с профессиональными блогами специалистов. Создание электронных «портфолио» педагогов.	2016-2017
3.	Образовательная система	Разработка системы планирования на основе требований ГОСДО	Перспективно-тематическое, ежедневное планирование в соответствии с реализуемыми программами	2016-2017
		Взаимодействие с родителями через развитие проектной деятельности.	Разработка долгосрочных тематических проектов: «Спорт и здоровье»; «Экология души». Формирование гражданской позиции всех субъектов образовательного процесса через работу в проектной деятельности «Растим патриотов»	2016-2018
4	Сетевое взаимодействие	Расширение спектра взаимодействия с социокультурными учреждениями микрорайона для формирования социально адаптированной успешной личности.	Сотрудничество со школами, библиотекой, школой искусств.	2016-2018

дошкольного образования будет способствовать созданию новой концепции в системе организационно-управленческого, информационного и методического обеспечения и введения образовательного стандарта дошкольного образования в дошкольные образовательные учреждения. Это необходимо для успешного существования и развития в современном информационном обществе, где технический прогресс играет важнейшую роль и вызывает необходимость совершенствования подхода к образовательному процессу.

В современных условиях реформирования образования дошкольная организация представляет собой открытую и развивающуюся систему. Основным результатом её деятельности должно стать успешное взаимодействие с социумами, воспитание молодого, творчески развитого поколения Донецкой Народной Республики.

*Литература*

1. Государственный образовательный стандарт дошкольного образования на 2015-2017 гг.: Приказ МОН ДНР от 17.07.2015 г. № 326. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [old.mondnr.ru/?p=26070](http://old.mondnr.ru/?p=26070).

2. Менеджмент: навчальний посібник. – У 2 т. – Т. 1. Загальний менеджмент / кер. авт. кол. С.Ф. Поважний. – 3-тє вид., перероб. та доп. – Донецьк: ДонДУУ, 2012. – 331 с.

3. Москаленко О.В. Психолого-акмеологические особенности самосознания личности / О.В. Москаленко. – Астрахань: АГТУ, 2011. – 250 с.

4. Об образовании: Закон ДНР № 55-ІНС от 19.06.2015 г. – [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://dnr-online.ru/zakony-2>.

5. Рабочая книга дошкольного психолога / И.В. Дубровина, М.К. Акимова, Е.М. Борисова и др.; под ред. И.В. Дубровиной. – М.: Просвещение, 1991. – 303 с.

6. Шорохова Е.В. Психологические проблемы социальной регуляции поведения / Е.В. Шорохова, М.И. Бобнева. – М.: ИП РАН, 1976. – С. 24-27.

## РАЗДЕЛ II. УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

УДК 332.12:330.322

### ВЛИЯНИЕ СВОБОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН НА ИНВЕСТИЦИОННУЮ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

**Курепина А. А.,**

*аспирант ГОУ ВПО «Донецкая академия  
управления и государственной службы при  
Главе Донецкой Народной Республики», г. Донецк*

*В статье обосновано значение свободных экономических зон (СЭЗ), охарактеризовано их современное состояние, виды и особенности функционирования в развитых странах, проанализирован опыт создания СЭЗ таких стран, как Сингапур, Китай, Ирландия. Выявлены экономические эффекты влияния СЭЗ на инвестиционную привлекательность и экономику в целом Донецкой Народной Республики.*

**Ключевые слова:** *инновационная деятельность; инвестиционная деятельность; сбалансированность; свободная экономическая зона; инвестиционная привлекательность.*

*The article substantiates the importance of free economic zones, characterized the current state, the types and characteristics of their functioning in the developed countries, analyzed the experience of creating SEZ in countries such as Singapore, China, Ireland. A common characteristic of the different types of SEZ is the presence of a favorable investment climate, including foreign trade, financial, tax and administrative benefits and advantages compared to the general regime for entrepreneurs that exist in a given country. There are economic effects influence the investment attractiveness of FEZ and the overall economy of the Donetsk People's Republic.*

**Keywords:** *innovation; investment activities; balance; free economic zone; investment attractiveness.*

**Постановка проблемы.** Инновационная и инвестиционная деятельность требует предельной концентрации имеющихся инвестиционно-финансовых ресурсов на процессах развития с целью сокращения сроков преобразований и перехода на более высокий уровень. Предельность концентрации заключается в максимальном перераспределении ресурсов от потребностей процессов текущего функционирования к процессам развития при условии сохранения стабильной деятельности хозяйствующих систем. В случае превышения предела концентрации ресурсов предприятие теряет устойчивость и становится неплатежеспособным, а в случае неполного использования

инвестиционно-финансовых возможностей не обеспечиваются максимальные темпы развития. При этом возрастает риск «оставаться старым» в инновационном развитии и стратегически проигрывать.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Опыт функционирования зарубежных и отечественных СЭЗ широко освещается в нашей научной литературе. Изучению проблем внешнеэкономической деятельности страны, формированию и развитию свободных экономических зон посвящены работы Л.И. Абалкина, О.Б. Богачева, О.Т. Богомолова, Л.Б. Вардомского, В.А. Дергачева, В.И. Замятина, Р.И. Зименкова, Ю.П. Калмыкова, В.Е. Рыбалкина, В.А. Савина, Е.И. Сафронова, Н.В. Смородинской, И.П. Фаминского, А.Г. Шаповальянца, В.М. Штульберга и других.

Из трудов иностранных специалистов, работавших над этими проблемами, можем назвать работы таких учёных, как Абдул Рахман али Абдул Рахман, С. Ватанабе, Ду Синхуа, Занг Тхань Тунг, Ли Хао, Ли Чженьвэнь, Линь Ецинь, Р. Лоуренс, Сюй Цзыцэ, Цай Жэньцюнь, Хунсюнь Дэн, Чан Сюцзэ, Гэ Сяюй, Л. Янг и другие.

*Актуальность.* На сегодняшний день для развития эффективности инвестиционной деятельности необходима предельная концентрация имеющихся инвестиционно-финансовых ресурсов на процессах развития с целью перехода на более высокий уровень и сокращения сроков преобразований. В данном случае предельность концентрации основывается на максимальном перераспределении ресурсов от потребностей процессов текущего функционирования к процессам развития при условии сохранения стабильности деятельности хозяйствующих систем. При превышении предела концентрации ресурсов предприятие теряет устойчивость и становится неплатёжеспособным, а при неполном использовании инвестиционно-финансовых возможностей не обеспечиваются максимальные темпы развития, поэтому возрастает риск «оставаться старым» в инновационном развитии и стратегически проигрывать.

Эффективное и устойчивое развитие в долгосрочной перспективе обуславливает необходимость адекватной и своевременной реакции на воздействие указанных факторов, которая обеспечивается новыми методами управления, своевременность которых объясняется недостатком соответствующих теоретических

разработок и методических инструментов, способных обеспечить устойчивое и сбалансированное развитие инновационной и инвестиционной деятельности хозяйствующих систем.

*Цель статьи* – изучение особенностей функционирования свободных экономических зон в развитых странах на предмет возможности применения подобного опыта в Донецкой Народной Республике для получения экономического эффекта влияния СЭЗ на инвестиционную привлекательность и экономику в целом.

*Изложение основного материала исследования.* Одним из самых эффективных современных макроэкономических инструментов привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику в целом и в инвестиционную деятельность, в частности, служит создание в той или иной форме особых (свободных) экономических зон, которые на сегодняшний день играют значительную роль в мировой экономике.

В Международной конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур (Киото, 18 мая 1973 г.) свободная зона рассматривается как объект, который находится за пределами таможенной территории государства и, следовательно, не подвергается обычному таможенному налогообложению и контролю. Другими словами, свободная экономическая зона – это часть территории страны с особым действующим режимом для отечественного и иностранного бизнеса [3].

При всем разнообразии свободных экономических зон в мире и их теоретических концепций суть данного явления состоит в следующем [2]:

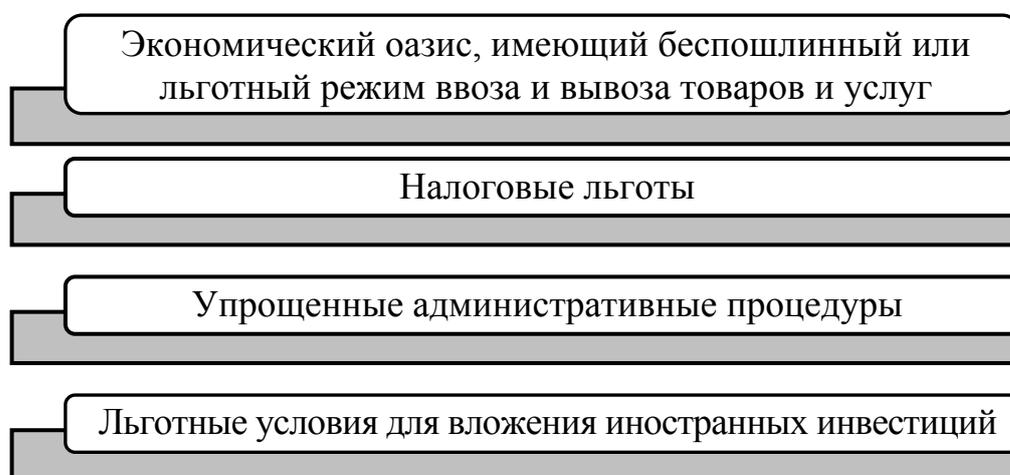


Рис. 1. Сущность свободных экономических зон

Таким образом, свободная экономическая зона – это обособленная часть территории страны, на которой устанавливается особый правовой режим для бизнеса: таможенные, налоговые, гражданско-правовые и административные льготы и гарантии.

Общая характерная черта различных видов СЭЗ – наличие благоприятного инвестиционного климата, включающего внешнеторговые, финансовые, налоговые, административные льготы и преимущества по сравнению с общим режимом для предпринимателей, существующим в той или иной стране. Выделяют 4 вида льгот [3]:

Таблица 1

### Виды льгот в СЭЗ

Вид льгот	Характеристика
Внешнеторговые	Они предусматривают введение особого таможенно-тарифного режима (снижение или отмену экспортно-импортных пошлин) и упрощение порядка осуществления внешнеторговых операций
Налоговые	«Налоговые каникулы». Пониженные налоговые ставки по отдельным видам налогов. Льготные правила расчета налогооблагаемой базы
Финансовые	Система низких цен на коммунальные услуги. Льготные условия оплаты аренды помещений и земельных участков. Бюджетные дотации. Беспошлинный импорт сырья, полуфабрикатов, машин и оборудования для организации экспортного производства. Беспошлинное хранение и переработка транзитных грузов. Скидки со ставок таможенного тарифа на внешней и внутренней границах. Страхование коммерческих рисков. Введение режима ускоренной амортизации. Отмена или снижение таможенных пошлин
Административные	Упрощенная процедура регистрации предприятий. Безлицензионный вывоз за границу собственной продукции иностранных фирм и ввоз ее для собственных нужд. Упрощение таможенных процедур. Льготный визовый (или безвизовый) режим для иностранных специалистов

Мировая практика организации и функционирования специальных экономических зон свидетельствует, что они создаются для достижения разнообразных целей [4]:

- главная цель – более глубокое включение стран в процесс развития международного разделения труда;
- насыщение внутреннего рынка заинтересованной страны высококачественной продукцией, импортозамещающими товарами;

- обеспечение ускоренного внедрения в производство отечественных и иностранных научно-технических разработок с дальнейшим использованием их результатов;
- подготовка квалифицированных рабочих, инженеров, хозяйственных и управленческих кадров;
- стимулирование экономического развития какой-либо территории или конкретной отрасли производства;
- СЭЗ рассматриваются как региональный метод модернизации экономики в условиях ее перехода от административных принципов функционирования к рыночным.

Поэтому территории, наиболее благоприятные для размещения СЭЗ, имеют, как правило, приграничное расположение, а также морские торговые порты и магистральные транспортные сети (железнодорожные, автодорожные, аэропорты), сложившиеся промышленные, научные и культурные центры, районы концентрации наиболее ценных природных ресурсов [2].

Мировой опыт (Японии, США, Европы, Азии) показывает, что на функционирование СЭЗ оказывают влияние следующие факторы [4]:

- экономическая и политическая стабильность;
- качество инфраструктуры;
- инвестиционные гарантии;
- квалификация рабочей силы.

СЭЗ любого типа – это особое территориально-хозяйственное и административно-территориальное образование. В различных странах мира используются самые разные обозначения СЭЗ. Например, в России и других странах СНГ чаще всего встречаются понятия «свободная экономическая зона», «зона свободной торговли», «зона наибольшего благоприятствования в торговле», «свободная таможенная зона», «зона свободного предпринимательства» и т.д. В Китае – «специальная экономическая зона», «открытые прибрежные города», «районы экономического развития». В Турции развиты понятия «зоны свободной торговли», в Южной Корее – «зоны свободного экспорта», «свободные зоны», а в Японии – «технополисы».

Таким образом, свободные экономические зоны являются одним из самых эффективных факторов, способствующих увеличению иностранных и отечественных инвестиций в национальную экономику страны, региона, города.

Всего в мире насчитывается около 25 разновидностей и функционируют около 2000 свободных экономических зон, из них 400 научно-промышленных парков, 400 зон свободной торговли, более 300 экспортно-производственных зон, 100 зон специального назначения. Ежегодный торговый оборот зон составляет 15-25 млрд долл. США [5].

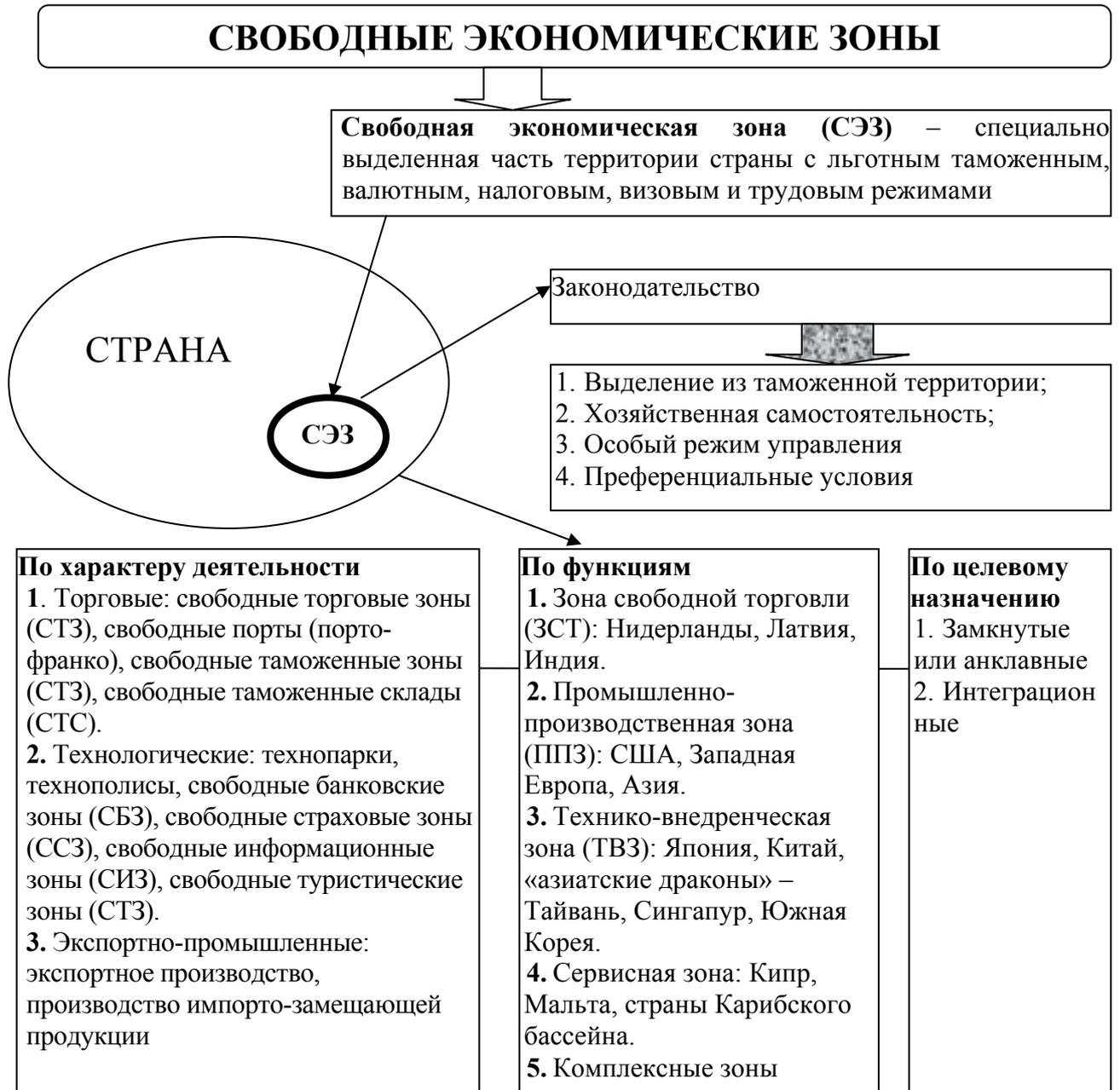


Рис. 2. Видовая структура и особенности СЭЗ

Особое внимание в эффективном создании СЭЗ привлекает опыт таких стран, как Сингапур, Китай, Ирландия, Южная Корея.

Раньше Сингапур был известен своим портом, расположенным на перекрестке мировых морских путей. Однако на сегодняшний

день он стал высокоразвитым государством, занимающим самые высокие позиции во всех мировых рейтингах. На данный момент Сингапур – это мировой торговый, финансово-банковский, нефтеперерабатывающий, инновационный, транспортный и туристический центр [4].

Сингапур является примером успешного развития «точечных» зон, которые в основном ориентированы на экспорт товаров. Такой режим Сингапура позволяет рассматривать это государство как единую экспортно-производственную зону, правительство которого объявило ряд районов промышленными зонами-территориями, полностью оборудованными для создания промышленных предприятий [1].

Благодаря успешному развитию СЭЗ и развитию инноваций, Сингапур прочно удерживает ведущие позиции в различных международных рейтингах. В рейтинге Всемирного банка «Ease of Doing Business 2015» на протяжении трех лет Сингапур занимает лидирующую позицию – 1-е место.

В Global Competitiveness Index (GCI) 2014-2015 уже четвертый год подряд Сингапур занимает вторую позицию, уступив только Швейцарии.

В 2015 году Сингапур занял в The Global Innovation Index первое место в Азии, седьмое – в мире и второе – в мировом индексе конкурентоспособности в таких областях: развитие финансового рынка, развитие инфраструктуры, защита прав инвесторов, защита интеллектуальной собственности и эффективность государственных расходов.

По динамике объёмов венчурных инвестиций Сингапур вышел на первое место в Азии (по данным Asia Venture Capital Journal, венчурные инвестиции в технологический сектор Сингапура составили \$1,71 миллиарда), по абсолютным объёмам – на второе, при этом опередив Японию и уступив Китаю [1].

Интересен опыт Китая в сфере создания и развития специальных зон. Главными особенностями китайских СЭЗ являются:

1. Самостоятельное социально-экономическое развитие на основе рыночного регулирования.

2. Промышленность рассматривается как главный отраслевой приоритет.

3. СЭЗ создаются на основе иностранных капиталовложений.

На сегодняшний день в Китае СЭЗ играют важнейшую роль в развитии национальной экономики. В 2015 году объем внешней торговли данных зон составил 699,83 млрд долл., из них импорт – 304,85 млрд долл., экспорт – 394,98 млрд долл.

В настоящее время Ирландия является мировым лидером в сфере создания и развития СЭЗ, несмотря на то, что независимой республикой она была провозглашена лишь в 1949 году. На то время государство характеризовалось высоким уровнем безработицы, оттоком населения из-за нищеты, перепроизводством сельскохозяйственной продукции и было представлено аграрной экономикой.

С того времени и по сегодняшний день Ирландия стала равноправным членом европейского сообщества и создала на своей территории около 60 локальных свободных экономических зон.

Сейчас Ирландия характеризуется следующими ведущими секторами экономики:

- машиностроением и приборостроением;
- международным туризмом;
- аграрным производством, которое удовлетворяет в полном объеме потребности страны в продовольственной сфере.

Нищету, безграмотность и безработицу заменила высокая потребность в квалифицированной рабочей силе, которая реализуется через гарантированное финансово обеспеченное государством гимназическое образование и развитую сеть целевого профессионального обучения. Результатом этого является высокий уровень среднего годового дохода для работающего в экономической зоне, которая на данный момент составляет 50-70 тыс. долл. США [1].

Портовая зона, расположенная в аэропорту Шеннон – главный успешный пример функционирования свободной зоны. Свободная зона Шеннон находится в западной части Ирландии и охватывает территорию в 243 га. С 1959 года на территории свободной зоны зарегистрировалось более 100 компаний, которые обеспечивают занятость 7000 человек. Годовой экспорт товаров и услуг превышает 3300 млн евро в год.

Таким образом, свободные экономические зоны Ирландии приносят ежегодно 600 млн евро в развитие национальной экономики государства в виде заработной платы, товаров и услуг.

Несмотря на разнообразие СЭЗ в мире, можно выделить несколько универсальных характерных черт, присущих любой особой зоне.

1. Создание благоприятных условий для ведения бизнеса с помощью применения различных стимулов и льгот.

2. Наличие обособленной системы органов управления СЭЗ, которые наделены правом принимать самостоятельные экономические решения.

3. Поддержка государственной, региональной и местной властью проектов создания СЭЗ.

4. Максимальная открытость свободной экономической зоны вливаниям иностранного капитала и мировому рынку.

Однако создание и функционирование свободных экономических зон не является гарантией эффективного и быстрого развития национальной экономики со значительным притоком инвестиций. СЭЗ – это инновационный проект страны, имеющий высокий уровень риска с непредсказуемым результатом.

Финансирование развития СЭЗ, в особенности крупных, требует значительных инвестиционных вложений со стороны государства. Для повышения эффективности данных вложений в развитие СЭЗ необходимо ужесточать контроль за целевым использованием государственных инвестиционных вложений. В первую очередь, средства должны направляться на развитие глобальных и приоритетных сфер деятельности или инфраструктуры государства. Деятельность инфраструктуры с низким уровнем развития, как правило, требует больших финансовых расходов с целью освоения территории. Финансирование такой инфраструктуры может привести к сдерживанию и уменьшению привлечения иностранных инвесторов, ослаблению деятельности СЭЗ в конкурентной борьбе за рынки сбыта и зарубежный капитал. Ярким примером такой ситуации является длительный период окупаемости СЭЗ в Филиппинах и Индии, которые при создании СЭЗ не учли фактора неразвитости своей инфраструктуры. В то же время СЭЗ в Малайзии, Южной Корее, Китае и Сингапуре, с учётом данных факторов, позволила значительно сократить расходы на их создание и в ближайшее время получить прибыль [5].

На сегодняшний день современная экономика Донецкой Народной Республики переживает сложный трансформационный период. Последствия войны, экономическая блокада и отсутствие

международного признания независимости Республики в значительной мере усугубили тяготы переходного этапа.

Жёсткие экономические действия против ДНР парализовали основные отрасли производства в Республике, повлекли за собой углубление экономического кризиса. Из-за незавершённого процесса политического урегулирования конфликта между Украиной и Донецкой Народной Республикой экономика Республики несет дополнительную нагрузку, вызванную необходимостью постоянного укрепления обороноспособности государства. Невозможно осуществление внешнеэкономической деятельности в полном объёме из-за непризнанности политического статуса ДНР.

В процессе строительства независимого демократического государства с развитой рыночной экономикой первоочередными задачами становятся:

1. Повышение уровня жизни и социальной защищенности населения.
2. Создание условий для нормальной жизнедеятельности предприятий и организаций в условиях экономической блокады.
3. Налаживание взаимовыгодного сотрудничества с деловыми партнерами, укрепление позиций на международном уровне в переходный период.

Ключевым элементом в экономике Донецкой Народной Республики, как и любого государства, является инвестиционная деятельность, которая приводит в действие весь механизм воспроизводственного процесса.

В настоящее время в Донецкой Народной Республике объем инвестиций в большинстве отраслей экономики не соответствует реальным потребностям обновления основных фондов. Внутренние инвестиционные источники в виде собственных средств предприятий не в состоянии в полной мере удовлетворять инвестиционный спрос хозяйствующих субъектов, а частные капиталы населения не доверяют существующим формам инвестирования. Подобная ситуация создает сложности по проблемам привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику, создания необходимой институциональной инфраструктуры инвестиционного рынка и совершенствования правовой среды.

На современном этапе одним из самых важных стратегических решений для формирования привлекательных условий внутреннего и внешнего инвестирования и подъёма

регионов Республики в сфере инвестиционной деятельности является создание свободных экономических зон.

На сегодняшний день на территории ДНР существует одна СЭЗ – специальная экономическая зона «Донецк». Однако по экономическим и политическим причинам она не функционирует.

При решении поставленной в статье цели использовались следующие общенаучные методы исследования:

- для исследования сущности свободных экономических зон – абстрагирование, систематизация, индукция, дедукция, синтез и анализ;
- для определения особенностей функционирования свободных экономических зон в странах-инновационных лидерах – сравнение, описание, обобщение и аналогия.

*Выводы.* Итак, создавая новые и развивая существующие СЭЗ в Донецкой Народной Республике, мы получим следующие экономические эффекты влияния СЭЗ на инвестиционную привлекательность Республики и экономику в целом:

1. Стимулирование притока инвестиций. Яркий пример стимулирования притока инвестиций – это китайские свободные зоны, совокупный объем привлечённых инвестиций которых составляет в среднем от 28 млрд долл. США.

2. Стимулирование экспорта. Практика развитых стран показывает, что на свободные экономические зоны в таких странах, как Республика Корея, Тайвань, Маврикия, Турция, Мексика, Китай и т. д. в среднем приходится 90-70 % всего экспорта и 80 % промышленного экспорта. Таким образом, во многих странах СЭЗ стали важным каналом реализации национального экспорта как в целом, так и, прежде всего, промышленного экспорта.

Основным торгово-экономическим партнером ДНР является Россия. Традиционно считается, что ориентация экспорта на единственный рынок представляет серьёзную угрозу экономической безопасности страны. В определённой степени это действительно и для экономики Республики, однако, учитывая ряд факторов, данная опасность становится относительной.

*Во-первых,* в силу непризнанности политического статуса Республики большого выбора в географической направленности внешнеэкономических связей не имеется.

*Во-вторых,* масштабы экспорта Республики намного меньше по отношению к объемам российского рынка.

*В-третьих*, ориентация на Россию положительно влияет на экономику ДНР, поскольку в структуре доходов от внешнеэкономических связей превалирует российский рубль. Более того, именно благодаря созданию обширных экономических связей и появлению значительных объёмов российского капитала, возможно относительное решение проблемы «неуверенности в завтрашнем дне» и реализации экспортоориентированной стратегии развития Республики на фоне использования российского рубля в качестве законного платёжно-расчётного средства в ДНР.

3. Увеличение валютной выручки. СЭЗ стали важным инструментом валютных доходов отдельных стран мира. (Например: в совокупных экспортных поступлениях Республики Корея, Индонезии и Тайваня уровень доходов СЭЗ увеличился с 47 до 77 %).

4. Содействие росту занятости. В подтверждение приводим такие данные: за 10 лет численность занятых в СЭЗ Маврикий возросла с 600 до 400 тыс. чел., что равно 1/3 всех занятых страны; в СЭЗ КНР количество занятых варьируется от 15 млн чел. до 200 млн чел.

5. Повышение среднедушевого ВВП региона. Так, в течение 10 лет в китайской СЭЗ Шэньчжень ВВП на душу населения увеличился в 5 раз и составил 3,5 тыс. долл. США.

6. Достижение «демонстрационного эффекта» для национальных компаний и отраслей, которые вынуждены повышать уровень конкурентоспособности производимой продукции и услуг в ценовом и неценовом плане, чтобы выжить на внутреннем рынке.

7. Повышение уровня квалификации рабочей силы и подготовки управленческих кадров. В компаниях с зарубежными инвестициями, как правило, создается сеть подготовки кадров, что важно для развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

8. Повышение уровня социально-экономического развития региона и Республики в целом. Интересен пример одной из наиболее эффективных свободных экономических зон в китайской практике – СЭЗ Шэньчжэнь. На дату создания СЭЗ в этой провинции отраслевая структура экономики носила аграрный характер. Имелось лишь несколько предприятий по производству пестицидов и фермерского оборудования. В настоящее время в зоне функционируют более 15 тыс. промышленных компаний с совокупным капиталом в 8 млрд долл. и общим объёмом производства более 100 млрд юаней.

В целом, свободные экономические зоны в разных регионах и странах мира доказали свою эффективность в качестве инструмента стимулирования экспорта, притока национальных и иностранных инвестиций, создания промышленных и высокотехнологичных производств, занятости населения. Если на территории Донецкой Народной Республики будут создаваться свободные экономические зоны и прекратятся боевые действия, то можно ожидать, что за год или полтора станет возможным восстановление разрушенных объектов инфраструктуры и предприятий и даже построение новых объектов.

### *Литература*

1. Брынцев А.Н. Формирование инвестиционного климата в условиях свободной экономической зоны / А.Н. Брынцев. – М.: ИД «МЕЛАП», 2009. – 192 с.

2. Капустин А.А. Свободные экономические зоны: мировой опыт и российские перспективы / А.А. Капустин // Вопросы экономики. – 2006. – № 12. – С. 5-12.

3. Лешина И.Е. Предпосылки и цели создания свободных экономических зон. Проблемы и перспективы развития / И.Е. Лешина // Проблемы местного самоуправления. – 2014. – № 11. – С. 16-24.

4. Мировая практика СЭЗ (по материалам World Economic Journal) URL. – [Электронная версия]. – Режим доступа: <http://daily-finance.ru/articles/2013-02-01/df/25280> (дата обращения: 18.04.2016).

5. Ямпольская И.Л. Практика создания и функционирования свободных экономических зон / И.Л. Ямпольская // Теория и практика управления. – 2013. – № 5. – С. 15-21.

УДК338.3: 332.1

## ФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ В РЕГИОНЕ

**Папа-Дмитриева И. И.,**  
*старший преподаватель кафедры менеджмента в  
производственной сфере ГОУ ВПО «Донецкая  
академия управления и государственной  
службы при Главе Донецкой Народной  
Республики», г. Донецк*

*Статья посвящена анализу проблем формирования устойчивых моделей производства и потребления в регионе, а также роли государственных органов и институтов в этом процессе и инструментам реализации концепции устойчивого производства и потребления.*

**Ключевые слова:** устойчивое производство, устойчивое потребление, управление, модели потребления.

*The article analyzes the problems of formation of sustainable patterns of production and consumption in the region, the role of public authorities and institutions in this process.*

**Keywords:** sustainable production, sustainable consumption, management, consumption patterns.

**Постановка проблемы.** Концепция устойчивого производства и потребления (УПП) была представлена международному сообществу на конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 году. Первоначально концепция была разработана с целью снижения экологических и социальных последствий неустойчивых моделей потребления и производства, прежде всего в промышленно развитых странах. В настоящий момент считается, что концепция может быть полезна развивающимся странам и странам с переходной экономикой, потому что способствует эффективному использованию ресурсов и энергии, созданию устойчивой инфраструктуры и улучшению качества жизни, что, в свою очередь, помогает уменьшить экономические, экологические и социальные издержки развития путём повышения конкурентоспособности, создания рабочих мест в устойчивых секторах экономики и сокращения бедности.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Проблема формирования моделей устойчивого производства и потребления вызывает активный интерес за рубежом.

Дисциплинарные подходы к потребительскому поведению рассматриваются в работах Лемме С. [1]. Работы Вольфа Ф., Шонхера Н. [2], Де Риддера В. Дж., Нильсона М., А. фон Рагамбаума [3] посвящены оценке эффективности различных инструментов государственного управления в формировании моделей устойчивого потребления. Механизмы государственного управления устойчивым потреблением освещены в работах Фукса Д. и Лорек С. [4], Брехманн В., Фриче Ю., Хейсканен Е. [5]. Вопросы формирования устойчивого потребления домашних хозяйств затронуты в трудах Мон О. [6]. Работы Зикриной З. [7], Шредера П., Бобылева С.Н. посвящены оценке эффективности мероприятий по реализации программ и проектов достижения устойчивого производства и потребления в различных странах.

Однако, как указывают авторы Туккер А., Устав М., Веззоли С., Сто Е., Андерсен М. [8], недостаточно разработаны вопросы комплексного воздействия различных инструментов государственного управления на потребление.

*Актуальность.* Для гражданского общества формирование устойчивых моделей производства и потребления дает возможность покончить с бедностью, болезнями, повысить качество жизни. Анализ моделей производства и потребления в регионе показывает их крайнюю неустойчивость [9], что оказывает негативное влияние на формирование рынка экологически чистых товаров и услуг, эффективность использования энергии и ресурсов, качество жизни и благосостояние. Поэтому вопросы формирования устойчивых моделей производства и потребления в регионе являются актуальными и требующими дальнейшего изучения.

*Целью работы* является анализ проблем формирования моделей устойчивого производства и потребления в регионе, роль государственных органов и институтов в этом процессе.

*Изложение основного материала.* Мировым сообществом признан тот факт, что формирование устойчивого потребления и производства является важным аспектом устойчивого развития, от которого зависит достижение долгосрочного экономического роста.

На конференции Организации Объединённых Наций по устойчивому развитию «Рио+20» в 2012 году главы государств приняли «Десятилетнюю рамочную программу в области устойчивого потребления и производства» (10РП),

представляющую собой программу мероприятий по переходу к УПП в развитых и развивающихся странах.

Таблица 1

### Секторальные Программы перехода к УПП [10]

№ пор.	Программа	Цель
1	Программа устойчивых государственных закупок (УГЗ)	- Обоснование экономической модели устойчивых государственных закупок; - оказание поддержки реализации УГЗ на местах
2	Программа информирования потребителей (Программа ИП)	- Дать возможность потребителям делать осознанный выбор в пользу экологически устойчивых товаров и услуг; - повышение наличия, доступности и качества информации для потребителя; - продвижение изменений в бизнесе и правительстве; - улучшение коммуникации, в целях содействия изменению поведения
3	Программа устойчивого туризма (Программа УТ)	- Поддержка сотрудничества между заинтересованными сторонами с целью выработки и внедрения передовых практик ресурсоэффективного и низкоуглеродного туризма, снижения темпов утраты биоразнообразия, сохранения экосистем, сохранения культурного наследия, борьбы с бедностью и укрепления устойчивости средств к существованию
4	Программа устойчивого образования и образа жизни (Программа УООЖ)	- Построение общего для всех видения устойчивого образа жизни, достижение единого понимания посредством междисциплинарных подходов; - интеграция принципов и практик устойчивого образа жизни во все сектора общества; - разработка инструментов и стимулов для создания потенциала УООЖ; - наделение людей способностью ведения устойчивого образа жизни путем образования, повышения осведомленности и активного участия; - измерение преимуществ мероприятий, направленных на улучшение образа жизни
5	Программа по повышению экологической устойчивости зданий и процессов строительства	- Создание, обслуживание и использование сооружений, в которых можно жить и работать без вреда для здоровья, и которые устойчивым образом используют энергию, воду, землю и другие ключевые ресурсы с учетом предельно допустимых параметров факторов воздействия на окружающую среду и оказывают минимальное неблагоприятное воздействие на природный мир, вместе с тем поддерживая социальное и экономическое развитие
6	Программа по повышению устойчивости продовольственных систем	- устойчивое обеспечение продовольственной безопасности и питания для нынешних и будущих поколений

В рамках Программы были разработаны шесть тематических и секторальных программ, которые в рамках 10РП формируют «комплексные основы» для реализации перехода к УПП (табл. 1).

В настоящий момент к участию в реализации 10РП и отдельных программ в её составе подключились более 500 заинтересованных сторон, в том числе правительства и гражданское общество таких стран, как Германия, Франция, Япония, Швеция, Корея, Марокко, Индонезия, институты ООН в лице Всемирной организации потребителей (Consumers International), Всемирной туристской организации (ЮНВТО), Всемирного фонда дикой природы (WWF), Всемирного совета по экологическому строительству (Green WGBC) и частный бизнес.

Формирование устойчивых моделей производства и потребления стало для мирового сообщества сложной задачей. Общество, которое «привыкло потреблять», крайне неохотно отказывается от привычной модели поведения, которая складывается под влиянием ряда сложных и разнообразных факторов. Структура потребления как отдельного человека, так и семьи индивидуальна.

Многие потребительские предпочтения объясняются принадлежностью людей к различным общественным классам. Эти сравнительно стабильные группы в рамках общества располагаются в иерархическом порядке и характеризуются наличием своих, отличных от других, ценностных представлений, интересов и поведения. Для них характерны определенные предпочтения товаров и марок в одежде, хозяйственных принадлежностей, проведения досуга, автомобилях.

Индивид является членом множества социальных групп. Положение в каждой из них характеризуется с точки зрения его роли и статуса. Каждая из ролей в той или иной степени влияет на покупательское поведение.

На поведение потребителя влияют такие его характеристики, как возраст, пол, образование и воспитание, этап жизненного цикла семьи, сфера деятельности, наличие хобби, тип личности и представление о самом себе.

На товарном выборе индивида сказывается в огромной мере его экономическое положение. Оно определяется размерами расходной части бюджета, размерами сбережений и активов,

кредитоспособностью и взглядами на расходование средств в противовес их накоплению.

Однако анализ показывает, что существуют и некоторые общие потребительские приоритеты. Так, расходы любой семьи включают траты на питание, одежду, жилье, транспорт, медицину, образование. При этом расходы малоимущих семей приходятся в основном на питание и самые необходимые повседневные нужды. При росте доходов семей увеличиваются расходы на одежду, предметы длительного пользования, отдых, развлечения, сбережения и т. п.

Кроме всех перечисленных выше факторов личностного характера, на модели потребления оказывают влияние конкретная экономическая ситуация в стране, уровень знаний населения об окружающей среде и устойчивом развитии, степень поддержки населением правительственных мер, направленных на охрану окружающей среды. Также нужно принять во внимание исходное состояние потребления и перспективы его развития, понимать особенности влияния различных инструментов управления на потребителя, учитывать наличие «зелёных» движений, степень корпоративной ответственности и других факторов, влияющих на социальные ценности и выбор потребителей. В целом важно понимание не только личностных, социальных и экономических аспектов потребительского поведения, но и роль, значение и перспективы гражданского общества, правительства и бизнеса в разработке эффективных подходов к регулированию этого процесса. Сложный процесс анализа и оценки сложившихся в государстве моделей потребления раскрывает большие возможности от использования его результатов при решении социальных, экономических и экологических проблем в области устойчивого развития.

Чрезмерное потребление является основным фактором неравенства и неустойчивости как на национальном, так и на глобальном уровне. Чрезмерное потребление создает серьёзное неравенство между домашними хозяйствами и социальными группами, между богатыми и бедными странами, между нынешним и будущими поколениями. Высокий уровень потребления населения вышел за рамки того, что отвечает интересам экологической устойчивости нынешнего и будущих поколений. Повышение эффективности использования ресурсов в сфере

производства зачастую значительно перекрывается увеличением количества потребляемых товаров и услуг.

Таким образом, чрезмерное потребление формирует неустойчивое производство и становится основной причиной истощения ресурсов

Анализ показывает, что в Донецком регионе сложились крайне неустойчивые модели производства и потребления. Они сформировались под влиянием таких факторов, как:

- преобладание угледобывающей отрасли, являющейся чрезвычайно энергоёмкой;
- низкая доля отраслей с высокой добавленной стоимостью;
- высокая энерго- и ресурсоемкость используемых в регионе производственных мощностей;
- устаревшие технологии производства;
- высокая доля продукции тяжелого машиностроения;
- низкая энергоэффективность жилищного сектора;
- рост использования личных автомобилей, снижающий их заполняемость и, соответственно, топливную эффективность перевозок;
- высокая доля выбрасываемых и нерационально используемых продовольственных товаров.

Работа в направлении масштабных поведенческих изменений, которые имеют важнейшее значение для трансформации моделей производства и потребления – сложный и долговременный процесс. Повышение информированности, особенно посредством образования в интересах устойчивого развития в школах и университетах в сочетании с различными формами информационных программ, политики в сфере культуры играет решающую роль и должно быть направлено на все субъекты общества, включая производителей, потребителей, политические партии, государственные органы управления всех уровней, научное и культурное сообщества, средства массовой информации и широкую общественность [11].

Важным требованием для реализации программ стимулирования устойчивых моделей производства и потребления является привлечение всех слоев общества, включая государственный сектор, частный бизнес, молодежь, работающее население и людей пенсионного возраста, посредством информирования и повышения уровня знаний об экологических

составляющих поведенческих моделей потребления. Дело в том, что сформировавшиеся в регионе модели производства характеризуются крайней неустойчивостью за счёт высокого уровня ресурсо- и энергопотребления, крайней изношенности оборудования и неэффективной структуры экономики. Товары и услуги, производимые предприятиями региона в течение всего жизненного цикла, оказывают негативное влияние на окружающую среду и человека, и их использование делает неустойчивым потребление. Модели потребления, в свою очередь, стремятся к неустойчивым в основном за счёт того, что 90 % своих относительно небольших доходов население тратит на питание, содержание жилья, приобретение товаров длительного пользования и транспорт, приобретение товаров и услуг, которые в течение всего жизненного цикла оказывают негативное влияние на окружающую среду и человека, способствуя деградации окружающей среды и обнищанию государства.

Важная роль в стимулировании изменения неустойчивых моделей производства и потребления принадлежит государственным органам власти. Если ними будут определены конкретные мероприятия, инструменты, стратегии, меры и механизмы контроля и оценки моделей производства и потребления, то реализация поставленных задач может быть осуществима несмотря на масштабы деградации ресурсов, загрязнения окружающей среды и экологических потерь в регионе.

В этой связи может быть рекомендован ряд мер, которые, в случае их реализации, позволят сделать производство и потребление более устойчивыми. К таким мерам можно отнести:

- изменение структуры экономики региона с целью перехода к «зелёной экономике»;
- формирование в регионе конкурентоспособных производств с более высокой добавленной стоимостью;
- разработка программы повышения осведомленности о важной роли устойчивых моделей потребления и производства, особенно среди молодёжи;
- увеличение инвестиции в более чистое производство и обеспечение экологической эффективности;
- повышение степени корпоративной экологической и социальной ответственности и подотчетности;
- поощрение политики устойчивых государственных закупок;

- способствование разработке и распространению альтернативных технологий использования возобновляемых источников энергии;
- более широкое использование передовых энергетических технологий, включая более чистые технологии использования ископаемого топлива;
- разработка программ повышения эффективности использования энергии;
- предотвращение и сведение к минимуму образования отходов и более широкой утилизации вторичного сырья, рециклирования отходов;
- использование экологически безопасных альтернативных материалов.

*Выводы.* Многолетний опыт международного сотрудничества в сфере экологической безопасности и сохранения окружающей среды показал, что наиболее эффективно реализация планов и программ в сфере экологии проходит на местном уровне, что требует качественного управления, включая меры по усилению подотчётности органов государственной власти и повышению прозрачности их деятельности. Однако слабые государственные институты, авторитарное отношение и политические процессы в республике зачастую снижают качество экологического управления. Недостаточная доступность и качество базовых услуг, наряду с неполной реализацией обязательств в области прав человека, однозначно свидетельствуют о том, что региону ещё многое предстоит сделать для обеспечения эффективного и ответственного управления.

### *Литература*

1. Лемме С. Азбука SCP (Sustainable Consumption and Production). Освещение концепции устойчивого потребления и производства. Доклад к десятилетию рамочной программы по устойчивому потреблению и производству / С. Лемме // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: . (Дата обращения: 30.11.2016).

2. Вольф Ф. Оценка воздействия устойчивого потребления. Инструменты политики / Ф. Вольф, Н. Шонхер // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.scp-knowledge.eu/sites/default/>

files/knowledge/attachments/Wolff\_Schönherr\_Impact. (Дата обращения: 30.11.2016).

3. Де Риддер В. Дж. Основы для выбора инструмента управления и его использование в комплексной оценке устойчивого развития / В. Дж. Де Риддер, М. Нильсон, А. фон Рагамбаум // Экологическая оценка политики и управления, 2007. – № 9. – С. 423-441 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.worldscientific.com/worldscinet/jeapm](http://www.worldscientific.com/worldscinet/jeapm) Journal of Environmental Assessment Policy and Management. – (Дата обращения: 30.11.2016).

4. Фукс Д. Управление устойчивым потреблением / Д. Фукс, С. Лорек // Журнал чистого производства. – 2013. – № 38. – С. 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.elsevier.com/найти/jclepro](http://www.elsevier.com/найти/jclepro). (Дата обращения: 07.12.2016).

5. Политика содействия устойчивому потреблению. Первые результаты воздействия в масштабах ЕС / Н. Шонхер и др. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.europp.net](http://www.europp.net). (Дата обращения: 07.12.2016).

6. Мон О. Роль домашних хозяйств в повестке дня SCP. Один актер в шоу или согласованные действия? / О. Мон // Международный журнал по инновациям и устойчивому развитию. – 2007. – № 2. – С. 201-214 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://oksanamont.blogspot.com/p/publications.html>. (Дата обращения: 07.12.2016).

7. Зикрина З. Отчет в рамках социального проекта / З. Зикрина // «Проведение мониторинга эффективности выполняемых мероприятий по реализации программ и проектов по достижению устойчивого производства и потребления в Республике Казахстан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.eco.gov.kz/files/provedenie\\_monitoringa.htm](http://www.eco.gov.kz/files/provedenie_monitoringa.htm). (Дата обращения: 07.12.2016).

8. Инновационные системы для устойчивости. Перспективы радикальных изменений в области устойчивого потребления и производства // Гринлиф. ДЭСВООН & ЮНЕП. Международное совещание экспертов по рамочным десятилетним программам для устойчивого потребления и производства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://oksanamont.blogspot.com/p/publications.html>. (Дата обращения: 07.12.2016).

9. Папа-Дмитриева И.И. Трансформация факторов экологизации бизнеса в регионе / И.И. Папа-Дмитриева // Менеджер. Вестник ДонГУУ. – 2015. – №1 (71). – С. 213-218.

10. Десятилетняя рамочная программа в области УПП [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.unep.org/10yfp](http://www.unep.org/10yfp). (Дата обращения: 01.12.2016).

11. Алкалай С. Создание общества на основе большей инклюзивности, устойчивости и процветания в Европе и Центральной Азии. Общее видение Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня в области развития на период после 2015 года / С. Алкалай, Д. Султаноглу [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <chrome-extension://mhjfbmdgcfjbbpaeojofohoefgiehjai/index.html>. (Дата обращения: 07.12.2016).

УДК 316.323:332.14

## УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОЦЕССАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПРИГРАНИЧНЫХ РЕГИОНОВ

**Погребняк Ю. В.,**

*преподаватель кафедры менеджмента в  
производственной сфере ГОУ ВПО «Донецкая академия  
управления и государственной службы  
при Главе Донецкой Народной Республики»,  
г. Донецк*

*В статье обоснована необходимость участия общественных организаций в процессах социально-экономического развития приграничных регионов. Выявлены основные направления социально-экономического развития приграничных регионов с участием общественных организаций. Предложен механизм активизации участия общественных организаций в обеспечении социально-экономического развития приграничных регионов.*

**Ключевые слова:** общественные организации, социально-экономическое развитие, приграничный регион, трансграничное сотрудничество.

*The article substantiates the need for the participation of NGOs in the processes of social and economic development of border regions. The basic directions of social and economic development of the border regions with the participation of non-governmental organizations. The mechanism of enhancing the participation of non-governmental organizations in providing social and economic development of border regions.*

**Keywords:** social organizations, socio-economic development, border region, cross-border cooperation.

**Постановка проблемы.** Современные трансформационные процессы, которые охватывают социально-экономические системы приграничных регионов, требуют новых подходов к реализации механизмов трансграничного сотрудничества, которое, в свою очередь, является одним из наиболее перспективных направлений

региональной политики, обеспечивающим устойчивое и эффективное социально-экономическое развитие региона на основе долгосрочных, равноправных и взаимовыгодных отношений с другими территориальными образованиями.

Одним из направлений развития механизмов межрегионального и трансграничного сотрудничества в условиях современных вызовов и достижения социально-экономического развития регионов является широкое общественное участие в этих процессах.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Существует уже много исследований в области сотрудничества приграничных регионов, его роли и влияния на их социально-экономические процессы. Среди основных стоит отметить труды П. Беленького, С. Герасимчук, А. Гонты, Б. Данилишина, М. Нижнего, А. Ермаковой, П. Луцишина, А. Лютак, Н. Микулы, А. Мокия, И. Школы и др. Данными учеными рассмотрены вопросы эволюции и взаимодействия территорий, условий сотрудничества приграничных регионов, финансовой поддержки, создания правовой базы интеграционных процессов. Однако, несмотря на наличие значительного количества исследований и публикаций в сфере сотрудничества и социально-экономического развития приграничных регионов, их обработка и систематизация обуславливают необходимость дальнейших исследований. В частности, это касается привлечения общественных организаций к процессам социально-экономического развития приграничных регионов, которые в полной мере ещё не были исследованы.

*Актуальность.* В современных условиях, сопровождающихся кризисными явлениями и снижением уровня жизнедеятельности населения, осуществляется поиск путей социально-экономического развития приграничных регионов, а как показывает современный международный опыт, одним из важнейших факторов, обуславливающих достижение данного развития, является широкое общественное участие в этих процессах. Сложившиеся обстоятельства обуславливают актуальность темы исследования.

*Цель статьи.* Обосновать необходимость участия и предложить механизм привлечения общественных организаций в процессы социально-экономического развития приграничных регионов.

*Изложение основного материала исследования.* В странах Европейского Союза добровольные некоммерческие

негосударственные организации и общественные фонды, представляющие интересы различных социальных групп, играют важную роль как институт мобилизации различных видов человеческих ресурсов (интеллектуальных, квалификационных, творческих и др.) для решения широкого круга социальных проблем, содействуя экономическому развитию территорий, защиты окружающей среды.

Необходимость привлечения объединений граждан к разработке и реализации управленческих решений по социально-экономическому развитию на разных уровнях зафиксирована почти во всех базовых документах по этим вопросам (в частности, в Повестке дня на XXI век, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г.; Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, 26 августа – 4 сентября 2002 г. и т. д.) [1, 2].

Участие объединений граждан в обеспечении социально-экономического развития основывается на принципах защиты прав человека и гражданина, демократичности, открытости, прозрачности, учете при принятии решений интересов различных социальных групп и заинтересованных сторон.

Механизмы реализации привлечения объединений граждан к участию в социально-экономическом развитии приграничных регионов включают правовой, финансово-экономический, организационно-управленческий (институциональный), кадровый, научный, информационный и др.

Исходя из анализа мирового и отечественного опыта, можно предложить следующие основные направления социально-экономического развития приграничных регионов с участием общественных организаций, по которым разработка и внедрение соответствующих механизмов являются наиболее перспективными (рис. 1):

1. Разработка и внедрение нормативно-правовой базы обеспечения социально-экономического развития приграничных регионов.

2. Принятие и реализация управленческих решений по вопросам обеспечения социально-экономического развития приграничных регионов.

3. Предоставление социальных услуг населению.

4. Защита окружающей среды и экологических прав граждан.

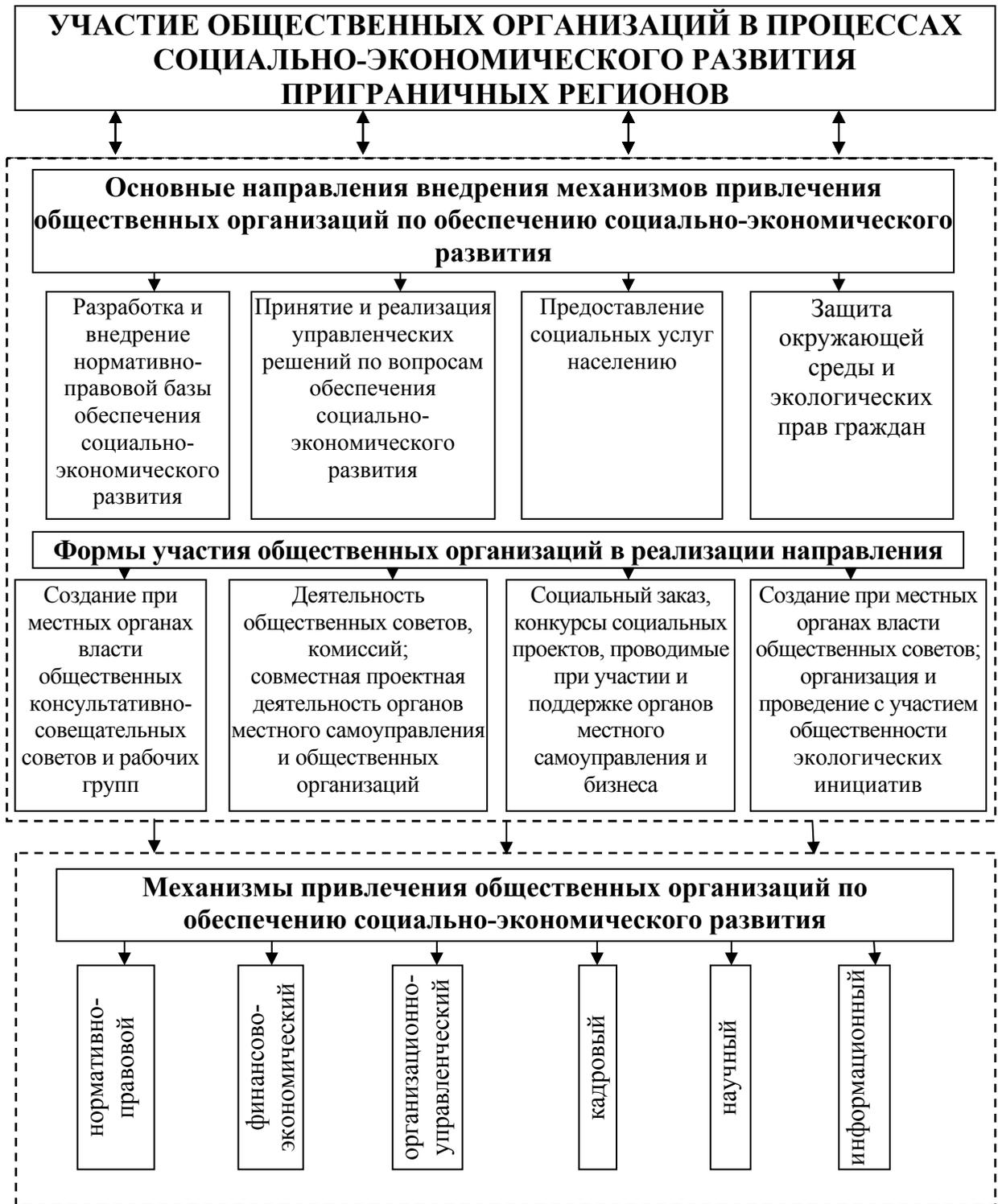


Рис. 1. Общая структура механизма активизации участия общественных организаций в обеспечении социально-экономического развития приграничных регионов

В соответствии со спецификой каждого из направлений и с учётом факторов, на него влияющих, могут быть использованы те или иные конкретные формы и меры по привлечению объединений

граждан к участию в обеспечении социально-экономического развития приграничных регионов, разработке локальных нормативно-правовых актов, касающихся вопросов обеспечения социально-экономического развития соответствующей общины, в том числе вопросов взаимодействия таких субъектов развития, как местные органы власти, бизнес, общественные объединения (рис. 1),

Участие общественных объединений в указанном направлении позволит повысить эффективность действий на всех этапах подготовки соответствующих документов – от анализа проблем, определения миссии, ценностей и основных целей стратегий и программ к разработке конкретных механизмов их реализации (включая нормативно-правовое обеспечение, процедуры мониторинга и контроля выполнения принятых решений, распределения ресурсов) и конкретных планов действий.

Основными формами участия общественных организаций в реализации этого направления является создание при местных органах власти общественных консультативно-совещательных советов и рабочих групп и поддержка их деятельности со стороны власти, проведения общественной экспертизы управленческих решений, общественных слушаний по поводу тех или иных вопросов местного развития, привлечения общественных инициатив.

Для создания благоприятных условий для участия объединений граждан в реализации деятельности в соответствии с указанным направлением предложены следующие меры:

- на законодательном уровне закрепить требование привлекать объединения граждан к разработке и принятию концептуальных нормативно-правовых документов (стратегий и программ социально-экономического развития) и нормативно-правовых актов по обеспечению их реализации;

- разработать и внедрить соответствующие процедуры участия объединений граждан в процессе подготовки и реализации местных концепций, стратегий и программ социально-экономического развития, а также способствовать их закреплению в соответствующих локальных нормативно-правовых актах;

- обеспечить свободный доступ и обмен информацией и опытом по вопросам социально-экономического развития (с помощью современных средств интернет-коммуникации – форумы, электронные доски объявлений и т. п.), условия для выдвижения и обсуждения инициатив и предложений по социально-

экономическому развитию (как со стороны граждан и их организаций, так и со стороны органов власти) и др.;

- создать необходимую научно-методическую и финансовую базу для повышения квалификации работников местных органов власти по вопросам взаимодействия с объединениями граждан по обеспечению социально-экономического развития;

- привлекать представителей научно-исследовательских учреждений (вузов, образовательных организаций и учреждений и др.) и негосударственные организации научно-экспертного профиля к разработке концептуальных основ и нормативно-правовой базы обеспечения социально-экономического развития.

2. Участие объединений граждан в принятии и реализации управленческих решений по вопросам обеспечения социально-экономического развития приграничных регионов.

Реализация этого направления предусматривает:

- разработку и реализацию общественных или совместных с местными органами власти и бизнесом проектов, направленных на решение тех или иных проблем социально-экономического развития (в том числе на основе социального заказа);

- проведение при участии объединений граждан мониторинга процессов развития территориальной общины (в том числе мониторинг выполнения стратегий, программ социально-экономического развития), выявление наиболее острых проблем и совместный поиск путей их решения;

- участие объединений граждан в принятии решений по текущим вопросам жизнедеятельности общества – землепользования, деятельности жилищно-коммунального хозяйства, качества и ассортимента услуг, которые предоставляются членам общины, социального обслуживания граждан, оказавшихся в сложных жизненных обстоятельствах, и т.п.;

- защита общественными объединениями прав потребителей товаров и услуг (в том числе жилищно-коммунальных, социальных и других услуг).

Основные формы участия объединений граждан в реализации этого направления следующие: деятельность общественных советов, совещательных комитетов, комиссий и рабочих групп (в том числе мониторинговых), которая направлена на решение вопросов социально-экономического развития; местные инициативы;

совместная проектная деятельность органов местного самоуправления и общественных организаций.

Для создания благоприятных условий для участия объединений граждан в принятии и реализации решений по вопросам практической деятельности, направленных на решение социально-экономического развития, целесообразно принять следующие меры:

- способствовать распространению опыта разработки и использования наиболее результативных механизмов участия граждан и их объединений в принятии решений по решению социально-экономического развития, в том числе текущих вопросов жизнедеятельности общества (землепользования, качества жилищно-коммунальных услуг, качества и ассортимента социальных услуг, предоставляемых членам общины и т. д.);

- повысить эффективность деятельности структурных подразделений органов местного самоуправления по связям с общественностью – их функциональной обязанностью должна также стать организация взаимодействия с объединениями граждан и привлечение их ресурсов для обеспечения социально-экономического развития общин;

- создать благоприятные условия (нормативно-правовое обеспечение, организационно-управленческая, финансовая, консультативно-методическая, информационная и другая поддержка) для разработки и реализации объединениями граждан собственных или совместных с органами местного самоуправления и бизнес-структурами проектов, направленных на решение тех или других проблем социально-экономического развития (как отдельных проектов, так и тех, которые реализуются в рамках соответствующих стратегий или программ социально-экономического развития);

- способствовать созданию при органах местного самоуправления центров социальных инициатив населения и обеспечивать информационную поддержку их деятельности с помощью средств массовой информации.

3. Участие объединений граждан в предоставлении социальных услуг населению.

Предоставление социальных услуг, как показывает мировой опыт, это одно из самых перспективных направлений привлечения ресурсов объединений граждан к социально-экономическому развитию. В странах Европейского Союза добровольные негосударственные организации и общественные фонды играют

важную роль как институт мобилизации различных видов человеческих ресурсов (интеллектуальных, квалификационных, творческих и др.) для решения социальных задач, предоставления широкого набора социальных услуг и содействия социальному развитию местных сообществ. При этом услуги, которые негосударственные организации предоставляют гражданам, по структуре и типу могут быть более разнообразными и качественными, чем те, которые предоставляются муниципальными или коммерческими организациями.

Наиболее отработанными формами реализации этого направления является социальный заказ и конкурсы социальных проектов, проводимые при участии и поддержке органов местного самоуправления и бизнеса.

В рамках этого направления привлечения ресурсов общественных объединений целесообразно также осуществлять путем организации систем некоммерческого обмена товарами и услугами, через деятельность общественных центров некоммерческого обмена услугами (центров социальной взаимопомощи), создаваемые жителями при поддержке органов местного самоуправления. Об эффективности таких центров свидетельствует широкий мировой опыт, в том числе стран ЕС.

С целью создания благоприятных условий для привлечения ресурсов объединений граждан в сфере оказания социальных услуг целесообразно следующее:

- способствовать созданию органами местного самоуправления или общественными объединениями баз данных по негосударственным поставщикам социальных услуг в территориальных общинах;
- способствовать внедрению органами местного самоуправления технологии социального заказа на социальные услуги у общественных поставщиков услуг;
- обеспечить лицензирование и аттестацию специалистов общественных организаций, являющихся поставщиками социальных услуг;
- обеспечить широкое информирование общественности о деятельности объединений граждан в сфере предоставления социальных услуг;
- усовершенствовать нормативно-правовую базу и разработать научно-методическое обеспечение, что будет способствовать

созданию и функционированию общественных центров некоммерческого обмена услугами (центров социальной взаимопомощи);

- ввести государственный социальный заказ на реализацию научно-исследовательских проектов по разработке научно-методического подхода к выявлению специфических социальных, культурных, экономических, демографических и других условий местных сообществ и их учета при разработке и внедрении программ развития систем предоставления услуг, в том числе социальных, различными субъектами.

4. Участие объединений граждан в обеспечении защиты окружающей среды и экологических прав граждан.

Реализация этого направления предусматривает:

- привлечение объединений граждан к независимому мониторингу состояния окружающей среды, влияния деятельности предприятий, действующих на территории общины, на экологическую ситуацию, соблюдение экологических норм и правил жителями и субъектами хозяйствования;

- привлечения объединений граждан и независимых экспертов к разработке местных программ по охране окружающей среды;

- проведение экспертизы экологических последствий решений, касающихся местного экономического и социального развития;

- информационно-просветительская деятельность среди населения относительно возможностей участия в деятельности по изучению состояния окружающей среды и его защиты в пределах территориальной общины;

- поддержка общественных инициатив, проведение консультаций с общественностью по вопросам защиты окружающей среды;

- содействие разработке и реализации совместных проектов общественных объединений, местных властей и бизнес-структур, направленных на охрану окружающей среды и решения экологических проблем территориальной общины.

Основными формами привлечения объединений граждан в реализации этого направления является создание и поддержка деятельности при местных органах власти общественных советов, специализированных консультационных комитетов и комиссий, организация и проведение с участием общественности

экологических инициатив (например, проектов по энергосбережению, рационального использования местных природных ресурсов и т. п.).

С целью расширения участия общественных организаций в деятельности по защите окружающей среды и экологических прав жителей предлагаются следующие меры:

- создание на местном уровне благоприятных условий (включая соответствующее нормативно-правовое обеспечение, организационно-управленческую и финансовую поддержку и т. д.) для деятельности общественных экологических организаций;

- разработка и внедрение процедур экспертизы и мониторинга экологических последствий реализации решений по вопросам местного экономического и социального развития, а также деятельности предприятий, с обязательным участием объединений граждан.

Предложенные направления деятельности, формы и меры по их реализации целесообразно использовать при разработке механизмов привлечения объединений граждан по обеспечению социально-экономического развития приграничных регионов в рамках соответствующих концепций, стратегий и программ обеспечения социально-экономического. В свою очередь, реализация этих механизмов будет способствовать преодолению негативной ситуации по обеспечению социально-экономического развития путём привлечения общественных объединений к этому процессу.

*Выводы.* В результате исследования доказано, что одним из важнейших факторов, обуславливающих достижение социально-экономического развития, прежде всего приграничных регионов, как одной из составляющих и межрегионального, и трансграничного сотрудничества, является широкое общественное участие в этих процессах на принципах защиты прав человека и гражданина, демократичности, открытости, прозрачности, учёте при принятии решений интересов различных социальных групп и заинтересованных сторон.

Предложены направления социально-экономического развития приграничных регионов с участием общественных организаций, такие как: разработка и внедрение нормативно-правовой базы обеспечения социально-экономического развития приграничных регионов; принятие и реализация управленческих решений по вопросам обеспечения социально-экономического

развития приграничных регионов; предоставление социальных услуг населению; защита окружающей среды и экологических прав граждан.

Предложена общая структура механизма активизации участия общественных организаций в обеспечении социально-экономического развития приграничных регионов.

### *Литература*

1. Повестка дня на XXI век: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/57/PDF/N9283657.pdf?OpenElement>. (Дата обращения: 01.12.2016).

2. План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, 26 августа-4 сентября 2002 г., Йоханнесбург, A/CONF.199/20 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan\\_wssd.pdf](http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wssd.pdf). (Дата обращения: 01.12.2016).

УДК114:330.1

## **СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЕ «ПРОСТРАНСТВЕННО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ»**

**Разорёнова М. И.,**

*аспирант ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»*

**Захаров С.В.,**

*к.э.н., доц.*

*Новочеркасский политехнический университет (Российская Федерация)*

*В статье рассмотрено понятие «пространственно-экономическая трансформация», проанализированы подходы к экономическому пространству и представлено авторское отношение к подходам. Были изучены различные теории пространственно-экономической трансформации: теория размещения, экономический закон рыночных ареалов, пространственные факторы перевозки грузов. Представлено авторское понимание сущности понятия «пространственно-экономическая трансформация».*

**Ключевые слова:** *экономическое пространство, пространственно-экономическая трансформация, пространственная экономика, пространственная теория рынка.*

*The article deals with the concept of spatial and economic transformation, analyzed are approaches to the economic space, represented is the author's attitude to the approaches. Studied are various theories of spatial and economic transformation: location theory, the*

*economic law of market areas, spatial factors of transportation of goods. Presented is the author's understanding of the essence of the concept of spatial and economic transformation.*

**Keywords:** *economic space, spatial and economic transformation, spatial economics, spatial theory of the market.*

*Постановка проблемы.* Пространственно-экономическая трансформация оказывает влияние на эффективное и устойчивое развитие хозяйственных систем, а также на их способность обеспечить воспроизводственный процесс необходимыми для этого ресурсами. Современных теоретических представлений об особенностях пространственно-экономической трансформации, необходимых для изучения и прогнозирования различных явлений хозяйственной жизни, недостаточно [1]. Дефицит необходимых знаний оказывает негативное влияние на эффективность управления пространственным развитием на всех уровнях хозяйственной организации – от национального и регионального до локального. Без необходимых исследований особенностей пространственно-экономической трансформации хозяйства невозможен прогресс в познании условий и режимов хозяйствования.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Основоположниками пространственной парадигмы экономической науки являются Г. Тюнен, А. Вебер, В. Изард и М. Блауг. Различные аспекты проблемы экономического пространства рассматривались в работах российских учёных Р.С. Бекова, О.А. Биякова, А.Г. Гранберга, Л.Д. Логвинова, В.А. Пефтиева, И. Паринова, В.В. Чекмарева и других.

*Актуальность.* Трансформация является многоцелевой характеристикой, которая свойственна не только хозяйству, но и материи в целом. Для трансформации характерно постоянное изменение связей и взаимодействий в материальных системах, которое преобразует их состав, функции, структуру. Для органов местного самоуправления и региональных органов власти изучение особенностей пространственно-экономической трансформации представляет значительный интерес, т. к. позволяет прогнозировать хозяйственные процессы.

*Цель статьи* – проанализировать сущность понятия «пространственно-экономическая трансформация».

*Изложение основного материала исследования.* Пространственно-экономическая трансформация вытекает из понятия пространственная экономика.

Становление пространственной экономики – одна из наиболее важных тенденций в современной экономической науке, которая является более интегрированным научным направлением по сравнению с региональной экономикой [2].

А.Г. Гранберг так объясняет причину перехода от «территориального» к «пространственному» развитию: «В физической географии принято разделение понятий: «территория» – ограниченная часть твёрдой поверхности Земли, «акватория» – ограниченная часть водной поверхности Земли и «аэротрия» – часть воздушной оболочки Земли, соотнесенная с определенной территорией или акваторией. Таким образом, территория, акватория и аэротрия – это части земного пространства. Есть еще и внутренняя, наибольшая по своей массе, часть земного пространства. Поэтому представление о пространственном, а не территориальном развитии более точно соответствует замыслу комплексной исследовательской программы» [3].

Формирование и развитие пространственной экономики как одного из направлений экономической науки началось с развития теории размещения. Основоположники пространственной парадигмы экономической науки (Г. Тюнен, А. Вебер, В. Изард и М. Блауг) отождествляли «теорию размещения» (location theory) и «пространственную теорию рынка» (spatial economics). Автору импонирует позиция тех ученых, которые утверждают, что пространственная экономическая теория должна включать несколько составляющих. В этих обстоятельствах базовыми можно считать и теорию размещения, и теорию пространства рынка, основанную на концепции пространственной конкуренции. Первым шагом американских ученых на пути создания теоретической основы пространственной экономики считают «экономический закон рыночных ареалов (зон)» Ф. Феттера, а также методические подходы к анализу пространственной дифференциации продукции и изучение особенностей размещения определённых видов экономической деятельности Г. Хоттелинга, Е. Чемберлена, Э. Гувера [4].

Начало развития пространственной теории рынка связывают с исследованиями следующих ученых: французского экономиста А. Курно, который обратил внимание на то, что рынок имеет не точечное, а пространственное измерение; американского исследователя Ч. Эллет, который провёл анализ пространственных

факторов перевозки грузов по железной дороге; Д. Ларднера, А. Лория, Р. Аллена, Т. Паландер, которые расширили аналитические положения теории размещения; К. Рау, К. Лаунхарда, Е. Чизон, которые присоединились к формулировке закона рыночных ареалов. В приведённый перечень следует также включить исследования П. Сраффа, посвящённые анализу равновесия в условиях пространственной конкуренции [5].

Некоторые экономисты считают, что экономическое пространство – это среда для принятия решений по использованию ресурсов. П. Кругман, не формулируя конкретного определения, утверждает, что пространство «...абстрактный экономический ландшафт динамического распределения ресурсов в зависимости от конъюнктуры и их местоположения...» [6].

В. Чекмарёв экономическое пространство понимает как «пространство, образованное: а) физическими и юридическими лицами (субъектами), которые для реализации своих экономических потребностей и интересов вступают в экономические отношения; б) физическими и нефизическими объектами, являющимися источниками экономических интересов и экономических отношений» [7].

По мнению Л.Ю. Бородатовой, пространственно-экономическая трансформация региона – процесс преобразования отношений и связей в социально-экономической системе посредством центростремительного распределения экономической активности и изменения хозяйственной структуры региона, в соответствии с целевыми установками развития и заданным территориальным составом его элементов, направленный на оптимизацию использования имеющихся ограниченных ресурсов и повышение качества жизни населения [8]. Исходя из определения пространственно-экономической трансформации, можно выделить принципы её осуществления: основные, которые связаны с особенностями процесса трансформации экономики, и специфические, отражающие пространственный аспект рассматриваемого явления (рис. 1).

Особо значимым, по мнению Л.Ю. Бородатовой, видится принцип функционального зонирования территории, который основывается на концепции взаимодействия центра и периферии, основная идея которой заключается в том, что экономическое

развитие в пространственном аспекте изменяется по ходу движения от центральных районов к периферийным [8].



Рис. 1. Принципы пространственно-экономической трансформации

Сегодня основными подходами к изучению экономического пространства являются [9]:

1. Территориальный – трактует понятие «экономическое пространство» как насыщенную территорию, в которую включено множество объектов и связей между ними: населённые пункты, промышленные предприятия, освоенные хозяйственные и рекреационные площади, транспортные и инженерные сети.

Территориальный подход к экономическому пространству является актуальным в доиндустриальные и промышленные эпохи развития, поскольку эволюционное развитие общества обуславливает независимость устанавливаемых им связей, формирующих экономическое пространство в некоторых территориальных пределах от фактора территориального размещения субъектов хозяйствования.

2. Ресурсный подход – обуславливает содержание и характер перераспределения ресурсов, к которым имеют доступ субъекты хозяйствования. Изменение парадигмы развития от эффективного способа преобразования имеющихся ресурсов к условиям эффективного использования человеческого капитала, накопления

знаний изменили отношение к ресурсам как к первоочередному и необходимому.

3. Информационный подход – рассматривает экономическое пространство через информационную составляющую экономического процесса как форму обмена при взаимодействии субъекта хозяйствования с экономическим пространством. Этот подход к определению экономического пространства характеризуется отсутствием достаточно четких альтернативных позиций в среде этого направления, поскольку его появление характерно для последних десятилетий.

Вышеуказанные связи и влияния могут иметь вертикальный, горизонтальный, функциональный или временной характер, а их системообразующий характер формирует региональное пространство. Такая связь оказывает влияние на его содержание. Оно отмечается процессом взаимного влияния пространственно-экономических систем одна на другую, что и приводит к универсальной форме динамического развития.

Такое взаимодействие определяет существование и структурную организацию региональной пространственно-экономической системы, её объединения, наряду с другими системами, в пространственные системы большего порядка и достижения свойств всех пространственно-экономических систем и явлений.

Мы считаем, что территориальный и ресурсный подходы к изучению понятия экономического пространства устаревшие. Географическая среда в значительной степени определяет развитие как социальных, так и экономических процессов. Это обусловлено относительно низким уровнем расходов, которые несут субъекты хозяйствования при установлении взаимосвязей на определённой территории, и объективной зависимостью экономической системы от имеющихся ресурсов. Именно эти факторы и формируют экономическое пространство в определённых территориальных границах.

Данное определение характерно для экономики индустриального типа, в условиях которой ключевым фактором развития был эффективный способ преобразования ресурсов, имеющихся на определённой территории. В постиндустриальном обществе экономические ресурсы в их традиционном виде уже не являлись главным элементом экономического процесса.

Это изменение характеризуется переходом к парадигме развития, которая базируется не на энергии, а на информации.

Эволюция общества всё больше обуславливает относительную независимость установленных взаимосвязей от фактора территориального расположения субъектов хозяйствования. Таким образом, можно утверждать, что территориальный и ресурсный подходы к понятию экономического пространства были актуальны в доиндустриальную и индустриальную эпохи развития общества.

Проанализировав основные принципы и основные подходы к сущности понятия «пространственно-экономическая трансформация» Авторы на рис. 2 представили своё понимание сущности пространственно-экономической трансформации.



Рис. 2. Авторское понимание сущности понятия «пространственно-экономическая трансформация»

*Выводы и направления дальнейших разработок по данной проблеме.* В рамках проводимого исследования необходимо остановиться на уточнении категории трансформации экономической системы как таковой. В наиболее общем виде понятие «трансформация» ассоциируется с понятием «преобразование системы». Одни авторы понимают под трансформацией экономической системы определенный этап развития или скачок в развитии, означающий перерождение системы или проявляющийся в ряде её качественных изменений переход на принципиально иную ступень функционирования (Кириченко В., Стеблякова Л.) [9].

Другие исследователи связывают трансформацию со скачкообразными качественными изменениями в социальной, экономической и других сферах жизнедеятельности общества, которые кардинально меняют траекторию его развития вплоть до отрицания предшествующего опыта (Тоффлер Э.) [10].

В процессе изучения были рассмотрены подходы к сущности понятия «пространственно-экономическая трансформация». Мы считаем территориальный и ресурсные подходы к понятию «пространственно-экономическая трансформация устаревшими».

Большинство авторов, которые занимались изучением понятия экономического пространства, были сторонниками территориального подхода. Это обусловлено историческими аспектами развития данного понятия. С развитием математического моделирования и информатики учёные, которые занимались изучением экономического пространства, всё меньше «привязывались» к физической территории.

Теории пространственной организации региональной экономики обеспечивают адекватную оценку потенциала развития регионов с точки зрения регулирования трансформационных процессов, определяют основные направления региональной политики, помогают выявить эффективные пути развития.

Следует подчеркнуть, что каждая концепция охватывает определенные региональные процессы и учитывает региональные характеристики. Можно утверждать, что все теории оказывают влияние на социальные и экономические условия определённой территории, а пространственно-экономические трансформации являются признаком эффективного развития территорий.

*Литература*

1. Аврамчикова Н.Т. Теория и методология формирования поляризованного пространства в экономике региона: автореф. на соискание д.э.н. – Красноярск, 2010. – 40 с
2. Балашова С.П. Управление процессами пространственной трансформации хозяйственной системы региона / С.П. Балашова // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2016. – № 1. – С. 170-174.
3. Гранберг А.Г. О программе фундаментальных исследований пространственного развития России / А.Г. Гранберг // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 166-178.
4. Шульц С.Л. Просторові економічні трансформації: аналіз концентраційних процесів / С.Л. Шульц // [Электронный ресурс]. – 2011
5. Зобова Л.Л. Гегемония Германии в пространственной теории / Л.Л. Зобова // Известия Томского политехнического университета. – 2003. – Т. 306. – № 3. – С. 153-156.
6. Krugman P. Complex landscapes in economic geography / P. Krugman // American Economic Association, Papers and Proceedings. – 1994. – V. 84. – P.
7. Чекмарев В.В. К теории экономического пространства / В.В. Чекмарев // Известия С.-Петербур. ун-та экон. и финансов. – 2001. – № 3. – С. 16-18.
8. Бородатова Л.Ю. Пространственная экономическая трансформация как фактор развития социальной инфраструктуры региона / Л.Ю. Бородатова // Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 9. – С. 307-308
9. Ткач О.В. Просторова організація економіки регіону в умовах глобалізації / О.В. Ткач // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2014. – Вип. 10 (2). – С. 144-120.
10. Тоффлер Э. Революционное богатство / Э. Тоффлер. – М.: АСТ, 2008. – 288 с.

УДК330.342.146:3321

## ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ (РЕГИОНА) НА ПРИМЕРЕ г. ДОНЕЦКА (ДОНЕЦКАЯ НАРОДНАЯ РЕСПУБЛИКА)

Сапьяная Е. М.,  
аспирант кафедры туризма  
ГОУ ВПО «ДонАУиГС»

*В статье рассмотрены структурные преобразования экономики г. Донецка, их динамика, противоречия и влияние на социально-экономическое развитие города.*

**Ключевые слова:** *социально-экономическое развитие, структурные преобразования, отраслевая структура, виды экономической деятельности.*

*The article deals with the structural transformation of the economy of Donetsk, it's dynamics, contradictions and influence on socio-economic development of the city.*

**Keywords:** *social and economic development, structural adjustment, industrial structure, economic activities.*

**Постановка проблемы.** Развитие Донецкой области, как и многих других промышленных регионов, определялось исторически сформированной ориентацией экономики страны на расширение экстенсивной эксплуатации природных ресурсов. В результате в структуре экономики области базовой отраслью являлась и является промышленность. В разрезе ретроспективного анализа можно утверждать, что предприятия промышленного сектора имели союзное подчинение и производили продукцию согласно общесоюзным потребностям, иначе говоря, в регионе развивались отрасли, которые были ориентированы преимущественно на вывоз произведенной продукции за пределы региона [1].

За последние пять лет Донецкий регион формировал до 22 % от общеукраинского экспорта товаров и услуг [2]. Также в довоенный период в Донецкой области наблюдались сложные структурные проблемы политического процесса, основной причиной которых стали институциональные недостатки, прежде всего, отсутствие действенных механизмов регионального управления со стороны государства. Подобная ситуация привела к обострению социально-экономической ситуации в регионе и развитию военного конфликта.

Экономика Донецкой Народной Республики (ДНР) унаследовала следующие экономические проблемы: низкую покупательную способность и неразвитость внутреннего рынка, экспортную ориентацию, экономическую нестабильность в силу значительной зависимости от внешних факторов. Под влиянием экономической блокады, международного политического давления в условиях военного конфликта вышеперечисленные проблемы могут достичь критического уровня и поставить под угрозу национальную безопасность Республики.

Поэтому вопросы анализа и оценки социально-экономического развития одного из крупнейших городов Донецкой Народной Республики – Донецка – имеют практическую значимость и являются актуальными.

*Обзор последних исследований и публикаций.* Вопросами структурных трансформаций и социально-экономического развития Донецкой области посвящены научные труды многих отечественных ученых: Л.В. Шинкарук, И.А. Бевз, И.В. Барановской, В.И. Ляшенко, Л.Г. Черновой, Л.М. Кузьменко. Однако данные работы касаются экономического развития Донецкой области как старопромышленного региона в составе Украины. Сейчас сложившаяся в регионе ситуация требует детального изучения и разработки теоретических основ оценки социально-экономического развития города.

*Цель исследования* – анализ социально-экономического развития г. Донецка, выявление тенденций изменения обобщающих показателей с целью создания предпосылок для формирования механизмов государственного управления структурными преобразованиями экономики города.

*Изложение основного материала.* В административно-территориальном устройстве Донецкой Народной Республики 425 населённых пунктов, в том числе 21 город, 62 посёлка городского типа, а также 342 сельских населённых пункта. При этом выделяют 13 городов и 4 района республиканского значения.

По оценочным данным на территории Республики в 2015 г. проживали 1 млн. 882,6 тыс. чел. Большая часть населения (более 95%) проживает в городах и посёлках городского типа.

По состоянию на 01.04.2015 площадь территорий, подчиненных ДНР составляет 8,8 тыс. км<sup>2</sup>. Протяженность ДНР с севера на юг около 138 км, с запада на восток около 100 км [3].

Донецкая Народная Республика на востоке граничит с Российской Федерацией, на северо-востоке – с Луганской Народной Республикой, с запада – с Украиной. Имеется выход к Азовскому морю.

К числу наиболее крупных городов Республики относятся города Донецк (950,7 тыс. чел.), Макеевка (385,3 тыс. чел.), Горловка (271,3 тыс. чел.). Также выделяется категория малых городов (11 городов с населением до 50,0 тыс. чел.), подавляющее большинство которых отличаются монофункциональностью.

Исследование социально-экономических процессов позволило установить тенденции изменения показателей развития города на основе статистической информации.

Доходы г. Донецка в 2014 г. составили 41,2 % от доходов 2013 г., расходы составили 60,8 % [3]. В целом в 2014 г. наблюдается превышение расходов над доходами. Объем реализованной промышленной продукции в отпускных ценах предприятий в 2014 г. составил 76,1 % от 2013 г. Объем розничного товарооборота за 2014 г. снизился на 46,2 %, значительно снизился экспорт и импорт товаров – на 73,9 % и 81,7 % соответственно, объем прямых иностранных инвестиций в экономику города сократился на 27,9 %.

Анализ объема реализации товаров (услуг) по видам экономической деятельности за 2013-2014 гг. представлен в табл. 1 [3].

Так согласно статистическим данным основными видами экономической деятельности для г. Донецка являются: оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов – удельный вес в экономической деятельности в 2014 г. составил 54,8 % против 59,3 % в 2013 г.; промышленность – удельный вес в экономической деятельности в 2014 г. составил 37,2 % против 32,9 % в 2013 г. В 2014 г. обе отрасли продемонстрировали снижение объемов реализации товаров и услуг по отношению к 2013 г., так в секторе оптовой и розничной торговли данный показатель снизился на 37,9 %, в секторе промышленности снижение составило 24,1 %.

В целом общий объем реализации товаров (услуг) по всем видам экономической деятельности в 2014 г. снизился на 32,8 % [3].

**Таблица 1**  
**Анализ объема реализации товаров (услуг) по видам экономической деятельности за 2013-2014 гг. (г. Донецк)**

Вид экономической деятельности	Объем реализации за 2013 год, тыс.грн.	Удельный вес вида экономической деятельности за 2013 год, %	Объем реализации и за 2014 год, тыс.грн.	Удельный вес вида экономической деятельности за 2014 год, %	Увеличение/уменьшение объема реализации 2014 года к 2013 году, тыс.грн.	Объем реализации и 2014 года к 2013 году, %	Прирост (+/-), %
<b>Всего</b>	<b>317821965,7</b>	<b>100,0</b>	<b>213648815,6</b>	<b>100,0</b>	<b>-104173150,1</b>	<b>67,2</b>	<b>-32,8</b>
Сельское, лесное и рыбное хозяйство	1192842,0	0,4	962635,0	0,5	-230207,0	80,7	-19,3
Промышленность в том числе	104720972,7	32,9	79511392,9	37,2	-25209579,8	75,9	-24,1
Добывающая промышленность и разработка карьеров	19484571,5	6,1	12108218,9	5,7	-7376352,6	62,1	-37,9
Перерабатывающая промышленность	56697470,5	17,8	41102097,1	19,2	-15595373,4	72,5	-27,5
Строительство	5809675,0	1,8	2898589,0	1,4	-2911086,0	49,9	-50,1
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	188598035,8	59,3	117060914,7	54,8	-71537121,1	62,1	-37,9
Транспорт, складское хозяйство, почтовая и курьерская деятельность	3833582,8	1,2	2469454,5	1,2	-1364128,3	64,4	-35,6
Временное размещение и организация питания	320416,2	0,1	326316,6	0,2	5900,4	101,8	1,8
Информация и телекоммуникации	2970128,0	0,9	3951959,1	1,8	981831,1	133,1	33,1
Операции с недвижимым имуществом	3445225,6	1,1	2750546,4	1,3	-694679,2	79,8	-20,2
Профессиональная, научная и техническая деятельность	2420856,5	0,8	1498909,4	0,7	-921947,1	61,9	-38,1
Деятельность в сфере административного и вспомогательные обслуживания	2927318,7	0,9	2634426,2	1,2	-292892,5	90,0	-10,0
Образование	615188,5	0,2	135630,3	0,1	-479558,2	22,0	-78,0
Здравоохранение и предоставление социальной помощи	346670,5	0,1	129995,8	0,1	-216674,7	37,5	-62,5
Искусство, спорт, развлечения и отдых	502424,5	0,2	217095,7	0,1	-285328,8	43,2	-56,8
Предоставление прочих видов услуг	118628,9	0,0	65585,0	0,0	-55043,9	53,6	-46,4

Данные по производству важнейших видов промышленной продукции производственно-технического назначения по номенклатуре, характеризующей специализацию Республики, представлены в табл. 2 [3].

Таблица 2

**Производство важнейших видов промышленной продукции  
производственно-технического назначения (г. Донецк)**

Показатели	Единица измерения	2014 год факт	в % к факту 2013 года
Уголь каменный (готовый)	тыс.т	4733,0	60,0
Кокс и полукокс из угля каменного	тыс.т	2413,9	62,8
Чугун	тыс.т	2691,8	67,9
Сталь	тыс.т	2089,5	68,2
Готовый прокат чёрных металлов	тыс.т	1132,4	64,0
Трубы	тыс.т	263,6	86,4
Машины бурильные и проходческие	шт.	23	44,2
Холодильники бытовые	тыс.шт.	298,6	90,2
Плиты кухонные газовые	тыс.шт.	54,6	60,4
Ткани хлопковые	млн.кв.м	3,3	22,8
Обувь	тыс.пар	89,7	26,6

Анализ промышленной деятельности г. Донецка за 2014 г. демонстрирует спад объемов реализованной промышленной продукции на 23,9 %, по угледобывающим предприятиям данный показатель снизился на 22 %. Согласно данным табл. 2 [3] наиболее быстрыми темпами сокращалась деловая активность в производстве хлопковых тканей и обуви – 22,8 % и 26,6 % от уровня производства 2013 г. соответственно. Минимальные темпы сокращения были выявлены в отрасли производства бытовых холодильников – 90,2 % к 2013 г., готового проката черных металлов – 86,4 % к 2013 г.

Структура объёма реализованной продукции по отраслям промышленности за 2014 г. представлен на рис. 1.

В структуре промышленности по-прежнему основную часть составляет добывающая и перерабатывающая промышленность, в 2013 г. её доля оставила 72,7 %, в 2014 г. данный показатель снизился на 5,8 % и составил 66,9 %. Удельный вес объёма реализации продукции добывающей промышленности (разработка подземным способом, разработка карьеров) с 18,6 % в 2013 г.

снижился до 15,2 % в 2014 г., в частности удельный вес добычи каменного угля снижился на 3,5 % (с 17,4 % до 13,9 %) [3].

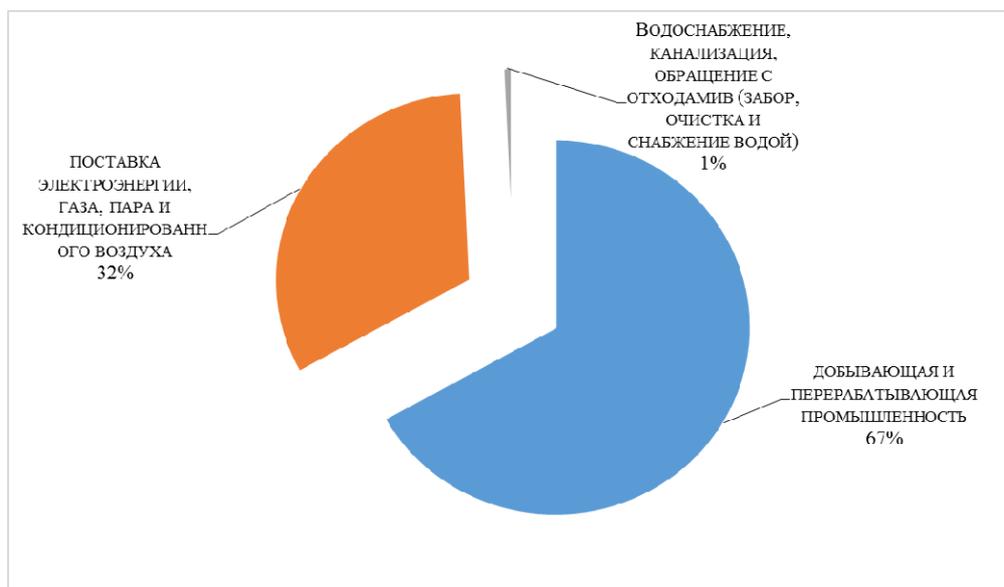


Рис. 1. Отраслевая структура промышленности г. Донецка по объёму реализации продукции

Также упал удельный вес объёма реализованной продукции перерабатывающей промышленности с 54,1 % до 51,7 %. Отрасль поставки электроэнергии, газа, пара и кондиционированного воздуха продемонстрировала рост удельного веса объёма реализованной продукции с 26,6 % до 32,3 %.

Детальный анализ объёма реализации продукции по отраслям промышленности за 2014 г. с учетом темпов прироста представлен на рис. 2.

Данные выполненного анализа свидетельствуют о снижении объемов реализации промышленной продукции, максимальное значение данный показатель достиг в отрасли производства химических веществ и химической продукции.

Анализ структуры занятости населения г. Донецка представлен в табл. 3 [3]. В структуре штатных работников по видам экономической деятельности максимальную долю занимает промышленный сектор – 42,95 %, который формирует 37,2 % от объёма реализованной продукции в 2014 г., в то время как доля штатных работников оптовой и розничной торговли; ремонта автотранспортных средств и мотоциклов составляет всего лишь 9,34 %, а формирует 54,8 % объёма реализованной продукции.



Таблица 3  
Среднесписочная численность штатных работников г. Донецка по видам экономической деятельности за 2013 - 2014 гг.

№	Вид экономической деятельности	Среднесписочная численность штатных работников за		Структура штатных работников по видам экономической деятельности, %	Среднесписочная численность штатных работников за	Структура штатных работников по видам экономической деятельности, %	Изменение (снижение/увеличение) среднесписочной штатной численности в 2014 г. по сравнению с 2013 г.
		2013 г.	2014 г.				
	<b>Всего</b>	<b>592440</b>	<b>439030</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>-153410</b>	<b>-25,89</b>
1	Сельское, лесное и рыбное хозяйство	7034	5351	1,19	1,22	-1683	-23,93
2	Промышленность	240207	188570	40,55	42,95	-51637	-21,50
	в том числе						
	Добывающая промышленность и разработка карьеров	86510	62552	36,01	33,17	-23958	-27,69
	Перерабатывающая промышленность	108447	86661	45,15	45,96	-21786	-20,09
3	Строительство	22183	16166	3,74	3,68	-6017	-27,12
4	Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	52047	41009	8,79	9,34	-11038	-21,21
5	Транспорт, складское хозяйство, почтовая и курьерская деятельность	46884	36279	7,91	8,26	-10605	-22,62
6	Временное размещение и организация питания	5062	2603	0,85	0,59	-2459	-48,58
7	Информация и телекоммуникации	7506	6267	1,27	1,43	-1239	-16,51
8	Финансовая и страховая деятельность	16124	12610	2,72	2,87	-3514	-21,79
9	Операции с недвижимым имуществом	5489	4318	0,93	0,98	-1171	-21,33
10	Профессиональная, научная и техническая деятельность	14479	10361	2,44	2,36	-4118	-28,44
11	Деятельность в сфере административного и вспомогательные обслуживания	17661	13868	2,98	3,16	-3793	-21,48
12	Государственное управление и оборона; обязательное социальное страхование	26696	3341	4,51	0,76	-23355	-87,49
13	Образование	64597	44833	10,90	10,21	-19764	-30,60
14	Здравоохранение и предоставление социальной помощи	60748	46358	10,25	10,56	-14390	-23,69
15	Искусство, спорт, развлечения и отдых	4727	6401	0,80	1,46	1674	35,41
16	Предоставление других видов услуг	996	695	0,17	0,16	-301	-30,22

Максимальные потери численности штатных сотрудников в 2014 г. по отношению к 2013 г. понесли такие отрасли как: государственное управление и оборона; обязательное социальное страхование (-87 %) и временное размещения и организация питания (-48 %). Такое снижение рабочих мест на прямую обусловлено с обострением политической ситуации и военным конфликтом на территории ДНР, в первом случае большинство государственных служащих и военнослужащих покинули Донецкую Народную Республику ввиду политического мировоззрения, экономической зависимости от украинских властей, боязни политического преследования, страха за дальнейшую карьеру. Оставшиеся на территории специалисты данной отрасли в переломный момент заняли позицию выжидания, в силу неуверенности в политической ситуации.

Значительно сократилась потребность в отрасли временного размещения и организация питания (48,58 % потери численности штатных сотрудников), в период активных боевых действий предприятия данного сектора в большинстве случаев были невостребованными потребителями и закрыты, что обусловлено затруднениями с поставкой продуктов питания, места временного размещения отводились под нужды военнослужащих. Согласно статистическим данным сложившаяся ситуация не помешала отрасли продемонстрировать в 2014 г. незначительную положительную динамику объема реализованной продукции, подобные структурные преобразования количественного характера осуществились за счёт сокращения удельного веса объёма реализованной продукции всех видов экономической деятельности города.

Данные факторы, несомненно, повлияли на сокращение численности работников данных отраслей. В целом сокращение численности штатных сотрудников по видам экономической деятельности по городу за 2014 г. составляет 25,8 % [3].

*Выводы.* Отраслевая структура экономики г. Донецка в составе ДНР претерпела изменения. Если обратиться к количественным характеристикам отраслевой структуры экономики города, то мы можем наблюдать следующие изменения:

- увеличение удельного веса объёма реализованной продукции в 2014 г. продемонстрировали следующие виды экономической деятельности: сельское, лесное, рыбное хозяйство (0,1),

промышленность (4,3); временное размещение и организация питания (0,1), информация и телекоммуникации (0,9 – увеличение в два раза), операции с недвижимым имуществом (0,2), деятельность в сфере административного и вспомогательного обслуживания (0,3).

- снижение удельного веса объёма реализованной продукции: оптовая и розничная торговля (-4,5); профессиональная и научная техническая деятельность (-0,1), образование (-0,1); искусство развлечение, спорт отдых (-0,1).

Однако, не смотря на увеличение удельного веса ряда перечисленных отраслей, прирост объёма реализованной продукции 2014 г. к 2013 г. продемонстрировали только две отрасли: отрасль временного размещения и питания, информации и телекоммуникаций.

Негативная тенденция наблюдается и в агропромышленном комплексе – валовая продукция сельского хозяйства сократилась на 22 %. Параллельно отмечается снижение объёмов розничного товарооборота предприятий на 46,2 % в 2014 г., розничный товарооборот на душу населения снизился на 46,2 %.

При анализе отраслевой структуры экономики города установлено, что удельный вес промышленности в экономической деятельности г. Донецка в 2014 г. составил 37,2 %, в структуре штатных работников по видам экономической деятельности промышленный сектор занимает максимальную долю – 42,95 %, в то время как оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов формирует всего лишь 9,34 % структуры штатных работников, однако удельный вес данной сферы в экономической деятельности ДНР значительно превышает долю промышленности и составляет 54,8 %. Данный факт свидетельствует о нерациональном размещении производственных сил с точки зрения отраслевой структуры экономики.

По результатам выполненного анализа выявлено, что в структуре экономики г. Донецка наблюдалось значительное преобладание базовых отраслей над другими отраслями. Данный тренд является актуальным и для Донецкой Народной Республики основу экономики, которой составляет многоотраслевая тяжёлая промышленность: угольная, горнодобывающая, чёрная металлургия, металлообработка, машиностроение, химическая,

коксохимия, электроэнергетическая промышленность, производство строительных материалов и прочее. Этим обусловлена особенность, которая заключается в том, что в регионе структурные преобразования, напрямую зависят от траектории предыдущего развития – тренда промышленного региона экспортера. Это значительно осложняет процессы восстановления и модернизации экономики ДНР.

Результаты исследования будут использованы при разработке механизмов государственного управления структурными преобразованиями экономики в условиях экономической нестабильности и сложившегося тренда социально-экономического развития города.

### *Литература*

1. Аналитические материалы по результатам мониторинга социально-экономического развития еврорегиона «Донбасс»: Государственное автономное учреждение Ростовской области «Региональный информационно-аналитический центр», 2013. -74 с.

2. Регионы Украины, 2015. Часть I, Часть II: Статистический сборник.: Государственная служба статистики Украины, 2015. – 298с.

3. Администрация города Донецка. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gorod-donetsk.com/>

4. Гирина А.Н. Методика оценки социально-экономического развития региона / А.Н. Гирина // Вестник ОГУ. – 2013 – №8 (157). – С. 82-87.

5. Донбасс: этническая история [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://ruskline.ru/analitika/2014/03/14/donbass\\_etnicheskaya\\_istoriya](http://ruskline.ru/analitika/2014/03/14/donbass_etnicheskaya_istoriya)

6. Прегрешения против рыночной экономики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://osvita-plaza.in.ua/publ/373-1-0-37163>

7. Структурні трансформації в економіці України: динаміка, суперечності та вплив на економічний розвиток : наукова доповідь / [Шинкарук Л.В., Бевз І.А., Барановська І.В. та ін.] ; за ред. чл.-кор. НАН України Л.В. Шинкарук ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозів. НАН України». – К., 2015. – 304 с.

8. Структурные трансформации старопромышленных регионов Украины: монография [Текст] / В.И. Ляшенко, Л.Г. Червова, Л.М.

Кузьменко и др. / НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2013. – 412 с.

9. Экономические парадоксы Донецка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://radiovesti.ru/article/show/article\\_id/132928](http://radiovesti.ru/article/show/article_id/132928)

УДК 338.244

## АНАЛИЗ И ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ НА РЫНКАХ КАК ОСНОВА КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

**Удалых О. А.**

*канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры менеджмента непродуцированной сферы, ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики», г. Донецк*

*В статье представлены теоретические аспекты анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынках, выявлено значение государственного контроля экономической конкуренции, рассмотрены основные количественные и качественные показатели оценки состояния конкуренции и особенности их использования, определены основные направления конкурентной политики государства.*

**Ключевые слова:** рынок, конкуренция, концентрация, конкурентная среда, государство, государственный контроль, конкурентная политика государства.

*The article presents the theoretical aspects of assessing the state of competition in the market, describes the value of state control of economic competition, the basic quantitative and qualitative assessment of the state of competition, defines the main directions of the competitive policy of the state.*

**Keywords:** market, competition, concentration, competitive environment, the state, state control, competition policy of the state.

**Постановка проблемы.** В современных экономических условиях актуальной научной задачей является поиск и реализация методов и инструментов эффективного государственного регулирования конкурентной среды. Важнейшим направлением государственного регулирования в сфере экономической конкуренции представляется контроль состояния конкурентной среды на рынке. К направлениям исследования в данной сфере относятся исследование структуры рынка и её оценка, выявление типа рынка, анализ особенностей формирования, а также возможностей дальнейшего развития рынка.

**Анализ исследований и публикаций.** Актуальным вопросам повышения эффективности государственного регулирования

рыночной экономики, в частности, проблемам оценки состояния конкурентной среды, посвящены исследования отечественных и зарубежных учёных, а именно: Вайпан В. А. [1], Загорной Т. О. [2], Курдина А. А. [3], Лагутина В. Д. [4], Овчаренко Н. А. [7], Писенко К. А., Цинделиани И. А., Бадмаева Б. Г. [8], Усик Н. И. [9] и других. В их научных трудах представлены различные подходы, критерии и показатели оценивания конкурентной среды. При этом ряд вопросов, связанных с выбором методов оценивания конкурентной среды, требует дальнейших исследований.

*Цель статьи.* Исследовать методики анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынках как основы конкурентной политики государства.

*Изложение основного материала.* Государственный контроль в сфере экономической конкуренции является важнейшим направлением повышения эффективности функционирования экономической системы. Как отмечает Лагутин В. Д., сущность экономической конкуренции в современных условиях приобретает многоуровневый и взаимозависимый характер, что обуславливает необходимость государственного контроля: чем эффективнее государство защищает и поддерживает экономическую конкуренцию на рынках, тем точнее рыночные механизмы измеряют затраты и результаты субъектов хозяйствования на всех уровнях экономической системы [4]. В связи с этим можно рассматривать конкурентную политику государства как важнейший фактор развития конкурентной среды.

Государственный контроль в сфере экономической конкуренции основан на результатах оценки состояния конкурентной среды на рынке. В современных условиях в теории и практике экономической науки разработаны и используются различные методики оценки состояния конкурентной среды. Так, Министерство экономического развития России разработало Методику определения основных показателей и критериев оценки состояния конкурентной среды [5], согласно которой рекомендуется использовать показатели:

– интенсивности конкуренции, который определяет степень соперничества между конкурирующими на рынке хозяйствующими субъектами и базируется на данных, полученных в результате опросов хозяйствующих субъектов;

– состояния конкурентной среды, который определяет степень развития конкурентной среды и базируется на данных, полученных в результате опросов хозяйствующих субъектов и официальной статистической информации.

Представленная методика подразумевает комплексный анализ конкурентной среды как условий функционирования субъектов хозяйствования на конкретном рынке в пределах его товарных и территориальных границ, так и условий входа потенциальных конкурентов на данный рынок. В качестве критериев оценки состояния конкурентной среды в указанной выше «Методике...» [см. 5] представлен ряд индикаторов, требующих количественной или качественной оценки, которые объединены в четыре группы (рис. 1).

Согласно Методике оценки состояния конкуренции, утвержденной решением Совета Евразийской экономической комиссии от 30 января 2013 года [6], к критериям оценивания состояния конкуренции относятся: продуктовые и географические границы товарного рынка, состав хозяйствующих на товарном рынке субъектов, объем товарного рынка и доли хозяйствующих субъектов на товарном рынке, уровень концентрации товарного рынка, барьеры для входа на товарный рынок, состояние конкуренции на товарном рынке. При проведении оценки рекомендуется использовать следующие источники исходной информации, сформированные в Методике оценки состояния конкуренции [6]:

- данные официальной статистической информации;
- сведения, полученные от налоговых, таможенных и иных государственных органов, центральных банков, уполномоченных органов государств-членов;
- сведения, полученные от физических и юридических лиц, в том числе полученные путём опроса;
- результаты экономических и иных экспертиз, заключений специализированных организаций, а также специалистов и экспертов;
- издания органов исполнительной власти и независимых информационных центров и служб;
- информация, полученная от объединений потребителей и объединений производителей;
- сообщения средств массовой информации;

- другие материалы.



Рис. 1. Критерии оценки состояния конкурентной среды  
(составлено по [5])

Рассмотренная методика позволяет оценить состояние конкуренции на рынке с точки зрения анализа структуры рынка и опирается на традиционные показатели и критерии.

В международной практике анализ структуры рынка заключается в определении количественных и качественных показателей, которые характеризуют структуру рынка [7, 8, 9]. К наиболее значимым количественным показателям оценки состояния конкурентной среды следует отнести коэффициент рыночной концентрации, индекс рыночной концентрации Херфиндаля-Хиршмана, степень (уровень) монополизации рынка, индекс Линда, индекс Лернера и другие показатели [1, 8, 9]. Каждый из представленных показателей имеет определенные преимущества и недостатки, определяющие сферу их использования и обоснование необходимости выбора того или иного показателя в качестве основного для оценивания (табл. 1).

Сравнительный анализ рассмотренных показателей позволяет сделать вывод о необходимости их комплексного использования, что в совокупности позволит оценить состояние конкуренции на рынке и возможности развития данного рынка.

При том, что отнесение определённого рынка к тому или иному типу с оцениванием представленных показателей является довольно условным, использование рассматриваемых методик при анализе конкретных товарных рынков позволяет сделать выводы о состоянии конкурентной среды, что является основой осуществления эффективного государственного контроля за состоянием конкуренции на рынке и даёт возможности своевременного предупреждения монополизации и пресечения нарушений конкурентного законодательства.

Овчаренко Н. А. и Максимова М. И. для анализа конкурентной среды предлагают такой набор критериев: ёмкость рынка, доля конкурентного рынка, характеристика конкурентного рынка; конкурентный профиль участников рынка; оценка конкурентного поведения покупателей; характеристика поисково-конкурентной деятельности участников рынка; характеристика инновационно-конкурентной деятельности участников рынка; характеристика процессов недобросовестной конкуренции субъектов рынка; характеристика антиконкурентных действий субъектов рынка; оценка результативности и эффективности конкурентных процессов [7].

Таблица 1

**Количественные индексы структуры рынка [1, 8, 9]**

Наименование показателя	Отношение к уровню концентрации	Преимущества	Недостатки
Коэффициент рыночной концентрации	Прямо пропорционален уровню концентрации	Простота применения. Позволяет оценить степень концентрации субъектов на рынке	Нечувствителен к изменению долей, не учитывает доли мелких субъектов на рынке
Индекс рыночной концентрации Херфиндаля-Хиршмана	Прямо пропорционален уровню концентрации	Учитывает неравенство рыночного положения конкурентов. Характеризует уровень монополизации	Неэффективен при недостатке информации о показателях деятельности субъектов рынка
Коэффициент Линда	Соотношение долей	Определяет «границы» олигополии. Определяет потенциальных субъектов согласованных действий	Используется в качестве дополнительного показателя. Отдельное использование не объективно
Коэффициент Холла-Тайдмана	Прямо пропорционален уровню концентрации	Учитывает неравенство рыночного положения конкурентов. Возможность глубокого анализа	Неэффективен при недостатке информации о показателях деятельности субъектов рынка
Коэффициент энтропии	Обратно пропорционален уровню концентрации	Характеризует степень неопределенности на рынке, позволяет оценить динамику конкуренции	Используется в качестве дополнительного показателя. Отдельное использование не объективно
Коэффициент Джини	Отсутствие зависимости от уровня концентрации	Учитывает неравномерность распределения долей при определении уровня концентрации	Неэффективен при низком уровне неравномерности долей и при недостаточном количестве информации о размерах долей субъектов
Коэффициент вариации	Отсутствие зависимости от уровня концентрации	Эффективен при определении степени неравенства субъектов на рынке	Малоэффективен для оценки уровня концентрации
Дисперсия логарифмов рыночных долей	Отсутствие зависимости от уровня концентрации	Полезен на рынках с большой неравномерностью долей	Малоэффективен для оценки уровня концентрации
Коэффициент относительной концентрации	Отсутствие зависимости от уровня концентрации	Оценивает потенциальную возможность использования субъектом рыночной власти	Имеет значение только в отношении крупнейших предприятий на рынке

В своей «Методике...» авторы предлагают не только анализ и оценку количественных показателей рыночной структуры, но и

характеристику инновационной составляющей конкурентной среды, а также других экономических критериев.

Кроме рассмотренных структурных показателей анализа и оценки конкурентной среды, целесообразно анализировать показатели, характеризующие экономические функции конкуренции, а именно: уровень нормы прибыли на инвестируемый капитал; соотношение между наемным трудом и инвестированным капиталом; инновационный характер развития экономики по цикличности и сбалансированности; соотношение между спросом и предложением; конъюнктурные колебания, то есть характеристики, отражающие экономические функции конкуренции [2].

Результаты оценки количественных показателей, как правило, дополняются анализом качественных показателей, таких как экономические и административные барьеры вступления на рынок для потенциальных конкурентов и выхода из рынка для действующих конкурентов, а также возможность их преодоления; степень открытости рынка для межрегиональной и международной торговли; наличие рыночной власти; целесообразность внедрения мероприятий, направленных на развитие конкуренции, что позволяет системно оценивать состояние конкурентной среды.

Важнейшим качественным показателем оценки состояния конкурентной среды является наличие барьеров входа на рынок потенциальных конкурентов. Такие барьеры исследуются в научных трудах отечественных и зарубежных учёных [8, 9]. В результате этих исследований сформулирована следующая их группировка:

1. Экономические и организационные ограничения.
2. Административные ограничения.
3. Неразвитость рыночной инфраструктуры.
4. Влияние вертикального объединения действующих предприятий на рынке.
5. Барьеры, основанные на абсолютном превосходстве уровня затрат.
6. Ограничения по спросу.

Факторы, которые рассматриваются в качестве барьеров входа на рынок, могут варьироваться в зависимости от отраслевых и территориальных особенностей формирования рынка. При этом необходимо учитывать динамическую компоненту процесса. Перечень факторов, анализируемых в процессе выявления барьеров

входа на данный товарный рынок, может быть шире, отличаться от перечисленных и региональными особенностями каждого вида товара.

Таким образом, оценка состояния конкурентной среды может быть проведена на основании анализа количественных показателей уровня концентрации рынка, результатов наличия барьеров входа на рынок для потенциальных конкурентов и уровня их преодолемости, а также показателей, отражающих экономические функции конкуренции.

При этом к признакам рынка с неразвитой конкуренцией следует отнести высокий уровень концентрации рынка, присутствие труднопреодолимых или непреодолимых барьеров для входа на рынок для потенциальных конкурентов, наличие субъектов с доминирующим положением на рынке, наличие признаков ограничения конкуренции. Соответственно к признакам рынка с развитой конкуренцией относят низкий уровень концентрации рынка, отсутствие барьеров для входа на рынок для потенциальных конкурентов, отсутствие признаков ограничения конкуренции.

Следует отметить, что существует позиция, согласно которой для анализа конкурентной среды необходимо использование альтернативных показателей, что обусловлено недостаточностью расчета и оценивания традиционных структурных показателей [3]. Так, Курдин А.А. отмечает, что к альтернативным показателям оценки следует отнести показатели конкурентного поведения (анализ маркетинговых, ценовых, инновационных и прочих факторов) и показатели результатов (доход, прибыль, рентабельность) [3]. На наш взгляд, анализ данных факторов является важным дополнением к оценке структурных показателей оценки конкурентной среды.

Существенным недостатком рассмотренных показателей оценки структуры рынка является то, что их использование позволяет оценить текущее состояние конкурентной среды и не отражает его динамическое развитие.

Загорная Т. О. предлагает динамический подход к оценке состояния конкурентной среды [2], основанный на диагностике конкурентной динамики процесса развития субъектов отраслей и рынков. Диагностическая составляющая данного подхода включает в себя:

- анализ конкурентоспособности субъектов рынка с использованием динамической компоненты;
- оценку влияния конкуренции на характер развития рыночных субъектов;
- оценку интенсивности конкуренции и потенциала развития системы в соответствии с уровнем конкурентного давления;
- прогноз изменений вектора конкурентной позиции участников с учетом характеристик конкурентного поведения и распределения конкурентного влияния [2].

Результаты оценки состояния конкуренции на рынке могут быть использованы при разработке государственной конкурентной политики с целью ее оптимизации и повышения эффективности государственного контроля в сфере экономической конкуренции.

При этом к направлениям конкурентной политики государства относятся следующие:

- формирование законодательной базы защиты конкуренции;
- разработка программ развития конкуренции и конкурентной среды на рынках;
- государственный контроль за соблюдением законодательства в сфере экономической конкуренции;
- выработка направлений формирования и развития конкурентных товарных рынков;
- регулирование ценообразования на товарных рынках;
- прогнозирование возможных экономических последствий реализации мер конкурентной политики;
- защита экономических интересов государства и национальной безопасности;
- стимулирование развития международного сотрудничества в области экономической конкуренции.

*Выводы.* Выбор методов и направлений государственного регулирования в данной сфере зависит от состояния конкурентной среды. Современной экономической наукой предложен ряд количественных и качественных показателей, использование которых позволяет оценить состояние конкуренции на рынке, а также его динамические изменения, что даёт возможность прогнозировать дальнейшее развитие экономической системы, а также выработать эффективные механизмы государственного контроля и регулирования. Формирование конкурентной политики на основе результатов анализа и оценки состояния конкурентной

среды является важным фактором развития конкуренции, повышения эффективности государственного регулирования экономических процессов, защиты экономической и национальной безопасности.

### *Литература*

1. Вайпан В.А. Экономическая концентрация: опыт экономико-правового исследования рыночных и юридических конструкций: монография / В.А. Вайпан. – М.: Юстицинформ, 2016. – 552 с.

2. Загорна Т.О. Конкурентна динаміка роздрібної торгівлі: теорія, діагностика, моделювання: монографія / Т.О. Загорна. – Донецьк: Вид-во «Ноулідж» (донецьке відділення), 2013. – 463 с.

3. Курдин А.А. Альтернативные показатели для оценки состояния конкуренции на товарных рынках / А.А. Курдин // Бюллетень конкурентной политики, 2012. – № 8. – 22 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lccp.econ.-msu.ru/>

4. Лагутін В.Д. Сучасна методологія дослідження ринково-конкурентних відносин / В.Д. Лагутін // Парадигмальні зрушення в економічній теорії ХХІ ст.: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. – Київ: Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка, 2012. – С. 60-62.

5. Методика определения основных показателей и критериев оценки состояния конкурентной среды / Приказ Министерства экономического развития РФ от 4 апреля 2011 г. № 137. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/>

6. Методика оценки состояния конкуренции / Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 30 января 2013 года № 7. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tsouz.ru/>

7. Овчаренко Н.А. Мониторинг конкурентной среды как функциональный бизнес-процесс системы управления предприятием / Н.А. Овчаренко, М.И. Максимова // Вопросы экономики и права. – 2011. – № 2. – С. 51-54.

8. Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации / К.А. Писенко, И.А. Цинделиани, Б.Г. Бадмаев; под ред. С.В. Запольского. – М.: Российская академия правосудия; Статут, 2010. – 414 с.

9. Усик Н.И. Формирование конкурентной среды и конкурентная политика / Н.И. Усик // Теоретическая экономика. – 2012. – № 4. – С. 33-42.

УДК330.111.66: 658.5

## ФОРМИРОВАНИЕ ПРОГРАММ МУНИЦИПАЛЬНОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

**Ярембаш А. И.,**  
канд. техн. наук, доцент,  
доцент кафедры инновационного  
менеджмента и управления проектами  
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и  
государственной службы при Главе Донецкой  
Народной республики», г. Донецк

*В статье предложена методика формирования социально ориентированных проектов и программ обеспечения занятости населения и развития инфраструктуры промышленных муниципальных образований в ходе их социально-экономического развития.*

**Ключевые слова:** муниципальное образование, социально-экономическое развитие, инфраструктура, занятость населения.

*The article puts forward a method for the formation of socially-oriented projects and programs ensuring the population employment and development of infrastructure of industrial municipal regions during socially-economics development.*

**Keywords:** municipal regions, socially-economics development, infrastructure, population employment.

*Постановка проблемы.* Процесс реструктуризации и развития муниципальной экономики неизбежно влечёт за собой ряд негативных социально-экономических последствий для населения, а именно:

- резкий рост безработицы;
- необходимость частичной переориентации специализации рабочей силы и её квалификации;
- падение уровня доходов и, следовательно, покупательной способности населения;
- снижение эффективности функционирования социальной инфраструктуры;

- недостаточность социальной защиты и т. д.

Эти и подобные негативные процессы способствуют росту социальной напряженности в промышленных муниципальных образованиях, требуют немедленного оперативного регулирования и вызывают необходимость формирования и реализации программ муниципального социально-экономического развития (ПМСЭР), включающих проекты развития социальной инфраструктуры и обеспечения занятости населения.

Такие программы должны разрабатываться по следующим направлениям:

- создание новых рабочих мест в успешно действующих отраслях региональной экономики;
- профессиональное обучение и переподготовка работников для использования в этих отраслях;
- развитие и поддержка предпринимательства;
- развитие социальной инфраструктуры (повышение качества медицинского обслуживания и образовательных услуг, реорганизация ЖКХ и др.).

Наиболее социально значимым и дорогостоящим из этих направлений является обеспечение создания новых рабочих мест (в том числе и в негосударственном секторе экономики). На реализацию программ по этому направлению приходится 60-65% средств господдержки, выделяемой на ПМСЭР.

*Формулирование задачи исследования.* Социально-ориентированные проекты и программы муниципального развития должны учитывать изменения в социально-экономической ситуации на рассматриваемых территориях и формироваться в направлении снижения социальной напряженности.

Задачей настоящего исследования является разработка методических положений формирования ПМСЭР, имеющих своей целью преобразование отраслевой производственно-экономической системы в муниципальную социально-экономическую, учитывающую негативные последствия реструктуризации экономики промышленных муниципальных образований и их влияние на качество жизни населения и на перспективы долговременного территориального социально-экономического развития в целом.

*Изложение основного материала исследования.* Разработка принципов и методов формирования и управления ПМСЭР промышленных муниципальных образований является одной из

самых актуальных научных задач в области структурного реформирования социально-экономических систем. Такие программы призваны обеспечить, прежде всего, долговременную занятость населения в условиях реструктуризации, развития и диверсификации местной экономики [1].

Методология формирования и реализации ПМСЭР базируется на следующих принципах:

- реализация ПМСЭР должна происходить под контролем государства, обеспечивающего их финансовую поддержку, правовое и нормативное сопровождение, при активном участии органов местного самоуправления и предпринимательских структур [2];

- проектный подход к формированию проектов и программ местного социально-экономического развития и обеспечения занятости путем создания новых рабочих мест подразумевает разработку и научное обоснование необходимых методов, способов, средств и инструментов;

- обеспечение стабильного социально-экономического развития должно осуществляться в долгосрочной перспективе;

- достижение и поддержание уровня занятости населения на оптимальном для данной конкретной территории уровне должно достигаться, в том числе, на основе диверсификации местной экономики;

- одной из основных целей ПМСЭР является ослабление социальной напряженности и поддержание социальной стабильности.

Таким образом, процесс формирования, реализации и управления программами муниципального социально-экономического развития (ПМСЭР) в условиях реструктуризации угольной отрасли, понимается, как (рис. 1):

- а) определение заинтересованных участников и форм их взаимодействия;

- б) организационное (согласования), ресурсное, правовое и методическое обеспечение;

- в) последовательность реализации входящих в программы проектов;

- г) воздействие внешних факторов и регуляторов функционирования ПМСЭР;

- д) регулярный социально-экономический мониторинг.

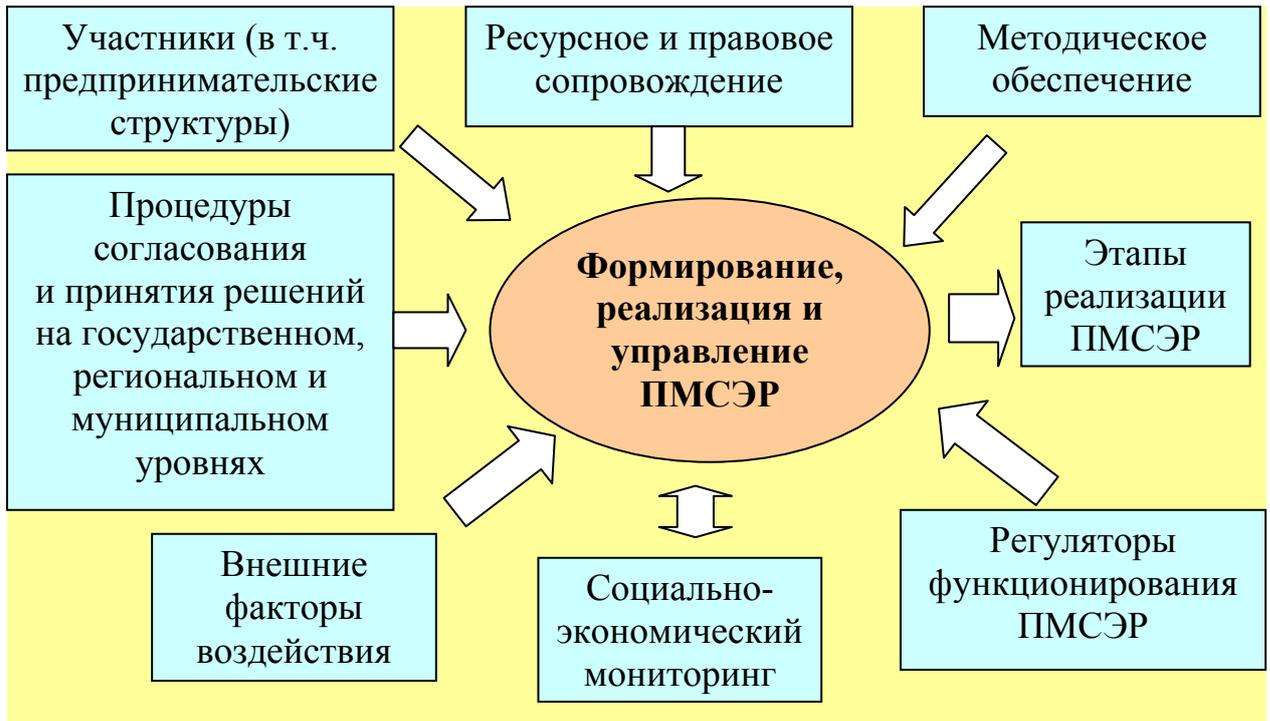


Рис. 1. Структура формирования и управления ПМСЭР

Система формирования и реализации программ местного социально-экономического развития (ПМСЭР) состоит из 2 подсистем, включающих 5 этапов. На этих этапах реализуются все основные функции управления – планирование, организация и контроль. На каждом из этапов решается конкретная задача на определённом уровне управления (рис. 2).

*Подсистема планирования ПМСЭР* (этапы 1, 2 и 3) функционирует на основе сбора, обобщения, обработки и анализа информации, полученной от предприятий, местных органов управления и служб занятости населения.

*Этап 1. Определение потребности в создании новых рабочих мест.* На этом этапе происходят:

- анализ и оценка занятости на предприятиях – администрацией предприятий отрасли определяется численность работников, требующих трудоустройства на новые рабочие места;

- анализ состояния территориальных рынков труда – органами местного самоуправления и службами занятости населения уточняется общая численность населения, определяются трудовые ресурсы в целом и доля в них временно неработающего трудоспособного населения, анализируются уровень зарегистрированной безработицы, ситуация на территориальных рынках труда и т. д.



Рис. 2. Система формирования и реализации ПМСЭР

*Этап 2. Определение потребности в финансовых ресурсах для создания новых рабочих мест.* На основании общей численности работников, нуждающихся в трудоустройстве, производится предварительный расчет общей потребности в финансовых ресурсах на создание новых рабочих мест, включая доленое участие государства (средств господдержки), которые распределяются между получателями – органами местного самоуправления.

*Этап 3. Распределение средств государственной поддержки между получателями.* Одним из условий успешной реализации ПМСЭР является рациональное, экономически обоснованное распределение финансовой господдержки между их получателями.

На этом этапе определяются окончательные объемы финансирования для получателей средств государственной поддержки и производится их корректировка с целью составления сводного плана-графика финансирования.

*Этап 4. Отбор инвестиционных проектов и организация их финансирования.* По окончании распределения средств господдержки между реструктурируемыми муниципальными образованиями информация о выделенных финансовых ресурсах передается органам местного самоуправления этих территорий, где непосредственно осуществляется отбор инвестиционных проектов,

реализация которых позволит создать наибольшее количество рабочих мест в действующих отраслях и негосударственном секторе экономики. Для этого необходимо определение перечня финансируемых проектов, обеспечивающих создание наибольшего числа рабочих мест с учётом объёмов государственного финансирования, выделенного на реализацию ПМСЭР.

В отборе участвуют проекты, прошедшие государственную экспертизу. При этом главным критерием отбора является вероятность создания максимального количества рабочих мест при минимизации требуемых затрат.

Процесс отбора проектов включает:

- определение технико-экономических показателей проектов и условий их реализации;
- обоснование критериев (разработка системы приоритетов) для последующего ранжирования проектов;
- расчёт комплексного критерия ранжирования проектов.

На основе ранжирования проектов окончательно отбираются проекты для реализации. Окончательный отбор осуществляется при формировании программ ПМСЭР и схем их финансирования.

Каждый проект  $P$  характеризуется общим объёмом финансирования за счет средств государственного финансирования  $V_p$ , (в т. ч. на рассматриваемый год проекта  $i$ ), общим количеством создаваемых рабочих мест –  $N_{p.m.}$  и сроком реализации –  $t$ .

При отборе социально ориентированных проектов для реализации следует учитывать ход течения и финансирования уже реализуемых проектов (при соблюдении получателями средств всех условий их выделения).

Для формирования ПМСЭР промышленных муниципальных образований в настоящей статье разработана следующая экономико-математическая модель.

Критерием оптимизации модели является общее количество трудоустраиваемых работников за период реализации отобранных для финансирования проектов ( $N_{тр} = \max n_p$ ), а ограничением – годовой лимит выделенных средств.

Управляемыми переменными модели являются количество трудоустраиваемых работников ( $N_{тр}$ ) и переменные  $\beta_p$ ,

характеризующие включение проекта  $p$  для финансирования, если  $\beta_p = 1$ .

Предлагаемая экономико-математическая модель имеет следующий вид:

$$N = \sum_{p=1}^P \beta_p N_{\text{тр}} \rightarrow \max, \quad (4)$$

где  $N$  – наибольшее количество высвободившихся работников ( $N$  – целые числа);

при ограничениях:

- по целочисленности переменных –  $\beta_p \in \{1,0\}$ ,

- по лимиту финансирования за счет средств господдержки ( $D_{\text{гп}}$ ):

$$N_{\text{тр}} v_{\text{тр}} + \sum_{p=1}^P \beta_p V_p \leq D_{\text{гп}},$$

- по обязательному финансированию ранее начатых проектов ( $\beta_p = 1, p = \overline{1, P}$ ):

$$\beta_p = 1; \quad p = \overline{1, P}.$$

Этап 5. Важнейшей составной частью ПМСЭР является мониторинг результативности, состоящий из трёх подэтапов:

1) диагностика процесса создания новых рабочих мест;

2) анализ и оценка динамики реализации таких проектов;

3) оценка состояния и перспектив развития предприятий, созданных для обеспечения населения новыми рабочими местами.

Для этого создаётся информационная база, источниками которой являются данные статистической отчетности, данные исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Важнейшей задачей реализации программ создания новых рабочих мест на всех уровнях управления является оптимальное, экономически обоснованное распределение средств финансовой господдержки и их эффективное использование.

Исходя из вышеизложенного, представляется возможным предложить методику оптимального распределения средств господдержки, включающую анализ социально-экономической ситуации в рассматриваемых муниципальных образованиях и оптимизационную экономико-математическую модель,

учитывающую потребность в финансовых ресурсах и потенциальные возможности получателей этих средств по эффективной реализации ПМСЭР [3, 4].

Принимая во внимание принципы формирования ПМСЭР и необходимость научно-обоснованной оптимизации распределения средств финансовой господдержки по направлениям – создание новых рабочих мест, переобучение высвободившихся в процессе закрытия шахт рабочих, поддержка и развитие предпринимательства и развитие социальной инфраструктуры – в настоящей работе предложена методика решения этой проблемы при помощи разработки интегрального рейтинга оценки эффективности реализации ПМСЭР, определяемого по следующей формуле [5]:

$$R = P \left( k^{нрм} r^{нрм} + k^{но} r^{но} + k^{нрп} r^{нрп} + k^{пу} r^{пу} \right), \quad (5)$$

где  $R$  – интегральный рейтинг региона (муниципального образования), баллы;

$r^{нрм}$ ,  $r^{пер}$ ,  $r^{нрп}$ ,  $r^{пу}$  – рейтинги приоритетности выделения финансовой господдержки по показателям, характеризующим эффективность использования средств по направлениям, соответственно, создание новых рабочих мест, переобучение работников, поддержка и развитие предпринимательства, развитие социальной инфраструктуры;

$k^{нрм}$ ,  $k^{но}$ ,  $k^{нрп}$ ,  $k^{пу}$  – коэффициенты приоритета предпочтения показателей эффективности, реализации программ, соответственно, создания новых рабочих мест, переобучения работников, поддержки и развития предпринимательства и развития социальной инфраструктуры;

$P$  – показатели, учитывающие социально-экономическое состояние промышленных муниципальных образований, в которых реализуется ПМСЭР.

Практический опыт и мнение экспертов показали, что на эффективность использования средств господдержки для создания новых рабочих мест активно воздействуют две основные группы факторов:

1) факторы, определяющие реальную потребность в финансовых ресурсах, для улучшения ситуации на местных рынках труда. Данная группа факторов определяет приоритетность

вложения средств господдержки, которая производится на основе двух показателей:

$k_{yb}$  – показатель, учитывающий уровень официально зарегистрированной безработицы;

$k_n$  – показатель, учитывающий количество безработных на одну вакансию;

2) факторы, характеризующие эффективность использования выделенных средств господдержки. Данная группа факторов определяет социально-экономическую активность получателей средств финансовой господдержки, производимой на базе следующих четырёх показателей:

$k_{фос}$  – показатель, учитывающий фактический объём освоения средств господдержки, выделяемый на создание новых рабочих мест:

$$k_{о\ddot{и}\ddot{т}} = \frac{Q_{\ddot{и}\ddot{т}}}{Q_{\ddot{и}\ddot{т}}} \cdot 100\%, \quad (6)$$

где  $Q_{ос}$  – фактический объём освоенных средств;

$Q_{nc}$  – фактический объём полученных средств.

$k_{nc}$  – показатель, учитывающий фактический объём собственных средств, привлечённых исполнителями проектов и программ:

$$k_{nc} = \frac{Q_{nc}}{Q_{cc}} \cdot 100\%, \quad (7)$$

где  $Q_{cc}$  – фактический объём собственных средств, привлечённых исполнителями проектов и программ.

$N_{нрм}$  – показатель, определяющий уровень достижения запланированного количества новых рабочих мест:

$$N_{нрм} = \frac{N_{факт.н.р.м.}}{N_{план.н.р.м.}} \cdot 100\%, \quad (8)$$

где  $N_{факт.н.р.м.}$  – фактическое количество созданных новых рабочих мест;

$N_{план.н.р.м.}$  – запланированное количество новых рабочих мест.

$H_{пт}$  – наличие перспективных инвестиционных проектов.

**Определение рейтинга социально-экономического состояния регионов, где целесообразно создание новых рабочих мест**

Факторы	Показатели оценки		Балльная оценка		
	Обозначение	Весовой коэфф-т	Диапазоны	Баллы	
Состояние региональных и местных рынков труда	$k^1$	0,15	до 1,0%	1	
			1,0-5,5	2	
			5,6-10,0	4	
			выше 10,0	6	
	$k^2$	0,18	до 3 чел./вак.	1	
			3-15	4	
			16-25	8	
			25-30	107	
			31 и выше		
Инвестиционная активность получателей средств господдержки		0,15	до 25%	2	
			26-50	4	
			51-75	6	
			76-90	8	
			91-100	10	
		$k^4$	0,2	до 25%	2
				26-50	4
				51-75	6
				76-90	8
				91-100	10
		$k^5$	0,2	Отсутствие ПСГ,	0
				наличие экспертизы	10
		$k^6$	0,2	до 25%	2
		26-50		4	
		51-75		6	
		76-90		8	
		91-100		10	

Интегральный критерий приоритетности выделения средств господдержки для реструктуризируемых угледобывающих регионов по группе факторов, характеризующих эффективность использования средств на создание новых рабочих мест  $k_{нрм}$ , следует определять как сумму полученных показателей

$k_{yв}, k_n, k_{фос}, k_{нсс}, N_{нрм}, H_{нн}, k_i$  с учётом коэффициентов  $a_i$ , определяющих их уровень значимости:

$$k_{нрм} = \sum a_i k_i. \quad (9)$$

Относительные веса ( $a_i$ ) частных показателей  $k_i$  зависят от социально-экономической ситуации в муниципальном образовании и определяются экспертным путем в ходе социально-экономического мониторинга последствий реструктуризации в экономике территории и численности его населения.

Для каждого получателя средств все вышеперечисленные показатели оцениваются экспертами по 5-балльной системе. Балльные оценки для расчета нормированных значений частных показателей и их веса, определенные на основании экспертного опроса, приведены в таблице.

Рассмотренные рейтинговые оценки являются параметрами модели распределения средств и определяют выбор оптимального варианта.

Разработанная оптимизационная экономико-математическая модель рационального распределения средств господдержки учитывает потребность в средствах и потенциальные возможности получателей средств по эффективной реализации ПМСЭР.

Задача заключается в распределении годовых объёмов финансовых ресурсов  $D$  между адресатами ( $v_p$ ), обеспечивающем их оптимальное использование. При этом учитывается не только потребность муниципальных образований, но и состояние местных рынков труда и социально-экономическую активность адресатов.

Экономико-математическую модель распределения средств на реализацию ПМСЭР можно представить в следующем виде:

$$\sum kv_r \rightarrow \max. \quad (10)$$

При этом действуют следующие ограничения:

а) по общему объёму средств, выделяемых на реализацию программ ПМСЭР:

$$\sum v_p \leq D;$$

б) по минимальной  $D^{\min}$  и максимальной  $D^{\max}$  потребности регионов в средствах господдержки, зависящей от необходимого объёма финансирования реализуемых проектов создания новых рабочих мест и количества высвобожденных работников угольной отрасли:  $D^{\min} v_p \leq D^{\max}$ .

Аналогично рассчитываются показатели, влияющие на эффективность использования средств господдержки по другим направлениям ПМСЭР – переобучения рабочих, поддержки и развития предпринимательства и развития социальной инфраструктуры, здравоохранения, образования и т. д.

*Выводы.* Одной из самых актуальных научных задач является разработка принципов и методов формирования, реализации и управления проектами и программами местного социально-экономического развития (ПМСЭР), которые призваны обеспечить долговременную занятость населения и развитие инфраструктуры в условиях реструктуризации и диверсификации муниципальной экономики.

Формирование, реализация и управление программами местного социально-экономического развития (в т. ч. и программ обеспечения занятости) предусматривает 5 этапов. На этих этапах реализуются все основные функции управления – планирование, организация и контроль. На каждом из этапов решается конкретная задача на определённом уровне управления.

Одним из условий успешной реализации ПМСЭР является рациональное, экономически обоснованное распределение объёмов финансовой господдержки между их получателями.

Рациональное, экономически обоснованное распределение средств финансовой господдержки между получателями и их эффективное использование – одна из главных задач реструктуризации муниципальной экономики на государственном уровне.

### *Литература*

1. Ярембаш А.И. Формирование проектов и программ развития социальной инфраструктуры / А.И. Ярембаш // Менеджер. Вестник ДонГУУ. – 2014. – № 2 (60). – С. 61-71.

2. Ярембаш А.И. Партнерство государства, регионов и бизнеса в процессе реализации социально ориентированных проектов

реструктуризации угольной отрасли / А.И. Ярембаш // Менеджер. Вестник ДонГУУ. – 2014. – № 3 (61). – С. 68-78.

3. Рожков А.А. Организационно-экономический механизм создания новых рабочих мест в условиях реструктуризации угольной промышленности / А.А. Рожков, С.С. Резниченко, О.А. Корчак // Уголь. – 2003. – № 3. – С. 29-35.

4. Корчак О.А. Организационно-экономический механизм создания новых рабочих мест в условиях реструктуризации угольной отрасли / О.А. Корчак. – дис... на соискание науч. степ. канд. экон. наук. – М., 2002.

5. Ярембаш А.И. Формирование и реализация программ обеспечения занятости населения в ходе ликвидации неперспективных угольных шахт / А.И. Ярембаш // Экономика труда. – 2015. – № 3. – ISSN 2410-1613 (Print) 2412-8929 (Electronic). doi:10.18334/et.2.3.1739

УДК 330.342.146:332.1

## **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИАГНОСТИКА В ПРОГРАММАХ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**Ярембаш А. И.,**

*канд. техн. наук, доцент кафедры  
инновационного менеджмента и управления  
проектами;*

**Морозов Е. Л.,**

*канд. гос. упр., доцент кафедры  
инновационного менеджмента и управления  
проектами;*

**Савенко А. В.,**

*канд. техн. наук, доцент  
кафедры инновационного менеджмента и  
управления проектами ГОУ ВПО «Донецкая  
академия управления и государственной  
службы при Главе Донецкой Народной  
Республики», г. Донецк*

*В статье доказано существование процессов социально-экономической диагностики, обоснована их необходимость, сформулирована миссия процессов диагностики в социально-ориентированных программах развития муниципальных образований, определены их функции и структура. Разработана процедура управления*

программами развития муниципальных образований с использованием результатов процессов диагностики и мониторинга.

**Ключевые слова:** социально-экономическая диагностика, программа, депрессивное муниципальное образование, регион, развитие.

*The authors prove the existence of the processes of socio-economic diagnosis, their necessity, formulated the mission of diagnostic processes in socially oriented programs of municipalities, the procedure for their function and structure, offer a program management procedure, using the processes of: diagnostics and monitoring.*

**Keywords:** socio-economic diagnosis, program, depressive municipal union, region, the development.

Социально-экономическая программа (СЭП) развития депрессивного промышленного муниципального образования – это совокупность социально-ориентированных проектов местного развития, способствующих достижению конкретных экономических и социальных целей, путём реформирования малоэффективной муниципальной социально-экономической системы.

Социально ориентированный проект – это комплекс мероприятий, базирующийся на вложении финансовых, материальных, информационных, интеллектуальных, управленческих и прочих ресурсов для достижения положительных социальных результатов - повышения качества жизни населения и обеспечения его занятости, повышения эффективности функционирования муниципальной инфраструктуры, поддержки отраслей социальной сферы, предупреждения социальных конфликтов, снижения уровня социальной напряженности и т. д.

*Постановка проблемы.* Управление социально направленными программами должно учитывать их цели, отношения и взаимосвязь между процессами, основанные на характеристиках входов и выходов на каждом процессе.

Традиционно [1, 2] эти процессы разделены на пять групп, так называемых «групп процессов управления проектом»: процессы инициации; процессы планирования; процессы реализации (исполнения); процессы управления; завершающие процессы.

Однако многообразие целей в программах социально-экономического развития регионов, необходимость определения приоритетности проектов, входящих в программу, и механизмов их взаимодействия, а также сложность в распределении ресурсов, необходимых для реализации программы, вызывают необходимость выделения *группы процессов диагностики*.

Миссия группы процессов диагностики сводится к сбору и обработке информации о состоянии социально-экономической

системы, в которой предполагается реализация программы, определении необходимых ресурсов, их наличии и рациональном распределении, что даст возможность на следующем этапе управления программой приступить к эффективной реализации групп процессов инициации и планирования. Этим обуславливается **актуальность настоящего исследования, его цель и задачи.**

*Изложение основного материала исследования.* В случае введения в управление социально ориентированными инвестиционными проектами и программами (СОИП) развития депрессивных территорий, группы процессов диагностики, схема управления СОИП с учетом этих процессов представлена на рис. 1 [3].

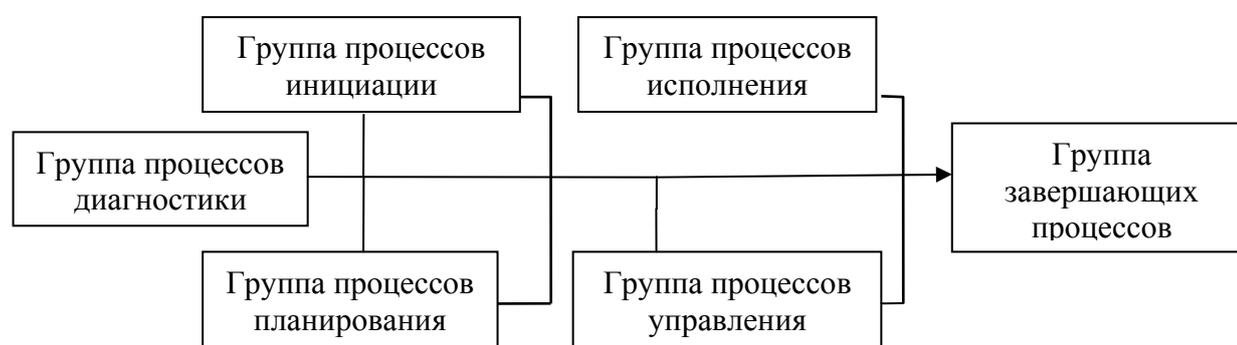


Рис. 1. Схема управления СОИП развития региона

Функции группы процессов диагностики предусматривают:

- определение и корректировку миссии программы;
- сбор и обработку информации, необходимой для планирования и реализации программы;
- определение входящих в программу проектов;
- определение приоритетности проектов и очередности их реализации;
- разработку механизмов взаимодействия между проектами в программе;
- определение и идентификацию неявных (скрытых) опасностей (рисков) и дополнительных (неявных) ресурсов;
- распределение между проектами ресурсов, требующихся для эффективной реализации программы в целом (рис. 2).

Исследования причинно-следственных связей негативных явлений, происходящих в депрессивных промышленных муниципальных образованиях, показывают, что эффективность целевых программ и проектов их нейтрализации (локализации) во

многим зависит от своевременности, корректности и полноты информации о социально-экономической ситуации на таких территориях. Учитывая это, в настоящем исследовании предложен механизм диагностики негативных социально-экономических процессов, базирующийся на современных методах и средствах сбора, анализа и обработки информации (механизм социально-экономической диагностики – СЭД).

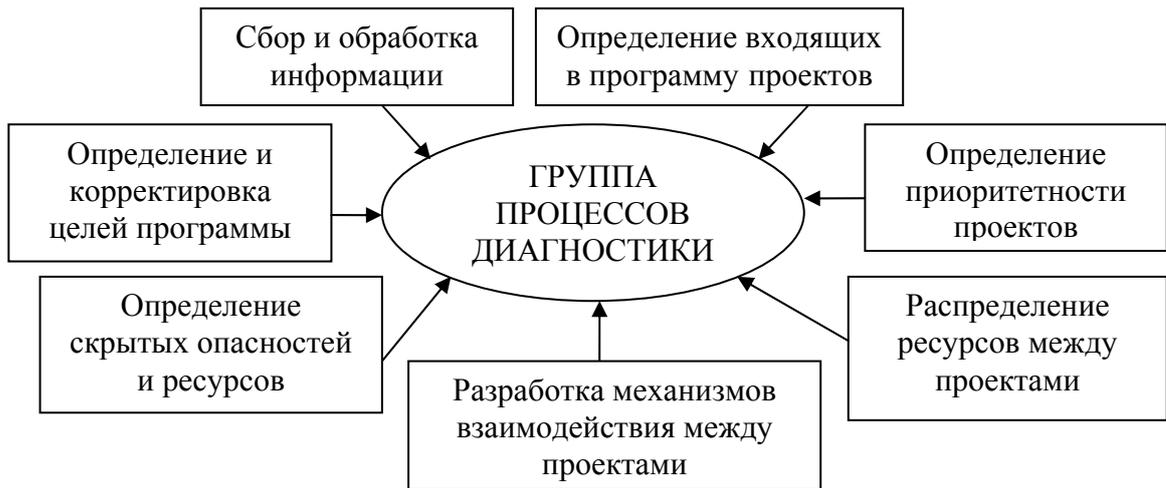


Рис. 2. Функции группы процессов диагностики при формировании и управлении социально ориентированных программ

Под социально-экономической диагностикой негативных явлений, происходящих на территории депрессивных муниципальных образований, понимается функционирование эффективной системы сбора, анализа и обработки информации, на основании которой проводится оценка и прогноз изменений состояния социально-экономической ситуации в конкретном регионе, связанных с процессами трансформации местной экономики.

Функциональная схема СЭД, обеспечивающей информацией программы социально-экономического развития (ПСЭР) депрессивных промышленных муниципальных образований, приведена на рис. 3.

СЭД функционирует применительно к функциям управления на региональном и муниципальном уровнях.



Рис. 3. Структурная схема СЭД в проектах социально-экономического развития

При этом на региональном уровне реализуются:

- а) функции непрерывного наблюдения за состоянием социально-экономической ситуации на территории;
- б) функции анализа и прогнозирования;
- в) рекомендательно-управленческие функции.

Информация, полученная в результате функционирования СЭД, используется государственными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также государственными учреждениями и общественными организациями.

На муниципальном уровне производится:

- а) отбор и оценка источников информации;
- б) определение вида и объема необходимой информации;
- в) непосредственно сбор информации;
- г) первичная обработка, обобщение и систематизация информации;
- д) выявление основных социально-экономических проблем муниципального образования;
- е) разработка конкретных предложений по решению выявленных проблем.

В свою очередь, информация о состоянии социально-экономического состояния исследуемого муниципального образования и полученная прогнозно-рекомендательная информация используется органами местного самоуправления и исполнительной власти.

Результатами СЭД являются систематизированные статистические данные и результаты социологических исследований за период реализации ПСЭР (в рамках ее основных направлений деятельности) и нормативно-справочные материалы, сведенные в соответствующие базы данных.

Источниками СЭД являются данные статистической отчетности, материалы социологических опросов и данные исполнительных органов власти всех уровней. При этом поддержка базы данных осуществляется комплексом программно-технических средств, обеспечивающих формирование, обновление, актуализацию и предоставление всех необходимых показателей.

Функционирование СЭД состояния исследуемого муниципального образования должно осуществляться в соответствии с действующим законодательством, отраслевыми нормативными актами, нормативными, инструктивными и рекомендательными материалами соответствующих органов исполнительной власти и организаций, осуществляющих координацию деятельности, предоставляющих финансовые ресурсы и осуществляющих контроль за их использованием.

В соответствии с полученной информацией определены основные задачи и функции диагностики:

- систематическое наблюдение за социально-экономическим состоянием территории;
- мониторинг хода выполнения предусмотренных мероприятий по социальной защите населения;
- наблюдение за реализацией программ местного социально-экономического развития (ПСЭР) и оценка их эффективности;
- контроль за использованием бюджетных средств;
- изучение общественного мнения в целях предупреждения и снижения социальной напряженности в депрессивных муниципальных образованиях;
- разработка рекомендаций для государственных и местных органов власти по выводу муниципального образования из состояния социально-экономической депрессии: обеспечение занятости и

социальной защиты населения, стимулирование и поддержка предпринимательства, модернизация социальной инфраструктуры и т. д.;

- формирование информационной базы для разработки ПСЭР.

Обобщённые данные СЭД позволяют оценить уровень социальной напряжённости в углепромышленных регионах, как следствия негативных социально-экономических последствий реструктуризации. Уровень социальной напряженности в конкретном регионе предлагается характеризовать *показателем социальной депрессивности (неудовлетворенности) населения (СДН)*, определяемый по зависимости:

$$P_{c.д.н.} = \sum_{k=1}^K b_k \left( 1 - \frac{F_k}{f_k^{np} N_n} \right), \quad (1)$$

где  $k$  – индекс факторов социальной депрессивности населения (СДН),  $k = 1 \dots K$ ;

$F$  – показатель состояния факторов СДН;

$f_k^{np}$  – показатель программируемого состояния факторов СДН на единицу населения;

$b_k$  – значимость отобранных факторов СДН для конкретного муниципального образования;

$N_n$  – общая численность населения исследуемой территории, чел.

Результаты осуществления СЭД-процессов, происходящих в депрессивных промышленных муниципальных образованиях, определяются двумя группами оценок:

1. Оценки, основанные на статистической информации, характеризующей уровень жизни населения исследуемой территории:

- средняя оплата труда;
- покупательная способность населения со средними доходами;
- минимальный потребительский бюджет;
- прожиточный минимум;
- численность и доля населения, имеющего доходы ниже минимального потребительского бюджета и прожиточного минимума;
- потребление продуктов питания на душу населения;
- соотношение доходов и расходов населения;

- показатели дифференциации населения (10 % наиболее и 10 % наименее обеспеченного населения);
- индекс концентрации доходов населения;
- структура потребительских расходов населения;
- структура состава населения по размеру среднедушевого дохода.

Необходимо отметить, что для более полной оценки социально-экономической ситуации, складывающейся в конкретном муниципальном образовании, приведенные критерии уровня жизни необходимо дополнять также показателями, учитывающими условия жизни.

2. Оценки, основанные на результатах социологических опросов:

- определение и обоснование объёма и типа информации;
- разработка рекомендаций по организации сбора информации;
- разработка пакета анкет для изучения мнения респондентов.

Одной из задач в организации социально-экономической диагностики является обеспечение информационного взаимодействия населения и органов власти в направлении реализации ПСЭР.

Изучение общественного мнения является необходимым условием снижения социальной напряженности на наблюдаемой территории. Мониторинг осуществляется путем периодических исследований состояния общественного мнения при помощи одной и той же методики по одной и той же выборке.

Интервал исследований определяется характером факторов, воздействующих на общественное мнение. Большинство апробированных методик рассчитано на повторение исследований. Многофакторный характер влияния постоянно изменяющейся социально-экономической обстановки на социальное поведение и настроение населения требует комплексного применения методов социологического анализа и корректировки процедур сбора, обобщения и обработки данных.

Социологический анализ, выполняемый в рамках социально-экономического мониторинга, должен базироваться не только на эмпирических данных, но и на результатах теоретических работ в области социальной психологии и социального управления.

Как этап, предшествующий формированию и реализации ПСЭР, социально-экономическая диагностика должна обеспечить объективное решение следующих задач:

1. Общая оценка населением социально-экономической ситуации в обследуемом муниципальном образовании;
2. Оценка деятельности органов местного самоуправления по решению социальных проблем населения.
3. Выявление мнения населения о главных проблемах муниципального образования и путях их решения.
4. Определение номенклатуры данных проблем, степени их важности, приемлемости возможных технологических, экономических и социально-политических путей разрешения.

Для обеспечения практического использования результатов социально-экономической диагностики в формировании и реализации ПСЭР депрессивных муниципальных образований необходимо соблюдение некоторых общих условий, к которым относятся:

*1. Целевая ориентация.* Все структурные звенья программы (проекта) должны быть направлены на снижение социально-экономической напряжённости в зоне её реализации.

*2. Системный подход.* Состав структурных звеньев программы должен вписываться в общую структурно-функциональную схему обеспечения социально-экономического развития наблюдаемой территории.

*3. Оперативность.* Периодичность предоставления социально-экономической информации должна соответствовать реальным потребностям формирования и реализации программы.

*4. Стандартизация и унификация технического обеспечения и инструментария.* В программе в максимально возможном объёме должны применяться стандартизированные и тестированные процедуры сбора, обработки и анализа информации. Техническое обеспечение модели выбирается с учётом местных условий.

*5. Связь со всеми заинтересованными сторонами (стейтхолдерами).* Реальная структура программы должна гарантировать отсутствие искажений. Все процессы социально-экономической диагностики должны способствовать обеспечению законных прав граждан, проживающих на исследуемой территории.

Сформированная в соответствии с данными принципами программа социально-экономической диагностики способна

реализовать как совокупность специфических частных социологических процедур и методов, адаптированных к решаемым задачам, так и некоторые социально-управленческие функции, позволяя определить, какими путями и средствами можно наиболее эффективно реализовать проекты развития депрессивных муниципальных образований и добиться требуемого уровня снижения социальной напряжённости.

Процессы СЭД можно сгруппировать по функциональности:

- определение и идентификация проблем и задач;
- сбор первичных данных;
- обобщение и систематизация полученных первичных данных;
- анализ информации;
- формулирование выводов и рекомендаций.

Абсолютно необходимым является обеспечение полной координации в деятельности всех процессов и элементов программы диагностики.

К факторам, снижающим эффективность реализации программы диагностики, следует отнести:

- недостаточную структуризацию информации;
- недостаток информации и знаний;
- наличие сбоев при обмене информацией между элементами программы;
- различие в критериях оценок элементов программы;
- угрозу несанкционированного распространения защищаемой информации.

Методики комплексной оценки состояния и перспективности социально-экономического развития муниципальных образований должны базироваться на анализе их экономической, хозяйственной и социальной деятельности и экспертной оценке финансового, производственного, маркетингового, экономического, инновационного и инвестиционного потенциалов.

Последовательность процедур при экспертизе и отборе инвестиционных проектов, входящих в программу ПСЭР депрессивных промышленных муниципальных образований, представлены на рис. 4.

Экспертиза и ранжирование проектов проводится на основании заключения экспертов.

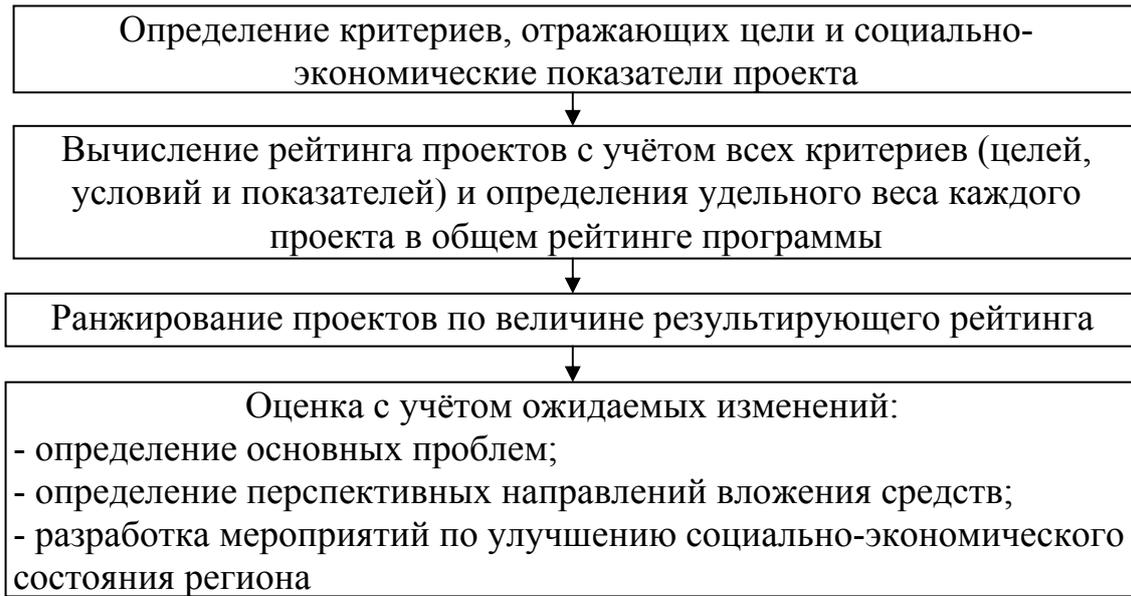


Рис. 4. Процедура определения перспективности реализации ПСЭР депрессивного муниципального образования

На основании анкетных экспертных опросов определяется вес (значимость) каждого потенциала (группы факторов) и дается оценка каждого фактора по трехбалльной шкале  $(-1, 0, +1)$ . Значимость каждого потенциала и факторов его составляющих должна определяться экспертами – специалистами научно-исследовательских институтов, представителями органов местного самоуправления и других организаций, вовлеченных в процессы планирования и реализации инвестиционных социально-ориентированных программ.

На основании полученных экспертных оценок  $(k)$  каждого фактора  $(f)$  определённых потенциалов  $(j)$  с учётом экспертной оценки значимости каждого фактора  $k_i$  и потенциала в целом  $K_{iáù}$  – определяется итоговый рейтинг оценки потенциала предлагаемых проектов [4]:

$$R = \sum_{j \in J} K_{iáù} \sum_{i \in A} k_i k_i \quad (2)$$

По комплексному критерию  $R$  может быть произведено ранжирование проектов, входящих в ПСЭР, а система критериев, оценивающих различные потенциалы региона, позволяет определить проблемные места и намечать мероприятия по их ликвидации.

Кроме того, выявляются сектора экономики, в которые наиболее эффективно осуществляется вложение средств (инвестиций) для создания новых рабочих мест, развития инфраструктуры и развития социально-экономического потенциала региона в целом. Данная методика может быть использована также и для экспертной оценки перспективности развития предприятий, созданных в рамках программ местного развития.

*Выводы.* Исходя из вышесказанного, в настоящем исследовании:

1. Доказана необходимость процессов социально-экономической диагностики для социально ориентированных проектов и программ.

2. Сформулирована миссия процессов диагностики при управлении социально направленными программами, которая сводится к сбору и обработке информации о состоянии социально-экономической системы, в которой предполагается реализация программы, определение необходимых ресурсов, их наличие и рациональное распределение, что даст возможность на следующем этапе управления программой приступить к эффективной реализации групп процессов инициации и планирования.

### *Литература*

1. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK®). – 2004. – Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA 19073-3299 USA / США.

2. P2M. Керівництво з управління інноваційними проектами і програмами організацій / за ред. Ф.О. Ярошенка. – К.: Новий друк, 2010. – 160 с.

3. Ярембаш А. И. Процессы диагностики в социально-ориентированных программах развития регионов / А.И. Ярембаш // Управление проектами: состояние и перспективы: материалы IX междунар. науч.-практ. конф., Николаев, 17-20 сентября 2013 г. – Николаев: Изд-во НУК, 2013. – С. 397-399.

4. Ярембаш А.И. Управление проектами и программами преодоления негативных социально-экономических последствий реструктуризации угольной отрасли: монография / А.И. Ярембаш. – Донецк: ДонГУУ, 2015. – 351 с.

**РАЗДЕЛ III.**  
**УПРАВЛЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ, ОТРАСЛЯМИ И**  
**КОМПЛЕКСАМИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА**

УДК 330.111

**МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ВНЕДРЕНИЮ**  
**СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННО-**  
**КОММУНИКАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**  
**ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА**  
**МАШИНОСТРОИТЕЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ**

**Долгих В. В.,**

*ст.преп. кафедры «Финансы и кредит»*

*ГОУ ВПО ЛНР «Луганский национальный университет  
имени Владимира Даля», г. Луганск*

*В статье рассмотрены основные методические подходы обоснованию необходимости внедрения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в работу предприятия машиностроительного комплекса с целью обеспечения инновационной деятельности. Определено, что каждый ИКТ-процесс – это непрерывный поиск новых решений, которые необходимо внедрить для повышения эффективности бизнес-процессов предприятия. Предложено создать в структуре управления машиностроительного предприятия комитет по информационно-коммуникационным технологиям. Такой комитет представляет собой постоянно действующий, горизонтально и вертикально интегрированный коллегиальный орган управления машиностроительного предприятия в сфере информатизации, автоматизации и телекоммуникации, который позволит централизовать функции информационно-коммуникационного обеспечения инновационной активности, а также обеспечит её общее управление.*

**Ключевые слова:** *информационно-коммуникационная технология; инновационная деятельность; машиностроительный комплекс; стратегия.*

*In the article the basic methodological approaches of the rationale for the introduction of information and communication technologies in the work of machine-building enterprises in order to ensure innovation. The each ICT-process is a continuous work on new solutions that must be implemented to increase the efficiency business-process of the enterprise. The methodical approach is based on the introduction of the governance structure of the engineering enterprise Committee on Information and Communication Technologies was proposed. Such a committee is a standing, both horizontally and vertically integrated, collegial management of the machine-building enterprise in the field of information, automation and telecommunications. This structure will allow to centralize the functions of information and communication support of innovation activity, as well as provide overall management of information and communications software innovation.*

**Keywords:** *information and communication technology; innovation; machine-building complex; strategy.*

*Актуальность исследования.* Специфика деятельности инновационных предприятий определяет особые требования к их информационно-коммуникационному обеспечению.

Под информационным обеспечением функционирования инновационных предприятий понимается система знаний об объекте управления и его внешней среде, включающая все данные и средства организации, хранения, накопления, актуализации, обработки и использования производственной информации.

Коммуникационное обеспечение функционирования инновационных предприятий включает совокупность технических, программных, организационных и управленческих средств, формирующих среду кодирования и передачи информации внутри предприятия, а также обмен информацией с его внешними контрагентами, включая доступ к сетям общего и специального использования различных уровней. Поэтому и становится актуальной проблема использования информационно-коммуникационного обеспечения инновационной деятельности с учетом экономического обоснования.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Проблемам управления процессами внедрения и применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) посвящено множество работ как отечественных, так и зарубежных учёных и практиков: Кравченко Т. К., Колесникова С. Н., Пономаренко В. С., Ленко О. В., Титоренко Г. А., Голдрата и многие др. [4-7]. Но, к сожалению, в их исследованиях отсутствует проработка вопросов о внедрении ИКТ в обеспечение инновационной деятельности машиностроительных предприятий.

Таким образом, *целью данной статьи является* определение методических подходов к внедрению системы информационно-коммуникационного обеспечения инновационной деятельности на предприятиях машиностроительного комплекса.

*Изложение основного материала исследования.* В современных экономических условиях целесообразно выделить следующие особенности информационно-коммуникационного обеспечения функционирования инновационной деятельности предприятий:

– изменчивость внешней среды, поэтому информационные потребности инновационного предприятия должны

удовлетворяться определённым уровнем избыточности и опережением;

– риски инновационной деятельности являются относительно высокими, поэтому информационно-коммуникационное обеспечение должно базироваться на системах повышенной надёжности;

– технологическая неопределенность в процессе разработки инновационной продукции приводит к необходимости дополнительных капиталовложений в модернизацию информационной системы управления предприятием;

– отсутствие аналогов разрабатываемой продукции требует получения и накопления информации о смежных (дополнительных) областях знаний;

– отсутствие (негодность) методов технико-экономического обоснования выпуска инновационной продукции требует проведения дополнительных исследований, т. е. сбора и обработки широких массивов информации;

– непригодность архитектуры стандартизированных информационных систем приводит к дополнительным капиталовложениям в разработку (модернизацию) отдельных модулей автоматизированных систем управления инновационным предприятием;

– организационная структура управления инновационного предприятия отличается нестабильностью и требует соответствующей адаптации информационно-коммуникационного обеспечения;

– система документооборота инновационного предприятия должна обеспечивать специфические потребности по защите интеллектуальной собственности;

– сложность и разнообразие процедур патентования и лицензирования в разных странах требует квалифицированного юридического сопровождения и специального информационно-коммуникационного обеспечения, а также использования ИКТ.

На современном этапе развития машиностроительных предприятий большое значение должно уделяться разработке собственной ИКТ-стратегии, которая вытекает из общего стратегического плана развития предприятия и рассчитывается на долгосрочную перспективу. Под ИКТ-стратегией понимают план развития предприятия, в котором указано как использовать ИКТ

для развития бизнеса, что для этого нужно сделать и какие финансовые, кадровые и другие ресурсы для этого понадобятся. Фактически ИКТ-стратегия представляет стратегический план развития ИКТ, отвечающий, в частности, на следующие вопросы [7]:

- какие информационные системы (ИС) наиболее важны для бизнеса в долгосрочной перспективе?
- какие из существующих систем целесообразно доработать или заменить?
- как должны разрабатываться прикладные системы (готовые приложения, собственная разработка, аутсорсинг)?
- какова целевая структура будущей ИС (приложения, программное и аппаратное обеспечение, средства связи)?
- какой план-график разработки внедрения ИС?
- какие финансовые ресурсы необходимы для выполнения плана?

Из постановки вопросов видно, что найти достаточно точные ответы на них на долгосрочную перспективу достаточно сложно. Это связано с тем, что изменения (как количественные, так и качественные) в области ИКТ происходят чрезвычайно быстро, чаще всего не получая революционного характера. Жизненный цикл технологий становится всё короче, сопровождаясь постоянным увеличением числа новых технологий. В условиях такой среды построение детальных стратегических планов, традиционно рассчитанных на 5-7 лет и предусматривающих ответы на вышеперечисленные вопросы, становится бесполезным. Как минимум, придется разрабатывать несколько вариантов ИКТ-стратегии, рассчитанных на разные варианты развития событий. Стратегические планы в ходе их реализации неизбежно придется постоянно трансформировать, причём до окончания периода планирования они могут измениться до неузнаваемости [6].

Таким образом, собственно стратегическое планирование ИКТ не принесет ожидаемого результата и может даже оказаться препятствием для оптимального развития ИКТ на предприятии. Так, стратегические ИКТ-планы, фактически потерявшие актуальность и, следовательно, ориентированные на достижение псевдоцелей, реально будут отвлекать на себя внимание, время и деньги в ущерб решению действительно важных задач. При этом,

поскольку планы на предприятии являются нормативными руководящими документами, оперативно корректировать их часто не так просто. В результате стратегическое планирование развития ИКТ может превратиться в процесс «ради самого процесса», что имеет мало общего с достижением бизнес-целей предприятия.

Таким образом, на машиностроительном предприятии, для которого ИКТ не является одним из видов бизнеса, применение самостоятельной ИКТ-стратегии и стратегического планирования ИКТ не имеет особого смысла и практической пользы. ИКТ в этом случае является всё-таки вспомогательными инструментами, основное назначение которых – способствовать достижению бизнес-целей предприятия. Развитие ИКТ не должно превращаться в самоцель, так как в таком случае оно закончится только убытками для предприятия.

Зато машиностроительному предприятию следует разработать собственную систему информационно-коммуникационного обеспечения его деятельности и внедрения элементов инноваций. Система информационно-коммуникационного обеспечения инновационной деятельности предприятия должна строиться на сформированных стратегических целях и миссиях в области ИКТ (табл. 1).

Для освоения указанных миссий внедрения информационно-коммуникационного обеспечения инновационной деятельности предприятия необходимо разработать гибкую, адаптивную систему управления ИКТ, отвечающую следующим требованиям:

- концентрация на стратегических целях предприятия, занимающегося инновационной деятельностью;
- интеграция в общую систему управления предприятием;
- гибкость и способность быстро адаптироваться к меняющимся условиям внешней среды;
- ориентация на перманентный процесс улучшения системы;
- максимальное использование творческого потенциала креативного персонала предприятия;
- источник инновационных преобразований.

Существующая система информационно-коммуникационного обеспечения инновационной деятельности предприятия использует процессный подход, который определяет управленческую деятельность как совокупность функционально

обусловленных элементов и базируется на теории ограничений и концепции непрерывных улучшений, описываемой тремя шагами в пределах самого процесса [10]:

Таблица 1

**Разработка миссии информационно-коммуникационного обеспечения инновационной деятельности предприятия**

Миссия информационно-коммуникационного обеспечения инновационной деятельности	Обеспечивать полную информатизацию инновационных процессов предприятия, возможности мониторинга рынка информационных технологий, изучение внешней среды, получение экономических выгод сейчас и в будущем всеми заинтересованными сторонами предприятия через удовлетворение собственных потребностей в ресурсной базе и потребностей клиентов в качественной продукции, непрерывное социально-экономическое развитие и социально ответственная деятельность предприятия через понимание потребностей работников.
Миссия подразделений	Создавать, осуществлять и постоянно улучшать бизнес-процессы инновационной деятельности предприятия с целью реализации утвержденной миссии информационно-коммуникационного обеспечения
Миссия ИКТ-службы	Обеспечивать качество и управляемость информационно-коммуникационной системы обеспечения инновационной деятельности; поддерживать бизнес-процессы информационно-коммуникационными технологиями, которые более точно соответствуют текущим и будущим потребностям предприятия

*Источник:* разработано автором

1. Что менять? Выявление ключевых проблем, сдерживающих эффективность системы в целом.

2. На что менять? Конструирование простого и практичного решения по устранению (максимальному использованию) выявленных системных ограничений.

3. Как осуществить процесс изменений? Стимулирование сотрудников для принятия необходимых решений.

Процессно-ориентированная система управления информационно-коммуникационными технологиями позволит оптимизировать управление задачами, стоящими перед ИКТ-службой, и исключить зависимость от конкретных исполнителей за счёт вовлечения в процесс принятия решений в области ИКТ

предложений специалистов разной квалификации, программистов, технологов, экономистов, менеджеров проектов и т. п.

Для того, чтобы внедрить информационно-коммуникационное обеспечение в инновационную деятельность предприятия, необходимо выделить, чётко структурировать и описать процессы управления ИКТ. Кроме того, требуется построить модель функционирования информационно-коммуникационного обеспечения, которая описывала бы порядок и процедуры взаимодействия ИКТ-процессов между собой и персоналом, задействованным в области ИКТ.

Исходя из этого, предлагается разделить управление ИКТ на следующие взаимосвязанные процессы:

1) диагностика внутренней среды на предприятии – анализ бизнес-процессов и системы управления предприятия машиностроительного комплекса (в том числе в сфере ИКТ);

2) мониторинг внешней ИКТ-среды – анализ ИКТ-рынка (программного обеспечения, технических средств, предприятия машиностроения в этой сфере, персонала и т. п.) и тенденций его развития;

3) управление ИКТ-ресурсами – планирование и контроль за ресурсами, задействованными в области ИКТ, оценка эффективности инвестиций в ИКТ, бюджетирование системы ИКТ и т. д. с целью отбора оптимальных для использования в данный момент и в перспективе технологий, получения максимальной отдачи от их применения на предприятии машиностроения;

4) управление ИКТ-проектами – планирование, организация и контроль внедрения информационно-коммуникационных технологий, призванных быть оптимальными на данном предприятии.

Очевидно, что процесс «диагностики внутренней среды» реализует первый шаг, позволяя идентифицировать системные ограничения, то есть получить ответ на вопрос «Что нужно менять в первую очередь?»

Второй и третий процессы ориентированы на поиск ответа на вопрос «На что менять?», то есть на нахождение оптимального ИКТ-решения, позволяющего устранить выявленные ограничения. Последний процесс «управление ИКТ-проектами» описывает методику осуществления третьего шага процесса непрерывных улучшений «Как добиться изменений?».

Каждый ИКТ-процесс – это непрерывная деятельность по поиску новых решений, которые необходимо внедрить для повышения эффективности бизнес-процессов предприятия машиностроения (предприятия).

При этом процессы имеют циклический порядок, характеризующий их как совокупность определённого набора действий, повторяющихся во времени. Спиралевидное изображение процессов [9, с. 274-278; 311-315] символизирует позитивное развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры инновационной деятельности предприятия машиностроения, в результате которого со временем каждый процесс охватывает всё больше слоёв среды, в которой он функционирует: новые сферы ИКТ, новые программные и технические решения и тому подобное.

Результатом каждого процесса является определённый набор вариантов, соответствующих поставленной задаче и доступных на данный момент времени (актуальных) для соответствующего предприятия.

Так, процесс диагностики внутренней среды выявляет проблемы и задачи, требующие решения средствами ИКТ, в частности, автоматизация операций, новые способы организации и управления бизнес-процессами и т. п.

Результатом процесса мониторинга внешней среды является набор лучших ИКТ-решений, существующих на рынке, которые актуальны для предприятия в данный момент и будут представлять интерес в будущем – перспективные решения. Кроме того, идентифицируются компании, работающие на ИКТ-рынке, которые предлагают свои продукты и услуги на оптимальных условиях.

Очевидно, что перечень задач, которые нужно решить, и имеющиеся варианты решений могут в разной степени влиять на совершенствование деятельности предприятия машиностроения и повышение её эффективности. Поэтому очень важной задачей является расстановка приоритетов, оценка отдачи от инвестиций в ИКТ. К тому же необходимо выявить технологии, адекватные финансовым возможностям предприятия машиностроения, ее размерам и специфике бизнеса. Для решения этих задач организуется процесс управления ИКТ-ресурсами. В ходе этого процесса анализируются имеющиеся на предприятии ресурсы, а также привлекаемые ресурсы на предмет целесообразности и эффективности их использования в области ИКТ.

При этом в совокупности перечисленные процессы диагностики внутренней среды, мониторинга внешней среды и управления ИКТ-ресурсами путем интерференции (сообщения) их результатов позволяют найти оптимальные для внедрения на данном предприятии ИКТ-решения, порождая четвертый результирующий процесс – процесс управления ИКТ-проектами.

Для оптимизации использования ресурсов и достижения поставленных целей в информатизации предприятия одну из основных ролей играет правильная организация структуры его ИКТ-службы, её место в управленческой структуре и порядок взаимодействия ИКТ-отдела с другими подразделениями предприятия [4].

До сих пор ИКТ-службы большинства предприятий строились и функционировали, исходя в основном из необходимости решения текущих локальных краткосрочных задач, которые к тому же зачастую не имели четкой формулировки и не были согласованы с конечными потребителями информации.

В результате сейчас преобладает «отстраненный» тип управления подразделениями автоматизации и информатизации со стороны высшего руководства [8], то есть высшее руководство интересуется только общими затратами на ИКТ-блок и уровнем проблем и жалоб на качество, а мнение функциональных руководителей ИКТ-служб далеко не всегда является определяющим. Очевидно, что риском при этом является все углубляющаяся со временем бессистемность при решении вопросов в области ИКТ, что мешает накоплению и анализу лучшей теории и практики.

Кроме того, в таких условиях на предприятиях машиностроения, как правило, отсутствует баланс участия специалистов по ИКТ и специалистов функциональных подразделений в вопросах развития и использования ИКТ. При отсутствии системы управления ИКТ на предприятии контроль над её внедрением может устанавливаться или группой бизнес-специалистов, то есть пользователей ИКТ, или группой ИКТ-специалистов, то есть поставщиков ИКТ, в зависимости от силы тех и других на предприятии, их воздействия на руководство предприятия и т. д. [5].

В табл. 2 дан перечень последствий преимущества интересов одной из названных групп при принятии решений в области

информационно-коммуникационного обеспечения инновационной активности предприятия машиностроения.

Таблица 2

**Последствия доминирования информационно-коммуникационного обеспечения инновационной активности предприятия машиностроения**

<i>Доминирование специалистов в области ИКТ</i>	<i>Доминирование пользователей</i>
<p>Слишком большое внимание базе данных и техническому обслуживанию систем.</p> <p>Все новые системы должны соответствовать структуре данных действительных систем.</p> <p>Заявки на услуги требуют обоснования их необходимости.</p> <p>За редким исключением доминирует стандартизация.</p> <p>Выгоды контроля со стороны пользователей обсуждаются, но не реализуются.</p> <p>Аргументация того, что внутренние разработки всегда дешевле, чем закупка ИКТ извне.</p> <p>Работа на грани технических возможностей, недостаточная ориентация на пользователя.</p> <p>Специалисты полностью контролируют свою деятельность и деятельность пользователей.</p> <p>Портфель ИКТ находится под жёстким контролем специалистов.</p> <p>Нет сильных групп пользователей.</p> <p>Высший уровень управления не вовлечён в деятельность, связанную с ИКТ, хотя уделяет им внимание.</p>	<p>Слишком большое внимание проблемам внедрения ИКТ.</p> <p>ИКТ выходят из-под контроля специалистов.</p> <p>Взрывной рост числа новых систем и обслуживающего их персонала.</p> <p>Услуги ИКТ предоставляет множество поставщиков. Частые смены поставщиков конкретных услуг.</p> <p>Отсутствие стандартов и контроля над данными и системами.</p> <p>Явных преимуществ использования ИКТ не наблюдается. Отдельные преимущества не систематизированы.</p> <p>Недостаточная оценка эффективности новых систем.</p> <p>За советами к специалистам в области ИКТ не обращаются.</p> <p>Если получают советы, то не следуют им. Ориентация на внешнее обслуживание ИКТ.</p> <p>Построение сетей осуществляется с учетом собственных, а не корпоративных нужд.</p> <p>Нет координации между пользователями в плане передачи опыта.</p> <p>Рост расходов на коммуникации.</p>

*Источник:* обобщены автором на основании [7]

Причина подобных явлений кроется в типе организационной структуры управления. Сегодня предприятия машиностроения, как правило, имеют традиционные организационные структуры: функциональную, дивизионную и матричную.

При внедрении информационно-коммуникационного обеспечения инновационной активности на предприятиях с традиционными иерархическими структурами управления возникают проблемы, которые являются следствием препятствий, заключенных в самих структурах управления. Так, одним из критических в области ИКТ недостатком таких структур является наличие функциональных барьеров, возникающих в силу слабой взаимосвязи и координации взаимодействий между отделами и подразделениями. Кроме того, при матричной структуре высокая вероятность возникновения противоречий между сторонами матрицы. К тому же сотрудники отделов направляют усилия, прежде всего, на достижение целей своей структурной единицы, часто даже в ущерб стратегическим целям предприятия машиностроения в целом [3].

Поскольку командные цели подразделений сходятся только на вершине иерархической пирамиды, решения, касающиеся нескольких подразделений, принимаются только на верхних уровнях иерархии. В результате процессы внедрения информационно-коммуникационного обеспечения инновационной активности замедляются.

Второй существенный недостаток таких структур при внедрении информационно-коммуникационного обеспечения инновационной активности – иерархический барьер. Как правило, в средних и крупных предприятий есть несколько управленческих уровней (руководитель, его заместитель, ведущий определенное направление, начальник подразделения, мастер и т. д.). В результате рационализаторские предложения «снизу» вынуждены проходить полный путь бюрократических препятствий (разбирательств, согласований и т. д.), что, безусловно, затрудняет и замедляет процесс внедрения передовых идей.

Подобным структурам свойственна также проблема, связанная с распределением ответственности между структурными единицами. Каждый отдел отвечает только за определенную часть производственного процесса и не берет на себя ответственность за судьбу продукта в целом. В случае делегирования части полномочий функциональным менеджерам руководство предприятия не владеет полной и достаточной информацией о проблемах сразу нескольких отделов для принятия эффективного решения [2].

Для нейтрализации указанных недостатков необходимо централизовать функции информационно-коммуникационного обеспечения инновационной активности, а также общее управление информационно-коммуникационным обеспечением инновационной активности для обеспечения единых технологических стандартов по всему предприятию и построения согласованной ИКТ-архитектуры [1].

*Выводы.* Таким образом, для нейтрализации описанных негативных факторов традиционных структур управления и недостатков единоличного управления в области информационно-коммуникационного обеспечения инновационной активности предприятий машиностроительного комплекса необходима соответствующая организационная структура в области ИКТ.

Ядром такой структуры в области ИКТ на предприятии машиностроительного комплекса должен стать комитет по информационно-коммуникационным технологиям – постоянно действующий, горизонтально и вертикально интегрированный, коллегиальный орган управления предприятия в сфере информатизации, автоматизации и телекоммуникации.

При этом важно учесть и необходимость преодоления эмоционального сопротивления персонала изменениям. Любое улучшение требует определенных изменений, а любое изменение воспринимается как угроза собственной безопасности. В свою очередь, любая угроза провоцирует эмоциональное сопротивление, и преодолеть его можно только более сильной эмоцией. Например, эмоцией страха – описанием и наглядным представлением негативных последствий, которые ожидают предприятие, если необходимые действия (смены) не будут сделаны сегодня.

Иными словами, можно попробовать запустить процесс изменений с помощью угрозы. Подобная тактика основывается на вызове у персонала страха и ощущения нестабильности положения и вызывает вполне естественную отрицательную реакцию. Стоит признать, что подобный подход распространён на предприятиях машиностроения Луганской области, в том числе и на ПАО «Лугансктепловоз».

Однако такой метод приводит к созданию на предприятии атмосферы постоянной опасности, что не является благоприятной средой для поддержания процесса инновационной активизации предприятия. Кроме того, ощущение долгосрочной опасности

притупляється достатньо швидко, тому даже якщо подібний підхід внаслідок працює, то внаслідок він виснажує себе.

Таким чином за допомогою системи інформаційно-комунікаційного забезпечення можуть бути знайдені абсолютно нові цільові групи в межах внутрішнього середовища, що вимагають активного дійства з боку підприємства для створення і оптимізації позитивного ефекту в його інвестиційній, інноваційній, виробничій, комерційній і суцільній діяльності.

### *Література*

1. Демаш А.В. Інформаційні технології (ІТ) в туризмі. Частиний погляд / А.В. Демаш // Туризм і курортне діло. – 2006. – № 1. – С. 18-21.
2. Інформаційні технології управління: навчальний посібник для вузів / під ред. Г.А. Титоренко. – 2-е вид., доп. – М.: ЮНІТИ-ДАНА, 2003. – 439 с.
3. ІТ-стратегія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://it.techexpert.ua/consult/itstrategy/Page/Default.aspx>
4. Інформаційні системи і технології в економіці / за ред. В.С. Пономаренка. – К.: Академія, 2002. – 542 с.
5. Інформаційні технології, інформація, інформаційний ринок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.businessvoc.ru/bv/-Term.asp?theme=9&wold\\_id=26764·30КБ](http://www.businessvoc.ru/bv/-Term.asp?theme=9&wold_id=26764·30КБ)
6. Колесников С.Н. Як організувати проєкт впровадження [Електронний ресурс] / С.Н. Колесников. – Режим доступу: <http://www.Consulting.ru>
7. Кравченко Т.К. Інфокомунікаційні технології управління підприємством / Т.К. Кравченко, В.Ф. Пресняков. – М.: ГУ ВШЕ, 2003 – 272 с.
8. Ленько О.В. Оцінка значимості інформаційно-комунікаційних технологій для управління промисловим підприємством / О.В. Ленько // Проблеми регіональної економіки. – 2005. – № 3-4. – С. 36-41.
9. Самоорганізація підприємств: тенденції соціалізації економіки: монографія / Т.В. Калінеску, Г.С. Ліхоносова, Г.О. Надьон, С.П. Кілінкаров. – Луганськ: Вид-во СЛУ ім. В. Даля. – 396с.
10. Goldratt, Eliyahu M. and Cox, Jeff, The Goal: A Process of

Ongoing Improvement (Revised Edition), North River Press, Inc. 1986.

УДК 65.018

## УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КРУЖКОВ КАЧЕСТВА ПРОИЗВОДСТВЕННОГО ПРЕДПРИЯТИЯ

**Жадан А. В.,**

*канд. техн. наук, профессор, зав. кафедрой  
менеджмента в производственной сфере;*

**Кретова А. В.,**

*канд. гос. упр., доцент кафедры  
менеджмента в производственной сфере;*

**Резникова Е. Р.,**

*бакалавр менеджмента  
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и  
государственной службы при Главе Донецкой  
Народной Республики», г. Донецк*

*В статье исследованы вопросы, связанные с особенностями управления деятельностью кружков качества производственного предприятия. Обоснованы особенности управления деятельностью кружков качества, вызванные таким принципом организации их деятельности, как добровольность участия персонала и необходимостью реализации требований о предупредительности (проактивности) действий, связанных с управлением качеством. Предложены рекомендации по учету особенностей при управлении деятельностью кружков качества.*

**Ключевые слова:** *качество, управление, кружки качества, особенности, реализация.*

*The article deals with the questions connected with the peculiarities of management of quality circles' activities at the industrial enterprise. The peculiarities of management of quality circles' activities are substantiated, caused by such organization's principle of their activities, as the voluntary participation of staff, and the need of implementation the requirements of the precautionary (proactivity) of actions related to the quality management. The recommendations as to the peculiarities in the management of quality circles' activities are offered.*

**Key words:** *quality, management, quality circles, features, implementation.*

*Постановка проблемы.* Проблемы, которые связаны с повышением качества продукции, актуальны для любого предприятия или организации. Особенно важно это на современном

этапе, так как фактор «качество продукции» оказывает все большее влияние на повышение эффективности производства. Проблема качества возникла еще тогда, когда человек начал что-либо потреблять или что-либо производить и существенно усилилась с развитием общественного производства. Она никогда не теряет своей актуальности, и, по существу, постоянна.

Качество сегодня воспринимается не как абстрактная категория, а как стратегическая задача, от успешного решения которой во многом зависит стабильность экономики страны, ее место в мировом производстве и распределении [1].

Сегодня практически все предприятия вынуждены решать сложную задачу – адаптацию, и желательно успешную, к условиям рыночной экономики, которая предъявляет высокие требования к качеству выпускаемой предприятием продукции.

В современных условиях качество продукции, выпускаемой тем или иным предприятием, является решающим фактором его конкурентоспособности. Основой конкурентоспособности продукции является ее качество (кроме этого, конкурентоспособность зависит от таких факторов, как цена продукции, условия поставок, наличие послепродажного обслуживания).

Предприятия, которые выпускают продукцию невысокого качества, как правило, имеют проблемы с её сбытом. Это приводит к снижению прибыли, получаемой предприятием, и в конечном итоге может привести к его банкротству. Кроме этого, с качеством выпускаемой продукции связан и авторитет предприятия. В связи с этим деятельность по управлению качеством продукции, выпускаемой предприятием, представляется важнейшим видом деятельности для всего персонала, от руководителя до конкретного исполнителя, а работа, содержанием которой являются рекомендации по улучшению управления качеством, *актуальна*.

*Обзор последних исследований и публикаций по данной проблеме.* В настоящее время существует значительное количество работ (в том числе и имеющих нормативный характер), в которых рассматриваются вопросы по данной проблематике. К новым нормативным документам в данной сфере управления можно отнести введение в действие в конце 2015 г. новой (пятой) версии международных стандартов ISO серии 9000. При этом произошли как некоторые терминологические изменения, регламентированные

в [2], так и изменения в модели управления качеством, представленной в [3].

Кроме этого, существует значительное количество работ, в которых рассматриваются вопросы применения конкретных инструментов управления качеством. Например, в работах [4, 5] рассмотрены вопросы реализации инструментов концепции Всеобщего управления качеством (Total Quality Management TQM), а работы [6, 7] посвящены организации функционирования концепции «Шесть сигм».

В указанных и многих других работах рассмотрены различные аспекты управления качеством в организациях и на предприятиях.

В данной работе предполагается рассмотреть более подробно деятельность такого эффективного инструмента управления качеством концепции TQM, как кружки качества. Следует отметить, что рассмотрению данного вопроса посвящено значительное количество публикаций [5, 8]. Однако в основном содержание работ направлено на формулировку целей, задач деятельности кружков качества, рассмотрение порядка организации их деятельности в условиях организации или предприятия. В то же время в литературных источниках слабо рассмотрены вопросы именно управления деятельностью кружков качества, особенности этой деятельности.

*Формулирование задачи исследования.* В связи с изложенным выше, задачей исследования является рассмотрение особенностей управления деятельностью кружков качества в рамках организации (предприятия) и разработка рекомендаций по ее совершенствованию.

*Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.*

В настоящее время управление качеством является ключевой функцией управления любой организацией и основным средством достижения и поддержания его конкурентоспособности. Мощнейшим научным и методологическим направлением XX ст. стало Всеобщее управление качеством – Total Quality Management (TQM). Этот подход предусматривает участие всего персонала организации в создании высококачественной продукции на всех этапах ее жизненного цикла.

Концепция TQM реализуется в организации благодаря использованию определенных методов и средств (инструментов).

К таким инструментам можно отнести использование семи простых инструментов качества, организацию деятельности в организации кружков качества, организацию деятельности в организации системы «Упорядочение» (5S), реинжиниринг процессов, участие предприятия в премиях по качеству, разработку систем управления качеством, соответствующих требованиям международного стандарта ISO 9001 и др.

Одним из достаточно эффективных инструментов реализации концепции Всеобщего управления качеством является организация деятельности на предприятии кружков качества.

Реализация данного инструмента не требует от предприятия значительных финансовых затрат, а результат при правильной организации их деятельности может быть получен весьма значительный. Это особенно важно для небольших предприятий, реализующих продукцию, как правило, на местных рынках, и не имеющих в своем распоряжении финансовых средств, достаточных для реализации более сложных (а следовательно, и более затратных) инструментов концепции Всеобщего управления качеством.

*Кружок качества* – это группа людей, которая функционирует непосредственно на рабочем месте, основной задачей которой является поиск, изучение и решение практических задач, а также постоянное обучение [5].

Основные *цели* деятельности кружков качества следующие [9, с. 83]:

- 1) повышать эффективность производства, развивать предприятие;
- 2) на основе взаимопонимания и взаимоуважения создавать благоприятную атмосферу на рабочих местах;
- 3) создавать благоприятную обстановку для выявления творческих способностей работников и их безграничных возможностей.

В современных условиях деятельность кружков качества направлена не только на повышение качества выпускаемой продукции, но на совершенствование процессов, связанных с ее изготовлением, т.е. на снижение себестоимости, повышение производительности труда, безопасность выполнения процессов и т.д. Этот тезис подтверждает следующая информация. Так, согласно данным, приведенным в [8], в компании «Мацусита

дэнки» содержание тем, рассматриваемых кружками качества, в процентном соотношении соотносится следующим образом – 50 % составляют темы, разрабатываемые с целью обеспечения качества выпускаемой продукции, а 40 % составляют темы, разрабатываемые с целью повышения производительности труда. В компании «Ниссан» распределение тематики представлено следующими цифрами: вопросы качества – 22 %; снижение себестоимости – 29 %; более рациональное использование оборудования – 26 %.

То есть кружки качества стали инструментом развития персонала предприятия и использования его инициативы и творческой энергии.

Такое многообразие разрабатываемых направлений совершенствования предъявляет определенные требования к управлению деятельности кружков качества.

На предприятии, вне зависимости от того, реализуется на нем та или иная концепция управления качеством или какой-либо её инструмент, всегда имеется какой-то набор подходов, процедур, действий по управлению этой деятельностью. Иными словами в условиях предприятия всегда функционирует некий механизм управления качеством. Эти механизмы достаточно описаны в специальной литературе. Примером такого механизма может служить механизм управления качеством, который приведен в [10] (рис.).

Согласно [10], приведенный механизм управления будет нормально функционировать, если в его составе будет четко определенный (сформулированный) план по качеству. Но план по качеству, в котором отражены показатели качества изготавливаемой продукции, не остается неизменным. Его элементы будут изменяться при изменении потребностей потребителей, учет которых приведет к изменению значений показателей качества модернизируемой продукции. Это и учтено в рассматриваемом механизме управления качеством тем, что на формирование плана по качеству оказывают влияние результаты выполнения элементов механизма № 2 «Изучение характера и объема новых потребностей рынка» и № 3 «Маркетинг».

Таким образом, рассматриваемый механизм управления качеством реализует функцию предупредительности (проактивности) в управлении. Это требование к механизмам управления качеством было сформулировано достаточно давно и его реализация очень

важна для получения необходимых результатов. Совершенно очевидно, что и при управлении деятельностью кружков качества предприятия эта функция должна также выполняться.

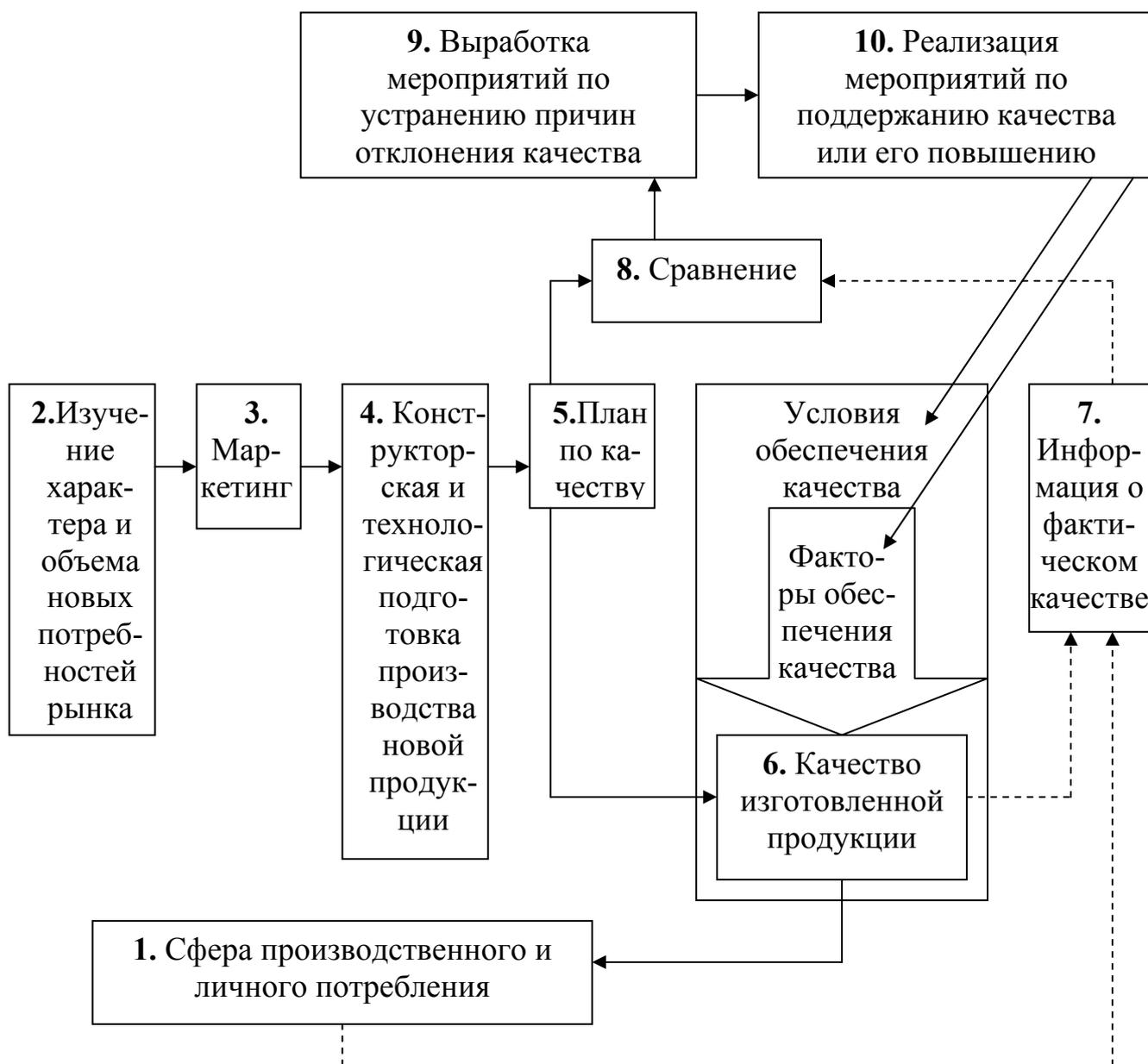


Рис. Принципиальная схема механизма управления качеством

Как известно, в реальных условиях функционирования производственного предприятия, да и любой организации, деятельность по управлению качеством продукции содержит два уровня – стратегический и оперативный.

Управление качеством на стратегическом уровне предполагает выявление изменений потребностей потребителей, конъюнктуры рынка, оценку степени удовлетворенности потребителей продукцией предприятия, оценку необходимости и возможности выпуска новой продукции, переоснащения производства с целью более полного удовлетворения потребностей потребителей. То есть реализация деятельности предприятия по управлению качеством на стратегическом уровне связана с выбором направлений перспективного развития предприятия, формированием и корректированием плана по качеству. Эта деятельность осуществляется в основном высшим руководством предприятия.

Управление качеством на оперативном уровне предполагает деятельность, базирующуюся на выполнении плана по качеству, т.е. деятельность, связанную с обеспечением заданного качества продукции, которая выпускается предприятием. Эту деятельность реализуют руководство и сотрудники отдела технического контроля, руководители среднего и низового уровня.

Еще одним из аспектов деятельности по оперативному управлению качеством является деятельность, связанная с совершенствованием процессов, выполнение которых обеспечивает выпуск продукции и иные аспекты деятельности предприятия. Эту работу проводят как представители технических и экономических служб предприятия, так и работники, принимающие участие в работе кружков качества.

Учитывая, что уровни управления качеством (стратегический и оперативный) не могут быть разделены, необходимо полное согласование их функционирования.

Рассмотрим особенности управления деятельностью кружков качества в этом аспекте.

Основой управления деятельностью кружков качества является ее планирование и контроль выполнения планов.

Особенностью при управлении деятельностью кружков качества является то, что подход к составлению плана по качеству при управлении качеством в рамках предприятия и при планировании деятельности кружка качества разный.

В первом случае план по качеству представляет собой набор показателей качества, которые характеризуют продукцию того или иного наименования. Как вариант, план по качеству в этом случае может содержать значения промежуточных показателей, которые

отражают требуемые значения результатов пооперационного контроля. Наличие таких показателей в плане по качеству необходимо для текущей оценки результатов выполнения отдельных частей производственного процесса.

При планировании деятельности кружков качества в плане их деятельности находят отражение темы, которые будут разрабатывать члены кружков. Естественно, что, кроме тем, в плане будут отражены исполнители, сроки выполнения и ожидаемые результаты. Необходимо помнить, что не все стороны деятельности кружков качества непосредственно связаны с повышением качества выпускаемой продукции. Как было отмечено выше, в сферу интересов кружков качества могут быть включены и такие направления, как повышение производительности труда, снижение производственных затрат, техника безопасности и охрана труда. Конкретных значений показателей качества изготавливаемой продукции в планах деятельности кружков качества не отражают.

Следовательно, план по качеству, который является базой при организации деятельности по управлению качеством в рамках всего предприятия, и план деятельности кружков качества – это разные по своему содержанию планы.

Учет этой особенности при разработке планов деятельности кружков качества необходим для обеспечения выполнения функции проактивности при управлении.

Участие в кружках качества опирается на принцип добровольности. Поэтому и план деятельности кружка качества базируется на предложениях и пожеланиях самих работников – членов кружка. Ограничения при выборе тем для разработки может быть вызвано различными причинами. Это может быть связано с недостатком квалификации работников, недостаточным уровнем освоения используемой при производстве продукции технологии (объективные причины), наконец, личными предпочтениями (субъективные причины).

Однако интересы предприятия далеко не всегда совпадают с предпочтениями и пожеланиями членов кружка качества. При составлении планов деятельности кружков качества может так оказаться, что та или иная задача, в решении которой заинтересовано руководство предприятия, не нашла отражения в планах.

Попытки волевым порядком включить такие задачи в план могут натолкнуться на серьезное сопротивление членов кружка качества.

С точки зрения руководства, реализация интересов предприятия является приоритетной задачей. В основном так оно и есть. Однако в таких случаях нецелесообразно использовать так называемый «административный ресурс». Ведь участники кружков, вынужденно согласившись на включение данной задачи в план, могут в дальнейшем саботировать её решение под различными предлогами, например, сложность задачи, недостаток знаний и т. д. Кроме того, и спросить с них, по большому счёту, в полной мере нельзя. Они занимаются деятельностью в кружках качества добровольно и, зачастую, бесплатно. Ещё они действительно могут не иметь достаточной компетентности для решения конкретной задачи.

Поэтому вопрос должен быть тщательно изучен высшим руководством или лицом, осуществляющим организацию деятельности кружков качества, и выяснена причина, которая препятствует включению в план данной задачи.

Выяснение конкретных причин, вызывающих сопротивление членов кружков качества при попытке включить волевым порядком тот или иной вопрос в план работы кружка, позволит найти и приемлемое решение данной проблемы, которое может устроить все заинтересованные стороны.

Вероятней всего, руководству предприятия при этом придется взять на себя дополнительные обязательства, конкретное содержание которых будет связано с причиной, вызвавшей разногласие.

Так, например, если причина, препятствующая включению конкретных вопросов в план деятельности кружков качества, является объективной – недостаточный уровень квалификации работников, недостаточная степень понимания особенностей производственного процесса и т. д., то руководству предприятия необходимо взять на себя дополнительные обязательства по дополнительному обучению работников.

Если включению в план определённых вопросов препятствуют субъективные причины, то, скорее всего, руководству предприятия необходимо задействовать такие группы методов управления качеством, как идеологические или мотивационные.

Необходимо также рассмотреть вопрос о реализации проактивности в управлении деятельностью кружков качества.

Данный подход очень важен не только при управлении качеством продукции, которую выпускает предприятие, но и в рамках всей организации. Как известно, проактивность в управлении – это способность предвидеть те или иные события, вовремя инициировать изменения в деятельности организации и стремление «держат свою судьбу в своих руках».

Совершенно очевидно, что такая категория персонала, как рабочие, которые и являются членами кружков качества, не имеют существенной возможности предвидеть предполагаемые изменения в деятельности предприятия. Но задействовать их в реализации этого вида деятельности необходимо.

Как это может быть достигнуто?

Если ещё раз обратиться к механизму управления качеством, приведенном на рисунке, то становится ясно следующее. Проактивность в управлении качеством достигается за счет того, что план по качеству формируется после реализации действий, связанных с изучением характера и объема новых потребностей рынка, маркетинговых действий, конструкторской и технологической подготовкой производства новой продукции.

Результаты этой работы через определенное время придут в производство. Поэтому представляется целесообразным на определенных этапах выполнения действий по реализации проактивности в управлении качеством в масштабах всего предприятия передавать определенные результаты в кружки качества.

Особенно это касается этапа относительно конструкторской и технологической подготовки производства новой продукции. Его промежуточные и окончательные результаты могут стать темами для обсуждения в кружках качества. Это может помочь избежать определенных ошибок при внедрении этих решений в производство. Кроме того, когда они будут внедрены и наступит очередь их совершенствовать, члены кружков качества будут знакомы с этими решениями, что не может не сказаться благоприятно на результатах деятельности кружков качества.

*Выводы по данному исследованию.*

1. Деятельность кружков качества представляет собой оперативный уровень управления качеством в рамках предприятия.

Так как цели и задачи оперативного уровня должны быть полностью связаны с целями и задачами стратегического уровня управления, то и планы деятельности кружков качества должны быть полностью связаны с планом по качеству предприятия.

2. Планы деятельности кружков качества содержательно отличаются от планов качества при управлении качеством в рамках предприятия.

Участие в кружках качества опирается на принцип добровольности. Поэтому и план деятельности кружка качества базируется на предложениях и пожеланиях самих работников – членов кружка. Это не всегда может совпадать с интересами предприятия. С точки зрения руководства, реализация интересов предприятия является приоритетной задачей. В основном так оно и есть. Однако в таких случаях нецелесообразно использовать так называемый «административный ресурс». Причины разногласий, а они могут быть как объективными, так и субъективными, должны быть тщательно проанализированы, что позволит найти приемлемое решение данной проблемы, которое может устроить все заинтересованные стороны. Вероятней всего, руководству предприятия при этом придется взять на себя дополнительные обязательства, конкретное содержание которых будет связано с причиной, вызвавшей разногласие.

3. Для реализации принципа проактивности при функционировании кружков качества целесообразно передавать результаты работ, связанных с изучением характера и объема новых потребностей рынка, маркетинговых действий, конструкторской и технологической подготовкой производства новой продукции в кружки качества для внесения перспективного перечня тем в планы и предварительной их проработки. Это позволит внедрять эти решения в производство с меньшим количеством ошибок и эффективнее совершенствовать процессы производства после их внедрения.

*Литература*

1. Основы обеспечения качества [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.agroekonomika.ru/osnovy-obespecheniya-kachestva>

2. ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. – М.: Стандартинформ, 2015. – 49 с.
3. ГОСТ Р ИСО 9001-2015. Системы менеджмента качества. Требования. – М.: Стандартинформ, 2015. – 23 с.
4. Всеобщее управление качеством (TQM) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: / <http://www.studfiles.ru/preview/3602947>
5. Шаповал М.І. Менеджмент якості: підручник / М.І. Шаповал. – К.: Знання, 2007. – 471 с.
6. Пэнди Питер С. Курс на Шесть Сигм / Питер С. Пэнди, Роберт П. Ньюмен, Роланд Р. Кэвенег. – Изд-во: Лори, 2002. – 375 с.
7. Шесть Сигм [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.up-pro.ru/encyclopedia/six-sigma.html>
8. Кружки качества [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.managersystem.ru/geds-548-1.html>
9. Момот О.І. Менеджмент якості та елементи системи якості: навчальний посібник / О.І. Момот. – К.: Центр навч. літ., 2007. – 368 с.
10. Механизм управления качеством продукции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://economylit.online/predprinimatelstvo-biznes\\_728/mehanizm-upravleniya-kachestvom-19973.html](http://economylit.online/predprinimatelstvo-biznes_728/mehanizm-upravleniya-kachestvom-19973.html)

УДК 65.018

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ НА ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ

**Жадан А.В.**, к.т.н., профессор, зав. кафедрой  
менеджмента в производственной сфере.

**Задорожный С.А.**, бакалавр менеджмента  
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы  
при Главе Донецкой Народной Республики», г. Донецк

*В статье исследован набор принципов из систем управления качеством на основе созданной ранее модели «смешанного использования систем качества» в зависимости от масштабов предприятий, на которых она будет реализовываться.*

**Ключевые слова:** качество, система качества, маркетинг, производство, персонал, менеджмент, инновации, масштаб производства, TQM, CPI, BPR.

*In the article the questions of the recommendations set of principles of quality management systems, based on a previously established model of "mixed use of quality systems," depending on the scale of the enterprises in which it will be implemented.*

*Keywords:* quality, quality management system, marketing, production, personnel, management, innovation, the scale of production, TQM, CPI, BPR.

*Актуальность. Постановка проблемы в общем виде.* Любому предприятию для старта и последующей эффективной деятельности, необходимо чётко понимать:

- какими средствами она будет располагать;
- на какой рынок будет ориентироваться;
- на какие объёмы производства рассчитывает;
- каков будет масштаб этого предприятия;
- какого уровня профессиональной подготовки и в каком количестве необходимо принять на работу сотрудников;
- какой будет маркетинговая стратегия;
- как будет осуществляться управление качеством.

В этом всем организациям помогает использование систем управления качеством, таких как Total Quality Management (TQM), Continuous Process Improvement (CPI), Business Process Reengineering (BPR).

Общеизвестно, что каждая из систем базируется на своём наборе принципов. В то же время на сегодняшний день стала актуальной гибкость в управлении производством. Именно она гарантирует большую вероятность успеха в деятельности предприятия. Это обусловлено быстро меняющейся внешней средой.

Для достижения большей гибкости и множественности вариантов управления качеством на предприятии необходимо ещё раз вернуться к принципам систем управления качеством и составить рекомендации по их использованию в зависимости от масштабов и нужд предприятия.

*Анализ последних достижений.* Авторами работы [1] было проведено исследование существующих систем управления качеством, таких как:

1. Total Quality Management (TQM) – всеобщее управление качеством.
2. Continuous Process Improvement (CPI) – непрерывное совершенствование производственных процессов.
3. Business Process Reengineering (BPR) – реинжиниринг бизнес-процессов.

На основании этого исследования проведено сравнение принципов, присущих этим системам, и данные сведены в табл. 1 [1].

Таблица 1

**Сравнение принципов систем качества**

Принцип	Вид системы		
	TQM	CPI	BPR
1. Постоянное улучшение качества продукции	+	+	–
2. Ориентация на нужды потребителей	+	–	–
3. Снижение количества входов в процессы	–	–	+
4. Постоянное улучшение качества всех систем, процессов, деятельности внутри предприятия	+	+	–
5. Постоянный контроль качества сырья	+	+	–
6. Снижение доли излишнего согласования между отделами	–	–	+
7. Заключение надёжных отношений с поставщиками	+	+	+
8. Постоянное совершенствование производства и деятельности в области качества	+	–	+
9. Обучение работников на рабочем месте	–	+	–
10. Воспитание из рядовых работников лидеров	+	+	+
11. Оптимизация системы «качество-затраты-время»	+	–	+
12. Готовность работников к переменам в работе	–	+	+
13. Сплочение работников разных отделов	+	+	–
14. Исключение пустословия руководителей	–	+	–
15. Объединение работ в одну	–	–	+
16. Концентрация на предупреждении появления несоответствий, а не на их устранении	+	–	–
17. Повышение продуктивности коллектива	–	+	+
18. Воспитание чувства патриотизма за предприятие и ответственности за выполняемую работу	+	+	–
19. Использование статистических методов для получения достоверных данных	+	–	+
20. Продвижение по карьерной лестнице	–	+	–
21. Вовлечение каждого в развитие предприятия	+	+	–

На основании различий, выявленных в процессе сравнения систем [1], предложено осуществить их совершенствование путём комбинирования присущих им принципов.

Это позволит предприятиям совершенствовать системы управления качеством, которые помогут полнее охватить все принципы и методы управления качеством либо наоборот – исключить лишние. Кроме того, это сэкономит время и финансовые ресурсы предприятия, так как ему не придётся интегрировать сначала одну систему, а потом, при возникновении необходимости, осуществлять затраты на внедрение другой [1].

Проведя анализ систем, обнаружив их недостатки и потенциальную возможность усовершенствования, нами предложена модель «смешанного использования систем качества» (рис. 1).

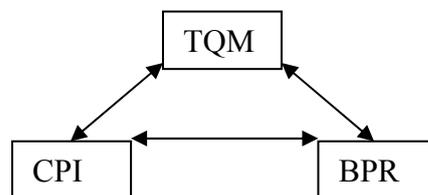


Рис. 1. Модель смешанного использования систем качества

Данная модель предоставляет возможность комбинирования принципов этих систем в зависимости от нужд конкретного предприятия [1].

Более подробно с системами управления качеством (TQM, CPI, BPR) можно ознакомиться в работах [2, 3, 4].

Предложенная нами модель позволила бы обеспечить предприятию необходимую гибкость для выживания и роста, благодаря высокому уровню опциональности в применении как на крупных, так и на мелких предприятиях.

Авторами [1] рекомендовано при использовании модели «смешанного использования систем качества» отбирать к реализации принципы, актуальные для достижения конкретных целей предприятия.

*Цель исследования.* Целью данной статьи является разработка рекомендаций к использованию модели «смешанного использования систем качества» в условиях конкретного предприятия.

*Изложение основного материала. Обоснование полученных результатов.* В настоящее время возрос индивидуальный спрос на продукцию, и как теперь уже ясно, одно или два особо крупных предприятия не смогли бы справиться с таким разнообразием

запросов потребителей. С появлением возможности для каждого человека открыть собственный бизнес, предприятие и т.д. появилось большое количество производителей товаров и услуг.

Одной из важнейших характеристик предприятия является его размеры, определяемые в первую очередь количеством (занятых) работников. Как правило, по этому признаку предприятия подразделяются на следующие виды: мелкие – до 50 занятых; средние – от 50 до 500 (иногда – до 300); крупные – свыше 500, в том числе особо крупные – свыше 1000 занятых. Определение размеров предприятия по числу занятых работников может дополняться другими характеристиками: объемом продаж, активами, полученной прибылью и т.п.[5].

В дальнейшем исследовании будет использоваться вышеуказанная классификация.

Размеры предприятий тесно связаны с их отраслевой принадлежностью. Например, предприятия черной металлургии и машиностроения обычно крупные и особо крупные. В легкой, пищевой, нефтеперерабатывающей промышленности действуют в основном средние предприятия; в деревообрабатывающей и швейной промышленности – средние и близкие к мелким предприятия [5].

Ведущую роль в национальном хозяйстве, несмотря на относительно небольшое их количество, играют крупные предприятия. Основное же число предприятий представлено мелкими и средними предприятиями [5].

Составной частью экономической политики государства является развитие малого предпринимательства. Это важнейший элемент рыночной структуры, наиболее гибкая и динамичная форма развития предпринимательства. Создание сети малых предприятий – необходимое условие формирования экономической среды. Такая среда способствовала бы возникновению конкуренции товаропроизводителей, развитию рыночных отношений и противодействию монополизму в производстве и других сферах деятельности. Малые предприятия способны быстро реагировать на изменение потребительского спроса. Они наиболее восприимчивы к техническим новинкам, обеспечивают быструю окупаемость затрат. В наиболее развитых странах мира на долю малого бизнеса приходится 50-70 % прироста числа рабочих мест [5].

Предприятие – первичная хозяйственная единица в экономической системе, которая, изготавливая и реализуя продукцию, обеспечивает достижение поставленных целей [6].

На предприятиях функционируют такие подсистемы: маркетинг, производство, инновации (научно-исследовательские работы – НИР), персонал, финансы, менеджмент. Каждая из подсистем имеет свои цели, а именно:

Маркетинг – выйти на первое место по продажам продукции определённого вида (видов) на рынке.

Производство – достигнуть наивысшей продуктивности труда и минимальной себестоимости в процессе изготовления продукции необходимого качества.

Инновации – завоевать лидирующие позиции по внедрению новых видов продукции, тратя на исследования и разработки определённый процент прибыли.

Персонал – обеспечить условия, необходимые для развития творческого потенциала работников, повышения их профессионального уровня и заинтересованности в работе.

Финансы – сохранять и поддерживать на необходимом уровне все виды финансовых ресурсов.

Менеджмент – определять критические сферы управленческого влияния и приоритетные задачи, которые обеспечивают получение запланированных результатов [6].

В разные годы влияние подсистем на главную цель предприятия приобретало или теряло силу. В последнее время при определении главной цели доминирующими являются не менеджмент и производство, как в индустриальную эпоху, а маркетинг и инновации. Маркетинг для промышленного предприятия – это система организации производственно-сбытовой деятельности. В её основу положены требования рынка, реальный спрос потребителей продукции и услуг, а также возможности данного предприятия. А инновации – главная движущая сила развития каждого предприятия [6].

Важно подчеркнуть, что получение устойчивой прибыли предприятием в долгосрочной перспективе как раз и является следствием работ, которые проводятся постоянно и связаны с управлением качеством, снижением себестоимости продукции, а также с повышением производительности труда [6].

Для разработки рекомендаций по применению модели «смешанного использования систем качества» в зависимости от величины предприятия объединим все принципы в одной общей таблице (табл. 2).

Таблица 2

**Принципы модели «смешанного использования систем качества»**

№ п/п	Название принципа
1	2
1	Постоянное улучшение качества продукции
2	Ориентация на нужды потребителей
3	Снижение количества входов в процессы
4	Постоянное улучшение качества всех систем, процессов, деятельности внутри предприятия
5	Постоянный контроль качества сырья
6	Снижение доли излишнего согласования между отделами
7	Заключение надёжных отношений с поставщиками
8	Постоянное совершенствование производства и деятельности в области качества
9	Обучение работников на рабочем месте
10	Воспитание из рядовых работников лидеров
11	Оптимизация системы «качество-затраты-время»
12	Готовность работников к переменам в работе
13	Сплочение работников разных отделов
14	Исключение пустословия руководителей
15	Объединение работ в одну
16	Концентрация на предупреждении несоответствий, а не их устранение
17	Повышение продуктивности коллектива
18	Воспитание чувства патриотизма за предприятие и ответственности за выполняемую работу
19	Использование статистических методов для получения достоверных данных
20	Продвижение по карьерной лестнице
21	Вовлечение каждого в развитие предприятия

Используя нумерацию принципов из табл. 2, составим рекомендации в зависимости от величины предприятия и от основных подсистем, присущих каждой из них (табл. 3).

Таблица 3

**Рекомендации к применению модели смешанного использования систем качества в зависимости от величины предприятия**

Подсистема предприятия	Величина предприятия			
	мелкое	среднее	крупное	особо крупное
Маркетинг	2*	2*, 19	2*, 19	2*, 19
Производство	1*, 2*, 4, 15	1*, 2*, 4, 11, 15	1*, 2*, 3, 4, 5*, 11, 15	1*, 2*, 3, 4, 5*, 11, 15
Инновации	-	8	8	8
Персонал	21	9, 21	9, 10, 13, 18, 20, 21	9, 10, 12, 18, 20, 21
Менеджмент	7, 14, 17	7, 14, 17	6, 7, 14, 16, 17	6, 7, 14, 16

n\* – принципы, наличие которых в данной позиции обусловлено дополнительными обстоятельствами и будет объяснено ниже.

Отметим, что из-за отсутствия принципов, связанных с подсистемой «финансы», в дальнейшей разработке рекомендаций она не будет применяться.

Принципы 1 и 2 применяются опционально на крупных и особо крупных предприятиях в зависимости от их производственной политики – нацелена ли она на качество продукции или на объём. В любом случае эти принципы применяются на крупных и особо крупных предприятиях. Кроме того, принцип 2 относится к обеим подсистемам: и «Маркетинг», и «Производство».

Реализация принципа 5 необходима при отсутствии надёжного и стабильного поставщика сырья и материалов. В противном же случае, т.е. при его наличии, излишний контроль качества сырья в связи с большими объёмами производства будет повышать общее количество затрат и, как следствие – себестоимость готовой продукции. Это влечёт за собой прямое влияние на конкурентоспособность и привлекательность продукции по ценовому фактору.

Изложим подробнее свои рекомендации.

1) Мелкое предприятие. На таком предприятии рекомендуется реализовывать лишь принцип 2. Это обусловлено мелкими масштабами производства и в большинстве случаев отсутствием разнообразия изготавливаемых товаров. В связи с этим необходимо четко знать и удовлетворять те немногие потребности, от которых напрямую может зависеть конкурентоспособность предприятия.

Рынок, на который нацелено небольшое предприятие, очень узкий, а запросы не отличаются разнообразием. Поэтому предприятию нет нужды в реализации принципа 19 и в связанных с ним затратах. В то же время актуальность реализации данного принципа возрастает на средних, крупных и особенно на крупных предприятиях.

Производство на мелком предприятии рекомендуется осуществлять на основании реализации принципов 1, 2, 4 и 15. Суть и значение принципов 1 и 2 уже были объяснены выше. Рекомендуются к реализации принципы 4 и 15, что объясняется малой численностью персонала такого предприятия. Необходимо, чтобы работы выполнялись своевременно и надлежащим образом. Недопустимы случаи панибратства, которые могут приводить к невыполнению производственных обязанностей на должном уровне. В связи с небольшим объёмом работ разного характера целесообразно объединять несколько тесно взаимосвязанных обязанностей в одну и поручать их выполнение и ответственность за них одному человеку.

Инновации на мелких предприятиях не очень распространены. Это зачастую редкие и уникальные по своей природе случаи. Чаще всего у мелкого предприятия просто не хватает финансов и времени для проведения инновационных исследований.

Для подсистемы «персонал» рекомендуется реализация принципа 21. Он тесно связан с принципом 15 именно на мелких предприятиях и несёт в себе похожий смысл.

В подсистеме менеджмента на мелком предприятии рекомендуется реализовывать принципы 7, 14, 17. Ведь на таком предприятии жизненно важно иметь устойчивые партнёрские связи с поставщиками именно из-за отсутствия запаса времени в случае сбоя с поставками. Этот принцип сохраняет свою актуальность на всех уровнях предприятия, поэтому в зависимости от конкретного уровня необходимо принимать соответствующие меры.

Необходимо устанавливать доверительные отношения с поставщиками на основании долгосрочного взаимного сотрудничества. В договорах с поставщиками должны быть оговорены все возможные проблемные ситуации, форс-мажоры, а также мероприятия по их устранению, обязательства обеих сторон, при невыполнении которых одна из сторон должна будет выполнить ряд компенсационных действий по отношению к другой стороне.

В небольшом коллективе большую роль играет ответственный руководитель. Он не должен бросать слов на ветер, чтобы не ухудшать моральных дух сотрудников и сохранять рабочую обстановку, а не её видимость. В малом коллективе эффективно работают методы, цель которых в объединении его как одного целого – общества, в котором каждый из работников не хотел бы подвести своего коллегу, так как от этого зависит благополучие каждого из них. Чем дружнее сотрудники и больше гордость за свою принадлежность к выполняемой работе каждого из них, тем выше эффективность их работы и лучше конечный результат.

2) Среднее предприятие. В маркетинге реализация принципа 2 приобретает все большую значимость, а дополнительно рекомендуется к использованию и принцип 19. Это связано с тем, что все системы предприятия приобретают более серьезные объёмы: растёт доля занимаемого рынка, увеличивается количество персонала, становится разнообразней номенклатура производимых товаров, увеличивается объём закупок сырья и объёмы продаж. Реализация принципа 19 снижает риски наступления негативных ситуаций и последствий, вероятность возникновения которых увеличивается с ростом предприятия. Важно тщательно исследовать факторы внешней и внутренней среды, чтобы на их основании принимать максимально объективные управленческие решения.

В подсистеме «производство» рекомендуется реализация принципа 11, что связано с более высоким объёмом производства и уровнем охвата рынка. На среднем предприятии номенклатура начинает расширяться и уже не является такой узкой, как на мелком. Возрастает необходимость нахождения баланса между качеством, затратами и временем.

Инновации на среднем предприятии уже не такое уникальное явление, поэтому рекомендуется реализация принципа 8.

Совершенствование производства и управления качеством позволит повысить конкурентоспособность предприятия.

В подсистеме «персонал» рекомендуется к реализации принцип 9. Возросшая численность персонала позволяет осуществление подобных мероприятий на предприятии. Кроме того, это позволит повысить качество кадров внутри предприятия, что будет являться вкладом в его будущее.

Менеджмент среднего предприятия не имеет кардинальных отличий от мелкого.

3) Крупное предприятие. Маркетинг здесь руководствуется идентичными принципами со средним и особо крупным предприятиями.

В подсистеме «производство» рекомендуются к реализации принципы 3 и 5. Это связано с повышением массовости производства товаров и соответствующей возможности роста брака. Для того, чтобы избежать убытков, необходимо закупать качественное сырьё у проверенных поставщиков и проводить контроль его качества при отгрузке на склады.

Инновации на крупном предприятии – стандартная практика. Если предприниматель планирует расширить своё предприятие до особо крупного, то инновационная деятельность в его же интересах. Принцип 8 здесь сохраняется.

В подсистему «персонал» к реализации рекомендуется добавить целый ряд принципов – 10, 13, 18, 20. На крупном предприятии имеется такая составляющая как карьерный рост, в котором могут быть заинтересованы сотрудники. Поэтому руководителю предприятия необходимо обеспечивать сотрудникам такую возможность. Однако при этом необходимо следить за тем, чтобы кадровые перестановки осуществлялись справедливо и не вызывали отрицательных эмоций.

Несмотря на реализацию принципа 17 в подсистеме «менеджмент», его актуальность начинает медленно снижаться. Наладить взаимоотношения сотрудников в каждом из отделов предприятия можно реализацией принципа 13. Это будет иметь положительный эффект для производительности труда. Здоровая и товарищеская атмосфера на рабочем месте обеспечивает повышение качества работы сотрудников. Для дополнения этой атмосферы и помощи в её достижении служит принцип 18, реализация которого заключается в необходимости воспитывать у

сотрудников общую ответственность за выполняемую работу и гордость за конечный результат, который получают потребители, благодаря работе всего персонала.

В подсистеме «менеджмент» к реализации добавляются принципы 6 и 16. Это рекомендуется сделать по причине возросшей и ставшей более сложной организационной структуры предприятия, а также численности персонала, занятого в каждом подразделении. Излишнее согласование может повлечь за собой заваливание дублирующей документацией, что неизменно повлечет за собой несвоевременное выполнение каких-либо указаний и приказов, увеличение задержки между утверждением управленческих решений и непосредственным их исполнением. Вследствие роста масштабов производства увеличивается количество процессов, объёмов сырья, выполняемых работ, поэтому будет нецелесообразно и экономически невыгодно устранять последствия каждой ошибки, поскольку их число может быть довольно большим и значительно варьироваться. Гораздо экономичнее будет реализация мероприятий по предупреждению возникновения подобных проблем. Это поможет сохранить не только деньги и время, но также и персонал.

4) Особо крупное. По таким подсистемам как маркетинг, производство, инновации рекомендуемые принципы остаются те же.

Однако в подсистеме «персонал» заменяется реализация принципа 13. Он теряет свою актуальность и целесообразность. Вместо него рекомендуется реализовать принцип 12. Суть его заключается в том, чтобы все сотрудники были морально и интеллектуально готовы к принятию необходимых перемен на предприятии. Они не должны поддаваться панике, а к изменениям должны отнестись с пониманием. Для этого необходимо делать объявления, проводить определённые собрания и совещания, на которых давать всю подробную информацию работникам, собирать мнения и фиксировать реакцию персонала, отвечать на их вопросы, объяснять, что их ждёт. Важно развеивать страхи и сомнения для сохранения рабочего настроения персонала. Ведь информированность и гибкость – залог успеха.

В подсистеме «менеджмент» абсолютно теряет смысл реализация принципа 17. Заставить работать коллектив как единое целое уже не представляется возможным. Слишком велика общая численность персонала на предприятии. Излишние связи и

отношения могут привести лишь к новым проблемам, которые повлекут за собой разногласия, невыполнение обязанностей, прогулы, недобросовестное выполнение работ и, в крайнем случае, увольнение. Ведь от выполнения одних работ зависят все остальные. И очень ярко выражен принцип слабого звена.

*Вывод.* Предложенные рекомендации по применению модели «смешанного использования систем качества» в зависимости от величины предприятия служат примером того, как, опираясь на принципы, лежащие в основе различных систем управления качеством, можно синтезировать их определённую совокупность применительно к конкретному предприятию, сообразуясь с его масштабами и общей целесообразностью.

Предложенные комбинации имеют рекомендательный характер и не являются единственно правильным решением. Они демонстрируют пример реализации моделей смешанного использования систем качества.

### *Литература*

1. Жадан А.В. Совершенствование систем управления качеством. Государственное управление / А.В. Жадан, С.А. Задорожный // Экономика и управление народным хозяйством. – Вып. 2. – Донецк: ДонГУУ, 2016. – С. 189-196.

2. Шаповал М.І. Менеджмент якості: навчальний посібник / 16.2.1. Етапи розвитку концепції TQM. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-9793.html>

3. Принципы управления качеством Э. Деминга. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.grandars.ru/college-biznes/principy-deminga.html>

4. Схиртладзе А.Г. Основные принципы и приемы реинжиниринга бизнес-процессов / А.Г. Схиртладзе. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cfin.ru/-management/strategy/-change/foundations.shtml>

5. Классификация по размерам предприятия. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bibliotekar.ru/economika-predpriyatiya/22.htm>

6. Жадан О.В. Організація виробництва: навчальний посібник / О.В. Жадан, В.В. Сидоренко, В.І. Слуговін, В.О. Лактіонов; за ред. О.В. Жадана. – Донецьк: Норд-Прес, 2010. – 264 с.

УДК 331.582

## ПРОБЛЕМЫ КАЧЕСТВА ТРУДОВОЙ ЖИЗНИ РАБОТНИКОВ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

**Киселева А. А.,**

канд. экон. наук, доцент кафедры  
управления персоналом и экономики труда  
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и  
государственной службы при  
Главе Донецкой Народной Республики», г. Донецк

*В статье рассмотрена сущность понятия «качество трудовой жизни», определены элементы качества трудовой жизни. Охарактеризованы принципы концепции достойного труда. Указаны причины неудовлетворённости работников качеством трудовой жизни на отечественных предприятиях. Представлены принципы формирования и развития системы качества трудовой жизни.*

**Ключевые слова:** *качество трудовой жизни, трудовой потенциал, заработная плата, обогащение труда, достойный труд, неудовлетворенность трудом, мотивация труда.*

*In the article the essence of concept «quality of working life», defines the elements of quality of working life. Characterized by the principles of the concept of decent work. State the reasons for dissatisfaction of employees quality of working life in domestic enterprises. The principles of formation and development of the system of quality of working life.*

**Keywords:** *quality of working life, employment potential, wages, enrichment of labour, decent work, dissatisfaction with labor, the labor motivation.*

**Постановка проблемы.** В условиях кризисных явлений рыночной экономики, связанных с трудоизбыточной конъюнктурой рынка труда, безработицей, падением доходов населения и другими проблемами, достаточно остро стоит вопрос качества жизни населения. Для большинства людей трудоспособного возраста, представляющих наемную рабочую силу, основным видом занятия и источником доходов является трудовая деятельность. В связи с этим актуальной является тема качества трудовой жизни (КТЖ) населения.

Следует отметить, что большинство наемных работников отечественных предприятий дают негативную оценку качеству своей трудовой жизни. Среди факторов КТЖ, оцененных негативно, в первую очередь выделяют систему оценки и оплаты труда, связь между трудом и заработной платой, организацию и содержание трудовой деятельности, условия труда, отношения в трудовом коллективе, возможность профессионального и

карьерного роста и др. Такая ситуация приводит к возникновению у работников материальной ущербности, морального дискомфорта, ухудшению здоровья и психического состояния людей, снижению производительности труда и другим негативным последствиям.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Факторы, элементы, показатели, условия формирования и развития КТЖ населения рассмотрены в работах таких ученых, как А.Н. Дейнега, А.П. Егоршин, Е.Г. Жулина, Дж. В. Ньюстром, П.В. Журавлев, П.Э. Шлендер, В.И. Янковская и других [1-3, 5-6, 8-9]. Современная проблематика определяется нерешенностью проблемы КТЖ в условиях политических и социально-экономических преобразований в обществе. Вместе с тем опыт ведущих стран с рыночной экономикой показывает, что вопросы КТЖ являются ключевыми для развития современного общества. От их решения зависит его процветание, благополучие и стабильность.

*Цель статьи.* Определение сущности КТЖ, выявление причин неудовлетворенности трудом работников отечественных предприятий и характеристика направлений повышения КТЖ.

*Изложение основного материала.* С развитием рыночных отношений участие человека в экономической деятельности приобретает определенную специфику. С одной стороны, люди трудоустраиваются для того, чтобы удовлетворять свои потребности. С другой – в процессе труда появляются возможности удовлетворения этих потребностей, связанные с профессиональными и личностными качествами работников (опытом, знаниями, навыками, способностями, здоровьем и др.). Другими словами, в рыночных условиях человек одновременно выступает и потребителем общественно-полезных благ и услуг, производимых предприятиями и организациями, и обладателем человеческого капитала, необходимого для их производства. В связи с этим возрастает необходимость повышения качества трудовой жизни как индикатора уровня удовлетворения потребностей работников посредством их деятельности на предприятии.

В современной научной литературе существует множество определений понятия «качество трудовой жизни». Некоторые из них приведены в табл. 1.

Таким образом, единого подхода к толкованию данного понятия пока не выработано.

Таблица 1

**Подходы к определению понятия «качество трудовой жизни»**

Автор	Определение
Егоршин А.П.	Интегральный показатель, всесторонне характеризующий экономическое развитие общества, уровень материального, медико-экологического и духовного благосостояния человека [2, с. 227]
Журавлев П.В., Карташов С.А.	Степень удовлетворения важных личных потребностей работника через деятельность в организации [6, с. 124]
Маслова В.М.	Основной показатель оценки социально-духовных отношений [3, с. 14]
Ньюстром Дж. В. и Дэвис К.	Уровень благоприятствования общего рабочего окружения организации [5, с. 218]
Платонов О.А.	Общечеловеческое движение в сторону создания условий, препятствующих процессу отчуждения труда, восстановления целостности культуры, возвышения человека как самостоятельной творческой личности [1, с. 20]
Янковская В.И.	Определенный комплекс факторов, характеризующих объективные параметры жизнедеятельности субъектов в труде [9, с. 41]

Чаще всего под качеством трудовой жизни рассматривается возможность удовлетворения работниками своих потребностей и достижения личных целей посредством работы на предприятии.

В основе концепции КТЖ лежит идея создания в организации таких условий для работников, которые позволят оптимально использовать имеющийся трудовой потенциал. Поиск возможностей повышения КТЖ в организации является неотъемлемым и важным аспектом управления персоналом. В качестве наиболее распространенных подходов к решению этой проблемы традиционно рассматривается комплекс мероприятий, связанных с вовлечением работников в процесс управления, возможностью повышения квалификации сотрудников, подготовки руководящих кадров из внутреннего резерва, обеспечением карьерного роста, обучением работников методам более эффективного общения и поведения в коллективе, совершенствованием организации труда, улучшением психологического климата в трудовом коллективе и др. В результате трудовой потенциал получает максимальное развитие, а предприятие – высокий уровень производительности труда и максимальную прибыль.

Основными компонентами концепции качества трудовой жизни выступают:

- получение работником в ходе самореализации

удовлетворения от достижений в работе, как главный мотив наравне с заработной платой и карьерой;

- трудовая демократия – на уровне предприятия означает расширение возможностей участия трудового коллектива в его управлении;

- постоянный профессиональный рост работника, развитие его способностей [7].

Международная организация труда (МОТ) в последнее время инициировала использование наряду с термином «качество трудовой жизни» близкое к нему по содержанию понятие «достойный труд». По определению МОТ под достойным трудом понимается «производительный труд, который является свободным, в нормальных условиях, развивает и не унижает достоинство человека, предусматривает справедливую оплату, социальные гарантии, отсутствие дискриминации на рабочем месте, обеспечение всей совокупности трудовых прав, а также возможность реализовать способности и личные стремления человека» [4, с. 567]. МОТ активно пропагандирует внедрение концепции достойного труда. Эта концепция направлена на обеспечение продуктивной занятости, соблюдение прав граждан в социально-трудовой сфере, развитие системы социальной защиты работников и постоянного социального диалога, в целом на оптимизацию отношений между наемными работниками и работодателями.

Концепция достойного труда имеет комплексный характер, учитывает интересы работников, работодателей и общества (государства) и означает: для работника – соблюдение его законных прав и интересов; для работодателя – должную производительность труда, количество и качество продукции, соблюдение трудовой дисциплины и правил техники безопасности, ответственность работников; для государства – эффективность экономики, наполнение и исполнение бюджета, сохранение социальной стабильности посредством баланса интересов работников, работодателей и общества [9, с. 41].

Концепция достойного труда базируется на следующих принципах:

- предоставление возможности трудоспособному населению найти достойную работу, реализовывать на рынке труда свою экономическую активность;

- обеспечение права свободно выбирать сферу занятости;
- создание условий для профессионального развития, продуктивного труда, достойной заработной платы;
- обеспечение достойных безопасных условий труда;
- предоставление возможности работнику участвовать в различных профессиональных организациях и объединениях;
- обеспечение сохранности человеческого достоинства, права на свободное выражение собственных взглядов посредством заключения коллективных договоров и создания представительских органов.

МОТ продолжает активную научно-исследовательскую работу по определению статистических индикаторов достойного труда и их дальнейшего использования в международной практике. Современные исследователи формируют различные группы параметров качества трудовой жизни. Наиболее часто рассматривают такие группы параметров КТЖ, которые отличаются друг от друга не только количеством рассматриваемых параметров, но и своим содержанием:

- содержание и организация труда персонала;
- организация подготовки, повышения квалификации и переподготовки персонала;
- оценка и аттестация персонала;
- организация рабочего места;
- развитость организационной культуры;
- система стимулирования персонала;
- соблюдение трудового законодательства.

Традиционно для оценки качества трудовой жизни на предприятии используют систему показателей, состоящую из пяти групп (табл. 2) [9, с. 42]. Жулина Е.Г. в своей работе рассматривает систему формирования качества трудовой жизни, как сложную многоуровневую систему, состоящую из подсистем шести уровней, различающихся потребностями, интересами, ролями, функциями и свойствами социально-экономической среды, в которой они функционируют: мегауровень – уровень мирового сообщества; макроуровень – уровень государства; мезоуровень – уровень субъектов государства; микроуровень – уровень работодателя; миниуровень – уровень подразделений и социальных групп организации; наноуровень – уровень наемного работника [3, с. 19-20].

### Показатели, характеризующие качество трудовой жизни в организации

№ пор.	Группа показателей	Перечень показателей, входящих в группу
1	Общеэкономические показатели	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Объем производства;</li> <li>-производительность и эффективность труда;</li> <li>-оценка реальных перспектив организации на выживание;</li> <li>-численность персонала;</li> <li>-показатели балансовой прибыли и ее использование;</li> <li>-себестоимость продукции;</li> <li>-использование основных фондов</li> </ul>
2	Показатели, характеризующие количество занятых, степень использования рабочего времени, движение и подготовку кадров	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Изменение численности по различным категориям и социально-возрастным группам;</li> <li>- текучесть кадров;</li> <li>- масштабы, характер и направление движения скрытой безработицы;</li> <li>- соотношение занятых и незанятых рабочих мест, увеличение количества новых рабочих мест;</li> <li>-масштабы подготовки и переподготовки кадров, меры по государственной поддержке, источники финансирования</li> </ul>
3	Показатели, характеризующие условия и охрану труда, льготы и компенсации за работу в неблагоприятных условиях	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Численность работников организации, занятых на работах, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, и занятых тяжелым физическим трудом;</li> <li>- численность работников, занятых на оборудовании, не отвечающем требованиям безопасности;</li> <li>- коэффициент частоты и тяжести производственного травматизма;</li> <li>- число работников, страдающих профессиональными заболеваниями;</li> <li>- уровень и динамика общей профессиональной заболеваемости;</li> <li>- материальные затраты в связи с несчастными случаями;</li> <li>- финансовые расходы на мероприятия по охране труда;</li> <li>- объем и размеры льгот и компенсаций за работу в неблагоприятных условиях труда;</li> <li>- факты заключения коллективных договоров, анализ степени их выполнения за анализируемый период</li> </ul>
4	Показатели, характеризующие фонд потребления и фонд оплаты труда	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Удельный вес тарифа в общем фонде заработной платы;</li> <li>-среднемесячная заработная плата по отдельным категориям трудящихся;</li> <li>-показатели дифференциации заработной платы</li> </ul>
5	Социальная поддержка персонала предприятия	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Распределение средств по направлениям материальной помощи;</li> <li>-размеры основных производственных фондов и структура социальных фондов</li> </ul>

Каждый уровень отличается специфическими потребностями субъектов, которые получают возможность их идентифицировать, распределить функции, роли и полномочия каждого уровня по удовлетворению потребностей, выявлять неудовлетворенные потребности, оперативно и с наименьшими затратами ресурсов формировать и реализовать комплекс мер по устранению выявленных проблем. Многоуровневость выступает специфическим свойством КТЖ.

В основе формирования и развития системы качества трудовой жизни лежат две группы принципов:

1) общие принципы – системообразующие, предъявляемые ко всем системам, имеют универсальный характер и распространяют свое действие на все уровни и подсистемы формирования и развития социально-трудовых отношений в целом и качества трудовой жизни в частности;

2) специальные принципы, отражающие специфику объекта формирования и развития, т.е. КТЖ в организации, специфику функций и взаимодействий субъектов социально-трудовых отношений в сфере формирования и развития качества трудовой жизни (рис. 1).

Следствием глубокого социально-экономического кризиса отечественной экономики является несоответствие КТЖ значительной части наемных работников их требованиям. Анализ причин неудовлетворенности работников качеством своей трудовой жизни позволил объединить их в две группы: экономические и психологические. В группу экономических причин входят: недостаточный уровень оплаты труда, опасные или несоответствующие требованиям условия труда, неправильная организация труда и неравномерность нагрузок, отсутствие или ограниченные возможности карьерного роста, отсутствие четких границ должностных обязанностей и ответственности, непрозрачные критерии оценки и мотивации труда работников и др. Группа психологических причин объединяет такие характеристики, как: неблагоприятный морально-психологический климат в трудовом коллективе, недобросовестная конкуренция между сотрудниками, отсутствие эффективных взаимных коммуникаций, эмоциональная перегруженность, связанная с излишней ответственностью или работой в рискованных условиях, несправедливая оценка стараний работника руководством и др.



Рис. 1. Принципы формирования и развития системы КТЖ

Неудовлетворённость качеством своей трудовой жизни имеет отрицательные последствия как для самого работника (заболевания на нервной почве, проблемы в личной жизни и др.), так и для предприятия (падение производительности труда, увеличение текучести кадров, уменьшение доходов предприятия). Это свидетельствует о том, что необходимо решать проблемы эффективности качества трудовой жизни на отечественных предприятиях.

Хорошо организованное рабочее место, возможность профессионального роста, безопасные условия труда, полезность труда, развитая социально-бытовая инфраструктура предприятия, уровень организации и содержательности труда, справедливое вознаграждение за труд, правовая защищенность работника – все эти элементы определяют сущность качественной трудовой жизни (рис. 2) [8, с. 224].

Важной задачей обеспечения достойного уровня КТЖ персонала на предприятии является обеспечение хороших условий труда. Реализация этой задачи предполагает обеспечение высокого уровня организации, механизации и автоматизации трудовых операций.



Рис. 2. Элементы качества трудовой жизни

Профессиональное и карьерное продвижение, контроль уровня физической нагрузки и нервно-психического напряжения, наличие системы охраны труда и комфортности производственной среды также являются актуальным направлением улучшения качества трудовой жизни.

Достойная оплата труда наемных работников – важная составляющая КТЖ. Представление конкретного работника о достатке, соответствующее принятым в обществе стандартам обеспеченности, называется «надлежащим вознаграждением за труд». Это определение включает потребность работников по найму и их семей, социальную значимость данной отрасли, а также экономические потребности, которые должны поддерживаться высоким уровнем занятости. КТЖ повышается, если работник получает справедливое вознаграждение за труд. Дифференцированный подход к оплате разных групп работников обусловлен рекомендациями по справедливому вознаграждению за труд, которые предлагаются концепцией качества трудовой жизни.

Как отметил австрийский ученый В. Франкл, признание труда работником обществом имеет не только материальный, но и морально-нравственный аспект. Работник должен знать, что организация, в которой он работает, делает полезную для общества работу и выполняет ее наилучшим образом, иначе работник может утратить чувство полезности своего труда, самоуважение, что ведет к снижению показателей производительности. Когда у работника есть возможность расширения круга обязанностей, когда повышается важность его задач, то у него возникает ощущение значимости своего труда. У него появляется желание быть более самостоятельным и ответственным за результаты труда [5, с. 297].

Практика показывает, что действенной составляющей программы по повышению КТЖ является обогащение труда работника. В понятие «обогащение труда» входят несколько методов организации трудового процесса. С помощью этих методов совершенствуются условия труда, минимизируются отрицательные последствия монотонности труда, повышается удовлетворенность своей работой и обеспечивается рост эффективности труда. Предоставление сотруднику возможности для совершенствования профессиональных навыков, мастерства, реализации способностей, расширения знаний, проявления самостоятельности являются главными условиями развития личности работника, а также обогащают содержание его труда.

*Выводы.* Улучшение качества трудовой жизни предусматривает улучшение социально-экономического содержания труда, развития тех характеристик трудового потенциала, которые позволяют предпринимателям более полно использовать интеллектуальные, творческие, организаторские, нравственные способности человека. Соответствующее качество трудовой жизни должно создать условия для того, чтобы дать выход творческим способностям самого работника, когда главным мотивом становится не зарплата, не должность, не условия труда, а удовлетворение от трудовых достижений в результате самореализации и самовыражения.

Высокого и достойного для человека уровня и качества жизни можно достигнуть при успешном и высокоэффективном использовании трудового потенциала каждого предприятия. Именно рациональное высокоэффективное использование трудового потенциала на основе применения эффективных

мотивационных моделей может создать эффективный механизм управления экономикой.

### *Литература*

1. Дейнега А.Н. Качество трудовой жизни в системе социально-трудовых отношений / А.Н. Дейнега // Технологии качества жизни. – 2005. – № 2. – С. 19-24.

2. Егоршин А.П. Мотивация трудовой деятельности: учебное пособие / А.П. Егоршин. – Н. Новгород: НИМБ, 2003. – 302 с.

3. Жулина Е.Г. Формирование и развитие качества трудовой жизни: теория, методология исследования, социально-экономическое управление / Е.Г. Жулина: автореф. дис. д-ра экон. наук. – Саратов. – 2011.

4. Международная организация труда. Конвенции, документы, материалы / сост. З.С. Богатыренко. – М.: Дело и Сервис, 2007. – 752 с.

5. Ньюстром Дж.В. Организационное поведение. Поведение человека на рабочем месте / Дж.В. Ньюстром, К. Дэвис. – СПб.: Питер, 2000. – 341 с.

6. Персонал. Словарь понятий и определений / П.В. Журавлев, С.А. Карташов и др. – М.: Экзамен, 1999. – 512 с.

7. Признаки, отображающие КТЖ работников [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.career-st.ru/specialist>

8. Шлендер П.Э. Экономика и социология труда: учебник / П.Э. Шлендер; под ред. Ю.П. Кокина. – М.: Юристъ, 2004. – 592 с.

9. Янковская В.И. Основные составляющие качества трудовой жизни / В.И. Янковская // Стандарты и качество. – 2003. – № 2. – С. 40-43.

УДК 006.063:622

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СЕРТИФИКАЦИИ ПРОДУКЦИИ ПРЕДПРИЯТИЙ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

**Кулик Е. И.,**

*канд.экон.наук, доцент,  
доцент кафедры менеджмента  
внешнеэкономической деятельности  
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и  
государственной службы при  
Главе Донецкой Народной Республики», г. Донецк*

**Тарасенко А. А.,**

*студентка ОУ «Магистр», группа ММ-16  
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и  
государственной службы при  
Главе Донецкой Народной Республики», г. Донецк*

*В статье рассмотрена процедура сертификации угля, исследована особенность существующей системы сертификации и предложены рекомендации по их усовершенствованию.*

**Ключевые слова:** *сертификация, обязательная сертификация, добровольная сертификация, сертификат ISO 9001.*

*This article describes the procedure for certification of coal, to investigate the features of the existing system of certification and offered recommendations for their improvement.*

**Keywords:** *certification, mandatory certification, voluntary certification, ISO 9001 certification.*

**Постановка проблемы.** В современных условиях сертификация является важным направлением в формировании рыночной экономики, развитии внешнеэкономической деятельности предприятий, обеспечении условий, необходимых для присоединения государства к международным системам сертификации. Сертификат соответствия и сейчас является основным документом, подтверждающим качество товаров. Сегодня сертификация направлена не только на улучшение качества продукции, но и на защиту потребителя от некачественных товаров. Поэтому развитие сертификации в настоящее время приобретает особую актуальность

**Анализ последних исследований и публикаций.** Теоретические и методологические аспекты создания сертификации рассматривались многими отечественными и зарубежными специалистами в течение XX – начала XXI вв. Значительный вклад

в формирование сертификации внесли отечественные ученые: Ю.П. Адлер; В.В. Окрепилов; В.Я. Белобрагин; С.В. Пономарев; Н.А. Бонюшко; В.Г. Версан; А.В. Гличев; Э.Н. Гончаров; Е.А. Горбашко; О.А. Горленко; И.Т. Заика; В.А. Качалов; В.В. Мирошников; Т.М. Полховская; В.В. Репин; М.З. Свиткин; В.Л. Шпер, а также зарубежные ученые: Б. Андерсен; К. Исикава; Р.С. Каплан; Х. Куме; Д.П. Нортон и др.

Решению проблем создания и внедрения сертификации посвящены труды Т.А. Белых; В.В. Горячева; Ю.В. Дружининой; И.М. Звягина; В.И. Змиевского; Г.Э. Кленова; Э.П. Набокова; П.А. Никанорова; Р. Озеранского; Е.С. Пенкина; М.С. Подольского; М.Л. Рахманова; О.М. Розенталя; Ю.Л. Сакова; Л.В. Сергеева; Ю.П. Симоненкова; Д.А. Турсунова; С.А. Хохлявина; А.В. Чайкина; Н.Н. Шлаковой и др.

*Цель статьи* – исследовать особенности существующей системы сертификации угля, выявить её проблемы и обосновать основные направления развития сертификации продукции.

*Изложение основного материала исследования.* В целом сертификация является формой подтверждения соответствия товара требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводам правил или условиям договоров. Сертификация направлена на достижение следующих целей: подтверждение соответствия качества продукции, заявленного изготовителем; создание необходимых условий для деятельности предприятий и организаций на товарном рынке; упрощение экспорта и импорта продукции, повышение ее конкурентоспособности; помощь потребителям в выборе продукции или услуг; контроль безопасности продукции для окружающей среды.

Описание сертификации как вида деятельности представлено на рис.1.

Составляющие классификации по уровням отличаются порядком проведения и ожидаемым результатом. В международной практике сертификация продукции является естественным процессом для предприятий всех отраслей промышленности, что подтверждается международной нормативной базой. В первую очередь, сертификация призвана содействовать развитию международной торговли.

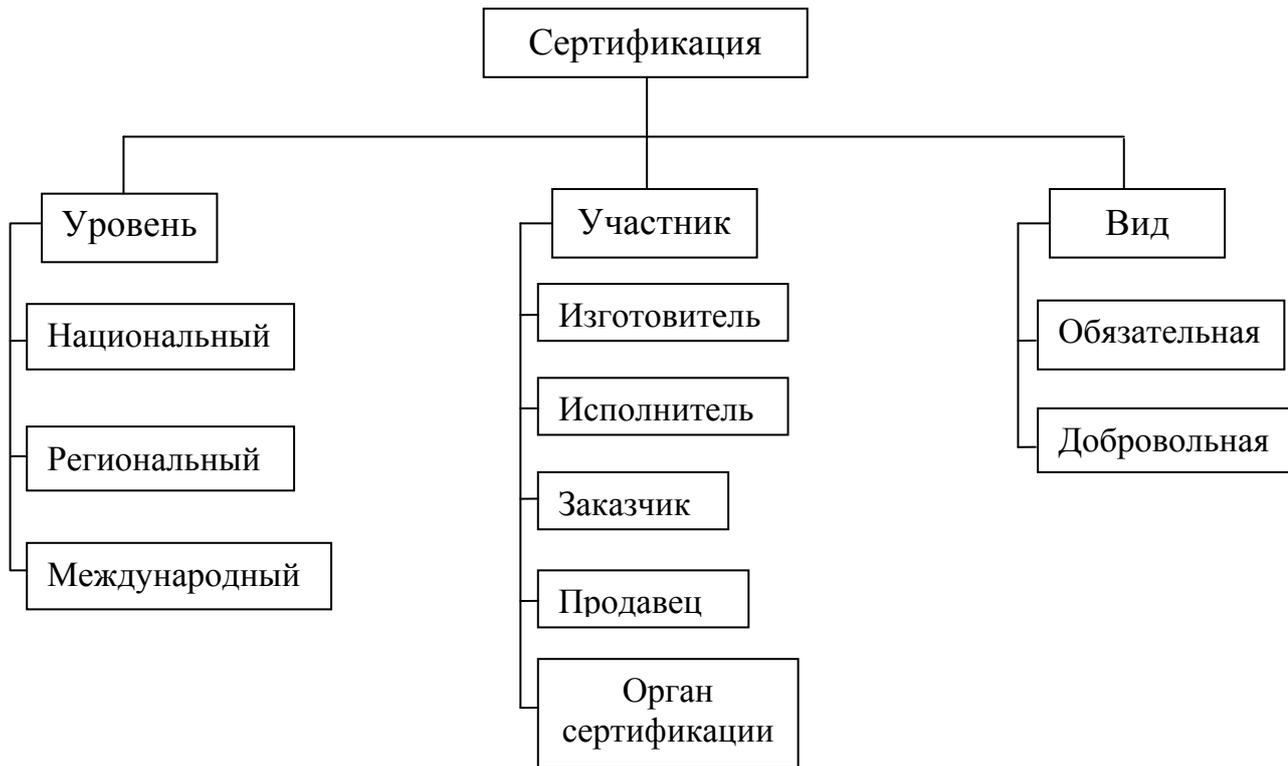


Рис. 1. Классификация сертификации как вида деятельности

Поэтому одним из направлений улучшения деятельности предприятия и повышения его конкурентоспособности в отрасли как на внутреннем рынке, так и особенно на внешнем, необходимо пройти соответствующую процедуру и получить международный сертификат ISO.

В настоящее время практически все внешние и многие отечественные потребители требуют сертификаты на системы качества по ISO 9001, ISO 9002, реже ISO 9003, что, безусловно, является толчком к новым достижениям в области качества. ISO 9001, 9002, 9003 являются базовыми документами системы управления качеством. Внедрение системы качества на основе стандартов ISO 9000 призвано способствовать успешной деятельности предприятия в сложных условиях кризисного производства.

Цель стандарта ISO – организация устойчивой и оптимальной работы система менеджмента качества (СМК) в соответствии с процедурами. Сертификат ISO 9001 дает: дополнительное повышение рейтинга и имиджа компании; возможность участвовать в тендерах, где наличие сертификата – одно из

обязательных условий; возможность выхода на международный рынок.

Таким образом, систему качества ISO 9000 можно рассматривать как непрерывное изучение рынка и подчинение всей деятельности предприятия нуждам потребителей. По сути, это система быстрого реагирования на ситуации, имеющие отношение к качеству выпускаемой продукции. Она способствует снижению непроизводительных расходов путем лучшей организации и гармонизации всех производственных процессов.

Следует отметить, что многие производители для повышения покупательной способности товара стремятся получить сертификаты серии ISO, разработанные Международной организацией стандартизации. Это необходимо им для внедрения эффективных систем управления качеством, повышения престижа и благонадежности предприятия среди контрагентов на внешнем рынке.

В международной практике много компаний имеют право проводить независимую экспертизу и выдавать международные сертификаты качества товара. Для получения сертификата ISO нами было выбрано несколько компаний, предоставляющих сертификационные услуги. Они были сгруппированы по условиям предоставления сертифицированных услуг (табл. 1.).

Таблица 1

**Условия предоставления сертифицируемых услуг компаниями**

Название компании	Основные условия сертификации		Дополнительные условия
	Срок условия, лет	Стоимость, руб.	
«Евросертконсалт»	3-5	11400	Годовое подорожание: 3-7%
SERCONS	1-3	7980	Бесплатная консультационная
			поддержка в течение 3-х лет, на протяжении срока действия сертификата

«ИНТЕРСЕРТ УКРАИНА»	–	3-4	109221	Одноразовая комиссия 1-2%
«Citech Ukraine»		4	15048	Годовое удорожание 5%

Как видно из данных табл. 1, компании имеют разные условия выдачи сертификатов. Из анализа условий видно, что компания «SERCONS» является более приемлемой, так как предоставляет услуги по наиболее выгодным тарифам и за более короткий срок. Компания «SERCONS» готова оперативно и, что немаловажно, качественно решить все вопросы, касающиеся сертификации. После выдачи сертификата она также предоставляет бесплатные консультации по любым интересующим клиентов вопросам.

Развитие сертификации на региональном уровне шло параллельно с развитием сертификации международных организаций. Необходимость создания региональных систем и разработки соглашений по отдельным регионам определяется тем, что распространение международных систем сертификации ограничено. По требованиям безопасности созданной скандинавскими странами региональной системы классификации угля изделия после сертификации и получения лицензии на право использования знака соответствия маркируют одним из знаков, зарегистрированных в странах-участницах системы: DS (Дания), SFS (Финляндия), NS (Норвегия), SIS (Швеция).

Национальная система сертификации угля создается на национальном уровне правительственной или неправительственной организацией и предлагается на основе международной сертификации ISO. Национальная сертификация угля органично вписывается в программу ISO, охватывая изучение как национальных, так и международных стандартов угольной промышленности.

Выделяют два вида сертификации:

- 1) обязательную и 2) добровольную.

Обязательная сертификация – процедура подтверждения аккредитованным органом по проведению сертификации на соответствие продукции установленным требованиям и является формой контроля государства продукции и услуг.

Обязательная сертификация угля проводится на основании требований Закона «О государственном регулировании в области

добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности». Обязательная сертификация угля устанавливает соответствие государственным стандартам, направленным на обеспечение безопасности жизни, здоровья людей и окружающей среды.

Добровольная сертификация – процедура, осуществляемая согласно Закону «О сертификации продукции и услуг» по инициативе заявителя для подтверждения соответствия продукции или услуги требуемым стандартам, правилам, техническим условиям и другим нормативным документам, представленным заявителем. Добровольная сертификация угля необходима тогда, когда несоответствие стандартам или другим нормативам объектов сертификации затрагивает экономические интересы крупных финансово-промышленных групп, отраслей индустрии и сферы услуг.

Основным отличием сертификации угля от добровольной заключается в оценке соответствия ее обязательности. Продукция без наличия обязательной сертификации соответствия является незаконной для ввоза на территорию определенной страны. Наличие сертификата добровольной сертификации не освобождает производителя, импортера или продавца от получения обязательного сертификата соответствия.

Таким образом, сертификация гарантирует соответствие продукции заданным требованиям и должна обеспечить улучшение качества продукции и услуг и гарантию их безопасности для потребителя.

Участники сертификации, указанные на рис. 1, определяются процедурой этого процесса.

Процедура сертификации угля имеет свои особенности и является сложным и трудоемким процессом. Для её проведения сначала требуется собрать необходимые документы. Для того, чтобы исследовать качество угля, заполняется удостоверение о качестве рядового угля. Затем специальные лаборатории проводят испытания предоставленных заявителем образцов, определяя такие параметры: зольность, влагоемкость (максимальную/общую), наличие хлора, мышьяка и т.д.

Правила определяют основные действия и функции, которые осуществляет Госстандарт и другие государственные органы управления по созданию и работе систем сертификации

однородной продукции. Эти правила устанавливают процедуру проведения сертификации в рамках создаваемой системы, выбирают схемы сертификации, определяют центральные органы системы, разрабатывают правила аккредитации и выдачи лицензий, если система относится к обязательной сертификации.

Правила сертификации услуг регламентируются Постановлением Госстандарта РФ от 05.08.1997 № 17 «О принятии и введении в действие Правил сертификации».

Продукция, которая прошла процедуру сертификации и на которую получены сертификаты соответствия, маркируется знаком обращения на рынке. Этот **знак** представляет собой обозначение, служащее для информирования потребителей о соответствии выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов. Наличие сертификата ISO 9001 дает ряд преимуществ предприятиям любой сферы деятельности.

Прежде всего, это сокращение затрат на производство, а также увеличение конкурентоспособности продукции. ISO 9001 универсален, так как предназначен для применения во всех организациях, независимо от типа и размера поставляемой продукции или услуг.

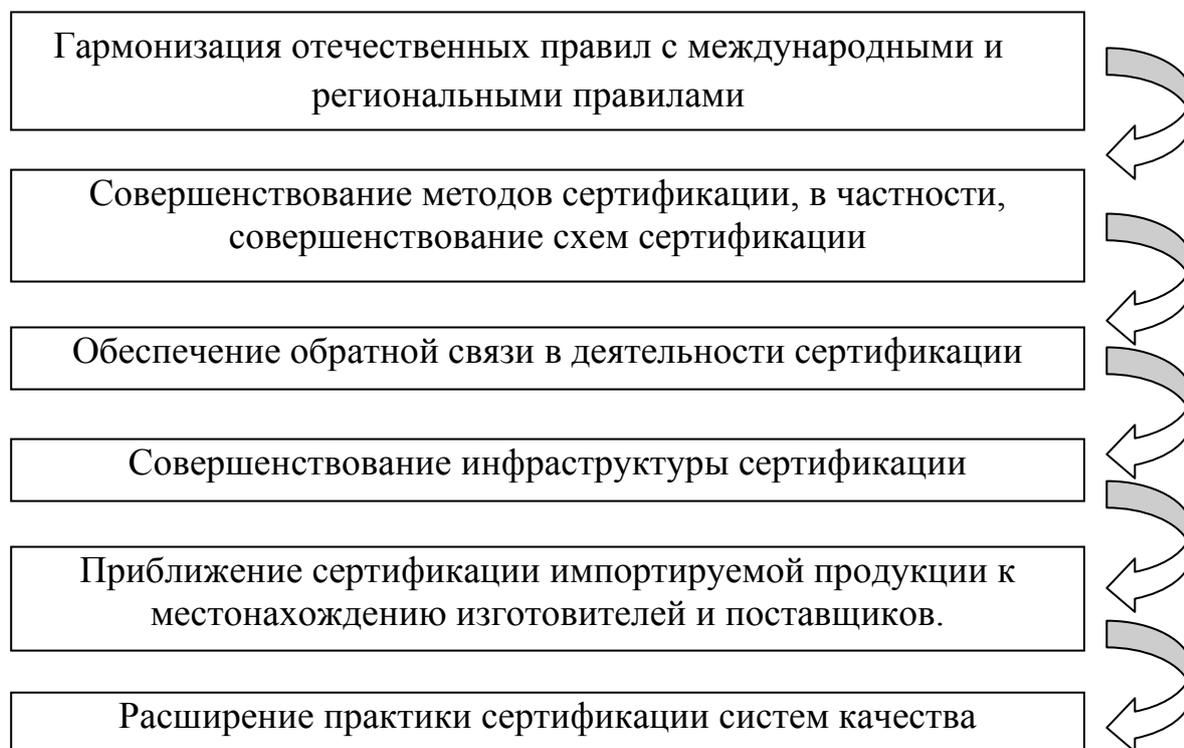


Рис. 2. Перспективы развития сертификации

Таким образом, наличие сертификата ISO является надежным выходом угольных предприятий на внешний рынок, что повысит их конкурентоспособность в угольной промышленности.

Развитие рыночной экономики определяет новые условия для деятельности отечественных фирм, предприятий и организаций не только на внутреннем, но и на внешнем рынке. Поэтому для успешного развития и функционирования угольной отрасли необходимо дальнейшее развитие процесса сертификации. В ближайшей перспективе сертификация угля будет развиваться по направлениям, представленным на рис. 2.

*Выводы.* Таким образом, можно отметить, что настоящее развитие сертификации является актуальным, поскольку в ней заинтересованы не только потребители, но и производители. Взаимодействие интересов двух противоположных сторон, в свою очередь, приводит к появлению на рынках только качественных и конкурентоспособных товаров и услуг.

### *Литература*

1. Бонюшко Н.А. Управление качеством и конкурентоспособностью: учебное пособие / Н.А. Бонюшко, А.А. Семченко. – СПб.: Изд-во СПбГЭФ,У 2012. – 60 с.
2. Белых Т.А. Сертификация систем управления качеством: учебное пособие / Т.А. Белых. – СПб.: Балт. гос. техн. ун-т, 2006. – 56 с.
3. Горбашко Е.А. Управление качеством: учебник для бакалавров. – 2-е изд., испр. и доп. / Е.А. Горбашко. – М.: Юрайт, 2014. – 463 с.
4. Исикава К. Японские методы управления качеством / К. Исикава. – М.: РИА «Стандарты и качество», 2007. – 199 с.
5. Окрепилов В.В. Управление качеством / В.В. Окрепилов. – М.: Экономика, 2007. – 640 с.
6. Пономарев С.В. Управление качеством продукции. Инструменты и методы менеджмента качества / С.В. Пономарев, В.Я. Белобрагин. – М.: РИА «Стандарты и качество», 2007. – 240 с.

УДК65.012.123

## ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ КАРТ ДЛЯ КОММЕРЧЕСКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Шевченко А. В.,

*аспирант ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и  
государственной службы при Главе Донецкой Народной  
Республики», г. Донецк*

*В статье проведено исследование особенностей реализации стратегии, которая зависит от её вида и уровней соответствующих изменений на предприятии. Такие уровни характерны для российской экономики и сформированы в трех направлениях: коренные изменения; радикальные изменения; умеренные изменения. В статье отмечено также, что стратегическая карта как эффективный инструмент позволяет внедрять и реализовывать генеральную стратегию.*

**Ключевые слова:** стратегия, стратегическая карта, коммерческое предприятие, уровни изменений, стратегический менеджмент.

*In this paper the features of the strategy, which depends on the type of strategies and levels of the corresponding changes in the enterprise are studied. Such levels are typical for the Russian economy and are divided into three areas: fundamental changes; radical changes; moderate changes are formed. The strategic map as an effective tool enables to introduce and implement strategy.*

**Keywords:** strategy, strategy map, commercial enterprise, the levels of changes, strategic management

**Постановка проблемы.** Изменения в организационных структурах управления фирмами и создание структур стратегического менеджмента приобретают форму поиска оптимального соотношения между централизацией и децентрализацией властных функций, что и определяет актуальность данной статьи. Практика показывает, что те организации, которые осуществляют комплексное стратегическое планирование и управление, работают более успешно и получают прибыль значительно выше средней по отрасли.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Для успеха необходима целенаправленная концентрация сил и правильно выбранная стратегия. Кто лучше планирует свою стратегию, тот быстрее достигает успеха. Фирма, которая успешно овладела и эффективно использует в своей деятельности стратегический менеджмент, имеет в своем арсенале ряд преимуществ: сведение к минимуму негативных изменений окружающей среды, а также неопределенность будущего; возможность учитывания объективных факторов, создания и использования необходимой

информационной базы для принятия стратегических и тактических решений; обеспечение краткосрочной и долгосрочной эффективности и прибыльности компании.

Проблемам внедрения стратегического менеджмента в компаниях малого и среднего бизнеса посвящено множество работ как зарубежных учёных: Хангера Дж. Д., Уилена Т., Карами А., Томпсона А., Стрикленд А. Дж. [2-4], так и отечественных: Кузнецова Б., Акмаевой Р., Веснина В., Кафидова В. [5-7]. Но на сегодняшний день остаются недостаточно исследованы теоретические вопросы относительно особенностей реализации стратегии и внедрения стратегических карт для коммерческих предприятий.

*Актуальность.* Одним из конечных продуктов стратегического менеджмента является проект структуры организации и изменения, которые позволяют ей приспособиться к внешней среде. Изменения создают условия, необходимые для реализации выбранной стратегии. Именно в процессе реализации стратегии наибольшие трудности возникают в организационной структуре и культуре.

Поэтому *целью данной статьи* является изучение особенностей реализации стратегии и внедрения стратегических карт на коммерческих предприятиях.

*Изложение основного материала исследования.* В ходе анализа зарубежной литературы [2, 3] и отечественных практиков в сфере стратегического управления [4, 5] можно отметить, что любой процесс реализации стратегии затрагивают соответствующие уровни изменений на предприятии. Такие уровни систематизируем в рамках трех направлений:

1. Коренная реорганизация возникает, например, когда фирма выходит из одной отрасли и переходит в другую и это предусмотрено в долгосрочной стратегии диверсификации или выхода на новые рынки, «снятие сливок». При этом изменяются номенклатура ее продукции и рынки сбыта, происходят изменения в технологии, составе ресурсов, возможно и изменение миссии организации. В рамках коренной реорганизации топ-менеджмента возникают наибольшие трудности с реализацией стратегии.

2. Радикальные изменения, как правило, связаны с глубокими структурными преобразованиями внутри организации, обусловленными разделением или слиянием с другой аналогичной организацией. Объединение разных коллективов, появление новых

продуктов структурных подразделений вызывают необходимость проведения изменений в организационной структуре и соответствующей корректировки организационной культуры. Такой уровень изменений характерен при внедрении агрессивной стратегии расширения.

3. Умеренные изменения проходят в компании, когда организация выводит новый продукт на освоенный рынок. Изменения, как правило, связаны с маркетингом и организацией производства. Поскольку основные усилия руководство направляет на привлечение внимания покупателей к новому товару, ведется активный поиск новых каналов сбыта и разъяснительная реклама. Данный уровень изменений характерен при внедрении стратегии развития.

В научной литературе по стратегическому управлению рассматриваются преимущественно стратегические изменения, которые обусловлены реализацией стратегии [7]. Эти изменения осуществляются в сфере организационной культуры, финансирования, ресурсного обеспечения и т.д. и, в отличие от изменений, вызванных кардинальными изменениями внешних условий предприятия, происходят в течение всего периода реализации стратегии.

Кардинальные изменения внешних условий хозяйствования предприятия являются навсе производственные факторы: стратегию, характер и уровень деловой активности, организационно-правовую форму, структуру собственности, источники финансирования, сбытовую политику и т.п. К этому типу стратегических изменений правомерно отнести изменения, связанные с внедрением концепции стратегического управления на предприятии.

Формирование системы стратегического управления предусматривает ряд изменений радикального характера, которые касаются трансформации мышления руководителей, переориентации предприятия на стратегические векторы в соответствии со стратегическими картами. Все это обуславливает перестройку всей деятельности предприятия и обеспечение качественно нового этапа его развития. В условиях рынка изменения – неотъемлемая часть современного управления, так как они являются своеобразным инструментом повышения его эффективности и обеспечения конкурентоспособности в процессе реализации стратегии.

Более детально рассмотрим стратегическую карту-инструмент, позволяющий визуально отображать ключевые цели, обеспечивающие успешное внедрение стратегии. Главная функция карты – причинно-следственное отображение целей в процессе внедрения стратегии, поэтому в таком процессе целесообразно выделить четыре этапа:

1. Организационный или подготовительный.
2. Аудит ситуации, описание бизнес-процессов верхнего и нижнего уровней «Как есть».
3. Описание бизнес-процессов «Как надо». Разработка основных решений. Разработка новой организационной структуры предприятия и ключевых показателей эффективности работы (от англ. *keyperformanceindicator* или КРІ) подразделений, регламентов и процедур, построение документооборота и должностных инструкций.

4. Внедрение и сопровождение изменений.

Рассмотрим каждый из этапов подробнее.

*Этап 1.* Организационный или подготовительный.

Приступая к процессу реализации стратегии с позиции проектного подхода, необходимо сформировать проектную команду. Затем следует утвердить функции, полномочия и обязанности членов этой команды. Одной из распространенных причин неосуществления проектов изменений является нехватка у команды возможности или желания выполнять свои функции. Это означает, что руководитель проекта должен убедиться, что участники будут иметь достаточный временной ресурс для выполнения своих функций в проекте изменений и внедрении стратегической карты. Это требует договоренностей с непосредственными руководителями участников проектной команды и с генеральным директором.

Чаще всего руководство компании считает, что участие в проекте изменений является естественным долгом сотрудников, и члены команды не потребуют дополнительной мотивации. Это может привести к демотивации и снижению результативности работы команды, поэтому желательно, чтобы работа в проектной группе принесла бонусы каждому из участников. Это могут быть деньги, возможность роста или повышения своей компетентности благодаря совместной работе с опытными коллегами.

Кроме того, важно регламентировать проектную деятельность: договориться о формах документации, о взаимодействии, отчетности и пр.

*Этап 2.* При проведении организационного аудита важно понять возможность изменений в определенном коллективе. Иногда случаются ситуации, когда сделанные (после аудита) изменения отличаются от задач, поставленных в рамках проекта стратегической карты. Например, желая изменить уровень продаж или прибыль, заказчик ставит задачу внедрить изменение навыков работы с клиентами персонала продаж. После аудита оказывается, что узким местом в системе, которое мешает увеличению продаж, являются ограничения в доставке, частая нехватка на складе необходимого ассортимента и пр. В таком случае изменениям подлежат другие отделы и процессы. В компаниях по продаже услуг зачастую бизнес-процессы претерпевают изменения при работе с клиентами. Например, необходимо, чтобы вместо принятой практики продаж по телефону менеджеры назначали встречи с клиентами и общались лично, или наоборот, уменьшить количество встреч с малыми клиентами для экономии времени менеджера и общаться с ними по телефону.

При внедрении масштабных изменений, оптимизации работы компании или уменьшении сбоев чаще всего на этапе аудита исследуются и отображаются графически бизнес-процессы «Как есть» и строится матрица функций. В данном случае лучше всего подходит графическое отображение бизнес-процесса в формате «Диаграммы потоков работ». Для бизнес-процессов нижнего уровня и «Диаграммы потоков данных» – при описании бизнес-процессов высшего уровня [1].

Правильно составленная матрица функций позволяет оценить загрузку персонала и может служить основой для построения стратегически ориентированной организационной структуры управления.

Еще одной технологией, с помощью которой можно сформулировать задачи внедрения стратегической карты, является дерево гипотез. Этот подход очень хорошо работает в стратегиях развития, когда необходимо, например, увеличить оборот или прибыль компании.

Сформируем таблицу гипотез по увеличению оборота на примере торговой компании, которая имеет собственную торговую

марку и занимает на рынках оптовой и розничной торговли узкий сегмент – реализацию инструментов для электромонтажных работ (табл. 1).

После проверки гипотез или аудита формируются конкретные задачи проекта изменений. Затем они переводятся в формат мероприятий, выполнение которых позволит достичь поставленных целей.

*Этап 3.* Проектирование изменений включает в себя различные инструменты, применяемые в процессе проектирования изменений для внедрения стратегических карт и реализации стратегии. На данном этапе важно отметить три фактора, которые смогут обеспечить реализацию стратегии и соответствующие изменения внутри компании.

1. Распространённой ошибкой топ-менеджеров компании является акцент именно на детальной разработке процедур и регламентов, а не на их внедрении.

Таблица 1

### Гипотезы увеличения оборота компании

Гипотеза	Информация, необходимая для подтверждения	Возможные ограничения и риски
Чтобы увеличить продажи на 60% за год, необходимо увеличить количество клиентов от 150 до 300	Общая база потенциальных клиентов	Количество менеджеров по продажам. Доставка может не справиться
Можно увеличить продажи на 10 % за счет продажи более дорогого ассортимента	Соотношение продаж дорогого и дешевого ассортимента сегодня	Ограничение количества клиентов, способных продавать дорогой ассортимент
Можно увеличить продажи за счет 30 постоянных клиентов B2B	Могут ли они потреблять в среднем 200000 руб. / мес. Каждый клиент?	Справится ли менеджер с продажами на данном сегменте? Найдется 30 таких клиентов?
Можно увеличить продажи на 10% за счет увеличения среднего чека	Каков средний чек сейчас, сколько позиций в чеке, какие позиции самых продаваемых?	Есть возможность управлять целями по ассортименту для каждого клиента?

На самом деле успех изменений больше зависит от качества внедрения, чем от качества описания. Из практики известны десятки примеров, когда подробно описанные процедуры, инструкции и положения, за описание которых были заплачены немалые суммы, оставались только на бумаге. Чаще всего это связано с тем, что владелец решает, как из неструктурированного бизнеса за короткий срок можно создать систему и стратегически ориентированную структуру управления. Поэтому важно понимать и учитывать этапы в изменениях. Это связано также и с реакцией на изменения самого персонала. Зачастую слишком радикальные изменения кажутся им совершенно нереальными, вызывая страх, панику и агрессию.

2. При проектировании изменений и новых процессов необходимо заложить показатели эффективности работы подразделений и всей системы. Если таковые имеются, то компанией можно управлять, выстраивая мотивационные схемы сотрудников в зависимости от этих показателей. Например, показателями эффективности работы торгового отдела могут быть: прибыль; объем продаж или выполнение плана продаж; количество клиентов; качество работы с ассортиментом; оборачиваемость или уровень дебиторской задолженности клиентов; средний чек; выполнение плана по продаже акционных предложений и пр.

При этом в оплату труда конкретного исполнителя или руководителя неэффективно вводить более двух-трех показателей. В то же время эти показатели можно разделить между различными уровнями иерархии. Например, поставить в зависимость от прибыли и выполнения общего объема продаж оплату труда руководителя отдела, а в зависимость от выполнения личного плана продаж, количества клиентов и уровня дебиторской задолженности – зарплату менеджера по продажам. В некоторых случаях такое разделение может привести к конфликту интересов, однако таким конфликтом можно управлять с пользой для компании.

3. Чаще эффективным способом описания функциональных подразделений и отдельных должностей является описание бизнес-процессов и их анализ. При этом важно привлекать к процессу проектирования изменений самих исполнителей. Во-первых, они обладают большим количеством практической информации. Во-вторых, вовлечение исполнителей в процесс разработки облегчает их привлечение к процессу внедрения, поскольку людям всегда

больше нравится внедрять то, что они разработали сами. Здесь, однако, следует заметить, что негативно настроенные сотрудники не будут полезными в этом процессе.

*Этап 4.* Внедрение изменений можно разделить на две основные части.

1. Собственно внедрение стратегической карты.
2. Сопровождение процесса стратегических изменений.

На самом деле процесс внедрения стратегических изменений начинается еще на первом этапе – подготовительном. Проводится общее собрание, на котором генеральный директор или владелец может объяснить коллективу причины и цели изменений, своё видение, как они коснутся каждого сотрудника в стратегической перспективе от 1 года до 5 лет. Такие собрания уменьшают опасения и противостояния изменениям, что сделает процесс управляемым.

Внедрение изменений продолжается и на этапе разработки решений. Здесь необходимо привлечь к процессу ключевых сотрудников и заложить в новую систему рычаги влияния. На этом этапе внедрения происходит знакомство специалистов с их новыми задачами, методами работы и процессами. При необходимости проводится обучение с целью овладения новыми навыками и моделей методами работы. Объяснив сотрудникам, что и как делать в случае масштабных изменений, необходимо отслеживать выполнение функций и выяснять, работает ли система по реализации стратегии. При необходимости руководство должно вносить корректировки в данный процесс.

В табл. 2 приведём пример разработанной системы оценивания работы отдела кадров торговой компании в части бизнес-процесса «подбор персонала» по определённым критериям. Выработанные критерии оценивания работы структурного подразделения и ключевых показателей эффективности (KPI) каждого сотрудника непосредственно завязываются на систему мотивации для данного предприятия.

Из табл. 2 видно, что только по одному процессу нижнего уровня «подбор персонала» действует шесть процедур и инструкций для отбора на должности менеджера по рознице и торгового представителя. Наличие таких процедур позволяет провести оценку работы отдела кадров или ответственного специалиста в данной сфере.

Таблица 2

**Критерии оценивания работы отдела кадров**

Процесс	Процедуры, инструкции, бланки	Критерий оценивания	Бал	Способоценивания. Оценка(1/0)
<i>Стандарты работы с персоналом</i>				
1	2	3	4	5
Подбор персонала	Личная спецификация менеджера розницы (МР)	Наличие документации на сотрудника	z	Анализ форм
		Соответствие резюме личной спецификации	z	Анализ форм
	Личная спецификация торгового представителя (ТП)	Наличие документации на сотрудника	1	Анализ форм
		Соответствие резюме личной спецификации	z	Анализ форм
	Аппликационная форма претендента, инструкция по найму и отбора у ТП, МР	Наличие документации на сотрудника	0	Анализ форм
		Знание и использование принципов найма и отбора	1	Наблюдение, опрос
	Опросный лист для проведения интервью	Использование при проведении интервью	z	Наблюдение
	Оценочная форма по результатам интервью	Заполненная оценочная форма на претендента	1	Наблюдение, анализ формы
	Матрица компетенций	Использование при проведении интервью и оценивании	1	Анализ отчета
		Соответствие матрицы результату отбора	1	Анализ оценивания

Данный пример свидетельствует о том, что реализация стратегии сопровождается специфической процедурой внедрения различных инструкций и инструментов. Во временном промежутке этап внедрения может происходить от двух до четырех недель, но этап сопровождения стратегических изменений может проходить от трех до двенадцати месяцев в зависимости от уровней изменений.

*Выводы.* Таким образом, можно сделать вывод о том, что особенности реализации стратегии зависят от вида стратегии и уровней соответствующих изменений на предприятии. Такие уровни характерны для российской экономики. Сформированы они в трех направлениях: коренные изменения – в случаях, когда компания переходит из одной отрасли в другую, и это предусмотрено в долгосрочной стратегии диверсификации или

выхода на новые рынки, «снятие сливок». Радикальные изменения связаны с глубокими структурными преобразованиями внутри организации при внедрении агрессивной стратегии расширения. Умеренные изменения проходят в компании, когда организация выводит новый продукт на освоенный рынок при внедрении стратегии развития. Также отмечено, что стратегическая карта позволяет визуально отобразить ключевые цели, векторы и обеспечить успешное внедрение стратегии и последующую ее реализацию. Для внедрения стратегических карт выделено четыре этапа такого процесса, а именно: подготовительный; аудит ситуации; описание бизнес-процессов «Как надо»; внедрение и сопровождение изменений. На примере торговой компании рассмотрен второй этап в части выработки гипотез по увеличению оборотов компании и четвертый – в части выработки критериев оценивания работы по бизнес-процессу «подбор персонала».

### *Литература*

1. Моделирование бизнес-процессов. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа [http://www.prostobiz.ua/biznes/-upravlenie\\_biznesom/stati/modelirovanie\\_biznes\\_protsestsoov\\_chast\\_2](http://www.prostobiz.ua/biznes/-upravlenie_biznesom/stati/modelirovanie_biznes_protsestsoov_chast_2)
2. Томпсон А.А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии /А.А. Томпсон,А.Дж. Стрикленд. – М.:Юнити-Дана, 2012. – 577 с.
3. Хангер Дж.Д. Основы стратегического менеджмента: учебник / Дж.Д. Хангер, Т.Л. Уилен.–М.: Юнити-Дана, 2011. – 318с.
4. Аналоуи Ф. Стратегический менеджмент малых и средних предприятий: учебник / Ф. Аналоуи, А. Карамии.–М.: Юнити-Дана, 2012. – 398 с.
5. Акмаева Р.И. Стратегический менеджмент: учебное пособие / Р.И. Акмаева.–М.: Волтерс Клувер, 2010. – 430 с.
6. Веснин В.Р. Стратегическое управление: учебное пособие / В.Р. Веснин, В.В. Кафидов. – Питер: Инфра-М, 2009. – 350 с.
7. Кузнецов Б.Т. Стратегический менеджмент: учебное пособие для вузов / Б.Т. Кузнецов. –М.: Юнити-Дана, 2012. – 623 с.

## Из редакторского портфеля: ВЕЛИКИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДЕЯТЕЛИ

### ВЕЛИКИЙ АРХИТЕКТОР КИТАЯ



Дэн Сяопин родился 22 августа 1904 года в семье состоятельного землевладельца. Отец Дэн Вэньмин записал старшего сына в одну из лучших школ Цунцина на подготовительные курсы. После их окончания Дэн уехал во Францию для продолжения учебы. В декабре 1920 года французское судно «Портос» пришвартовалось в Марселе. Среди прибывших была группа китайских юношей. Среди них выделялся своим небольшим, около 150 см, ростом и юным возрастом шестнадцатилетний Дэн Сяопин. В Париже он попадает в компанию революционеров-коммунистов и начинает заниматься подпольной политической деятельностью. Много десятков лет спустя, когда уже китайские студенты будут требовать многопартийности, он возразит, что для Китая это смерти подобно, и с танками разгонит демонстрации.

После Франции свое образование Дэн Сяопин продолжил в СССР в знаменитом Коммунистическом университете имени Сунь Ятсена, где встретил свою будущую жену Чжан Сиюань. Брак продлился недолго: 24-летняя Чжан умерла через несколько лет после рождения дочери, которая тоже не выжила. Позже Дэн женился еще раз, но его избранница Цзинь Вэйин, не выдержав политических преследований, ушла от мужа. Последний брак с Чжо Линь, дочерью промышленника из провинции Юньнань, приносит Дэну долгожданное семейное счастье и пятерых детей.

После учебы Дэн возвращается домой и становится подпольщиком. В 1929 году инициирует восстание, выступает организатором 7-го корпуса Красной Армии. В течение 28 лет Дэн принимает участие в боевых действиях (Китай тогда сотрясали

то гражданская, то японо-китайская войны), учится быть политработником, военным, дипломатом. В 1956 году на первом пленуме ЦК Коммунистической партии Китая (КПК) VIII созыва он избран генеральным секретарем ЦК. Принимает активное участие в жизни партии и считается верным соратником Мао.

В 1958 году начался Большой скачок, автором которого выступил Мао Цзэдун. Но вместо стремительного развития страну охватил жесточайший кризис. Промышленное производство к 1962 году сократилось почти вдвое по сравнению с 1960-м. Сбор зерна стал ниже уровня 1952 года, народ страны голодал. Именно тогда Дэн Сяопин начинает понимать ошибочность политики Великого кормчего, пытается ее смягчить и попадает в немилость. Во времена «культурной революции» семья Дэн Сяопина была выслана в провинцию на перевоспитание, а сам он устраивается на завод столяром. В политику его вернул премьер Чжоу Эньлай. Он знал, что болен раком, и своим преемником назвал именно Дэна Сяопина. Мао не противится. «На равных с Дэном спорить сложнее, чем подпереть стремянкой небосвод», – говорит он. В 1974 году Дэн становится вице-премьером в правительстве Чжоу Эньлая и фокусирует внимание на восстановлении экономики страны. За несколько месяцев до смерти Мао вновь пытается отослать Дэна в политическое небытие и лишает его всех постов. Но Хуа Гофэн, который после смерти Мао стал председателем ЦК КПК, возвращает Дэна в состав руководства партии и страны. Со временем Хуа Гофэн, формально оставаясь руководителем и партии, и государства, превращается в декоративную фигуру. Фактическим лидером Китая становится Дэн Сяопин.

«Нельзя разом опровергать всё прежнее, необходимо неуклонно проводить в жизнь те установки хозяйственной политики, которые вполне оправдали себя в длинной практике», – говорил Дэн Сяопин на пленуме ЦК КПК в 1978 году. Именно там он предложил новую программу будущих преобразований, которая осталась в истории как «принципы четырех модернизаций». Она означала перестройку на новых основах промышленности, сельского хозяйства, армии, науки и техники. Главная цель модернизаций – создать в КНР к концу XX века общество «сяокана». Это означало, что валовый национальный продукт на душу населения должен составить 800-1000 долларов.

Дочь Дэна Сяопина Дэн Жун пишет в книге, посвящённой отцу, о целях реформ: «К концу 80-х годов XX века увеличить общую стоимость национального продукта по сравнению с 1980 годом в два раза и в первую очередь решить вопрос об обеспечении питанием и одеждой населения Китая. К концу XX века добиться увеличения национального продукта еще в два раза (от базы 1980 года) и благодаря этому от уровня обеспеченности питанием и одеждой перейти к уровню малого благосостояния, т. е. достигнуть среднезажиточного уровня жизни. К середине следующего столетия, то есть к 50-м годам XXI века, когда население Китая составит уже полтора миллиарда человек, довести размер доли общей стоимости национального продукта, приходящейся в среднем на каждого человека, до уровня среднеразвитых стран, чтобы жизнь людей стала относительно богатой».

Реформы осуществлялись быстро, поэтому первые три года были объявлены годами реконструкции, а плановые задания на эти годы были сняты либо пересмотрены. Все преобразования в Китае осуществляются на основе слияния (симбиоза) плановой и рыночной экономики. Причем изменения старались внедрять максимально эволюционным путем, без «шоковой терапии».

В основу сельскохозяйственной реформы была заложена система «подворного подряда», которая увязывала доходы крестьянского двора с объемом произведенной им продукции. Большинство «народных коммун» было распущено, землю раздали крестьянам, которые перешли на семейные подряды. Земля отдавалась в аренду на 30, а затем на 50 лет. Теперь крестьяне должны были отдавать продукцию: 20 % государству по фиксированным ценам, 20% – кооперативу за аренду земли, а остальное могли реализовывать сами на свободном рынке.

Материальная заинтересованность изменила отношение крестьян к труду и стала гигантским стимулом для развития сельского хозяйства. Через несколько лет после осуществления китайской реформы Дэн Сяопин официально заявил о ликвидации проблемы голода в стране. Чтобы не возник переизбыток, земледельцам заранее разрешили заниматься другими видами деятельности, например, переработкой сельхозпродукции или пошивом одежды и нанимать до 20 работников. Множество китайских крестьян стали заниматься производством стройматериалов, металло-конструкций, посуды, обуви, одежды и

пр. Условия производства были самыми примитивными, качество соответствовало условиям, но дешевый труд позволял уменьшить себестоимость и сделать товар конкурентоспособным как на внутреннем, так и на внешних рынках. «Мао Цзэдун помог крестьянам получить землю, отобрав её у богатых, а потом снова оставил их без земли, собрав её в коммуны, – пишет американский синолог Эван Солсбери. – Мао наполнил их мешки рисом, а потом опустошил их в ужасные годы голода. Дэн отдал землю обратно крестьянам, разрушил систему коммун и наблюдал, как их мешки переполняются рисом. Он наполнил карманы людей деньгами, которые они сами заработали».

Промышленность была сориентирована на производство бытовой техники. Китайское правительство всячески поощряло приобретение современного оснащения для заводов. В промышленном секторе ограничили роль государства и централизованного регулирования. Теперь директора государственных предприятий могли организовывать дополнительное производство и свободно реализовывать внеплановую продукцию по цене, которую устанавливали сами, даже на внешних рынках.

Конечно, не обошлось и без казусов. Основатель корпорации Sony Акио Морита в своей книге «Сделано в Японии» пишет, что в конце семидесятых годов китайцы ездили в Японию, США и Европу за техникой, на которой могли работать только люди с высокой квалификацией, а их в Китае не хватало. Они подписывали контракты на строительство заводов, которые не могли обеспечить электроэнергией. Иногда два конкурирующих министерства закупали одно и то же оборудование, не сознавая, что они делают. «У них не было менеджеров-инженеров. В своей гонке за «модернизацией» они покупали в Японии готовые заводы, чтобы производить цветные кинескопы, интегральные схемы и другие детали. Но у них не было общего плана координации работы всех этих заводов и оборудования», – заключает Акио Морита.

Дэн сосредоточивается на привлечении иностранных инвестиций. Для этого развиваются специальные свободные экономические зоны (СЭЗ), где создаются максимально благоприятные условия для бизнеса. Конечно, иностранные инвесторы пришли не сразу. Первыми дорожку протоптали хуацяо

– китайцы, проживавшие за границей.

В законе о совместных предприятиях руководство страны разрешило частную собственность, перевод «умеренной» суммы прибылей за границу, позволило иностранцам быть управляющими. Приток инвестиций вырос с 2,3 млрд долларов в 1984-м до 43,8 млрд в 1998 году. Сейчас в Китае действует 145 тыс. предприятий с иностранными инвестициями, где заняты 19,7 млн человек. Шэнчжэнь, самая успешная ССЭЗ на границе с некогда британским Гонконгом, за 20 лет превратилась из десятитысячной деревни в трехмиллионный город со второй по величине фондовой площадкой страны и сотнями промышленных предприятий.

Но даже сегодня китайцы еще не вполне освоили механизмы коммерческой деятельности в свободных странах. Так, например, власти решили, что человеку, который работает на совместном предприятии (СП), следует платить больше, чем китайцу на государственном заводе. Они считали, что в СП придется трудиться гораздо больше. Большой проблемой страны остается растущий разрыв между уровнем жизни на восточных территориях и находящихся вдали от моря континентальных землях (центральный и западный Китай).

Исследователи «китайского чуда» пишут, что свои реформы Китай проводил, строго руководствуясь принципом «опоры на собственные силы». Благодаря этому, он избежал диктата Международного валютного фонда и Всемирного банка в осуществлении своей макроэкономической политики и не стал возлагать надежд на «невидимую руку» рынка.

Дэн Сяопин строил социализм с национальными особенностями. Под этим подразумевается устройство государства, где страна – большая семья во главе с отцом, которого все должны беспрекословно слушаться. Ослушников же «отец» всегда находил возможность наказать. Так, переход от плановой экономики к рыночной привел к расцвету коррупции. Злоупотребления обрели самые разные формы – от торговли экспортно-импортными лицензиями и выгодными госзаказами до фиктивного банкротства госпредприятий, дабы продавать их за бесценок в частные руки.

Методы борьбы с коррупцией в Китае очень жесткие. За 30 лет реформ к уголовной ответственности за взяточничество привлечено около миллиона сотрудников партийно-государственного аппарата.

Нет ни одного решения суда, в котором бы вынесли оправдательный приговор за подобное нарушение. Периодически устраиваются публичные казни, их показывают по телевизору. «Демонстрация казней выглядит варварством, но приведу один пример. Глава Госкомитета по контролю за продуктами Чжен Сяоюй за миллион долларов выдал лицензию на продажу сухого молока. Молоко оказалось некачественным: погибло 12 грудных детей. В 2007 году Сяоюя расстреляли, думаю, даже вы бы не протестовали против видеопозака его смерти», – замечает доктор юридических наук Фынъ Бао. По его словам, взяточничество в Поднебесной было узаконено до середины XX века. А государственный чиновник еще во времена династии Цин имел право не принять посетителя, если тот пришел к нему без подарка. Мелкому клерку полагалось нести гуся, тому, чья должность повыше, – поросенка. «Если бы в Китае не было смертной казни и сроков за взятки по 25 лет, у нас бы по-прежнему просители являлись в министерство с жареным поросенком в руках», – заключает доктор Фынъ Бао.

В Китае Дэна поняли, хотя и не сразу. На Западе, да и в СССР, его стали изображать «идеологически всеядным рыночным реформатором». Этот образ отлично укладывался в дипломатический конфликт КНР и СССР, которые к тому же боролись за политическое влияние в Азии. Впрочем, Дэн и не настаивал на дружбе с Москвой. Он сосредоточился на дружеских встречах с западными лидерами, благодаря чему прекратились дипломатические контакты с Китайской Республикой на Тайване и установили дипломатические отношения с КНР.

Дэн постепенно отошел от власти в начале девяностых, а умер в 1997 году в возрасте 93 лет. За несколько лет до смерти Дэн разработал план развития Китая на ближайшие полвека. Спустя 13 лет оказалось, что Китай развивается именно так, как он завещал.

## АКАДЕМИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ: РЕЦЕНЗИИ, РАЗМЫШЛЕНИЯ

**Силаев В.И.** Стратегия обновления продукции: учебник /  
**Силаев В.И., А.П. Стехин, В.В. Сидоренко.** – Донецк: ДонАУиГС,  
2016. – 243 с.

Издание рецензируемого учебника – дань памяти и уважения доктору технических наук, профессору Виктору Ивановичу Силаеву, ушедшему от нас летом 2016 года. Более 50% материалов учебника принадлежат именно ему. Само появление и дальнейшее формирование дисциплины «Стратегия обновления продукции» в магистерской программе «Производственный менеджмент» направления подготовки 38.04.02 «Менеджмент» во многом – плоды научно-педагогического творчества Виктора Ивановича.

В учебнике рассматриваются вопросы необходимости постоянного обновления продукции, инновационной деятельности предприятия, планирования обновления продукции, экономической эффективности инноваций, методов определения и средств обеспечения конкурентоспособности продукции, функционально-стоимостного анализа, порядка разработки и модернизации продукции, подготовки производства.

Учебник содержит тестовые задания, задачи и контрольные вопросы к каждому разделу курса, основные термины и определения, именной указатель, список рекомендованной литературы.

Многие темы учебника, в частности, «Планирование обновления продукции», «Обеспечение конкурентоспособности продукции», «Динамическое моделирование при определении момента перехода на новую продукцию» содержат результаты научно-исследовательской работы авторов.

Издание будет полезно не только студентам направления подготовки «Менеджмент», но и специалистам производственных предприятий и организаций.

*Жадан А.В., канд. техн. наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента в производственной сфере ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»*

## **Уважаемые коллеги!**

Редакционная коллегия научного сборника серии «Государственное управление» ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики» готовит к изданию пятый выпуск сборника научных работ 2017 года.

Приглашаем Вас подавать статьи для публикации до 01.04.2017 г.

Статьи принимаются на русском языке объёмом не менее 20000 знаков (пользуйтесь меню «Сервис – Статистика»), соблюдая все нижеизложенные требования.

***При наборе текста необходимо придерживаться следующих требований:***

1. Выключить перенос.
2. Отступ первой строки каждого абзаца делается не «пропусками», а автоматически через меню Microsoft Word (Формат – Абзац – первая строка: отступ на 1,27 см).
3. Поля зеркальные: верхнее, нижнее – 2 см, правое – 1,5 см., левое – 3 см.
4. Шрифт Times New Roman, размер – 16; интервал – одинарный.
5. Рисунки и диаграммы должны быть сделаны в приложении к Microsoft Word – в формате Microsoft Graph.
6. Расстояние между словами – не более одного пробела.

***Статьи должны быть оформлены следующим образом***

1. УДК слева в верхнем углу.
2. Название статьи (прописными буквами, полужирным, выравнивание – по центру).
3. Фамилия, имя, отчество автора / авторов (с правой стороны, после названия статьи, полужирным).
4. Аннотация на статью на 2 языках – русском и английском языках (каждая не менее 5 и не более 10 строк, курсивом).
5. Ключевые слова в аннотации на русском и на английском языках (не менее 5 и не более 10 слов, курсивом).
6. Текст статьи (выравнивание основного текста – по ширине).
7. Перечень использованной литературы (прописными буквами, полужирным, выравнивание – по центру), в алфавитном порядке с последовательной нумерацией.

**Структура научной статьи должна содержать  
такие элементы:**

1. Постановка проблемы.
2. Обзор последних исследований и публикаций по данной проблеме.
3. Формулирование задачи исследования.
4. Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.
5. Выводы по данному исследованию.
6. Литература.

Ответственность за содержание, точность представленных фактов, цитат, цифр и фамилий несут авторы материалов.

Редакция сохраняет за собой право редактировать статьи.

Окончательное решение о публикации принимает редакционная коллегия.

Рукописи не возвращаются.

К статье автор должен приложить также Сопроводительную записку (Приложение 1)

Подавать свои статьи и при необходимости обратиться за дополнительной информацией Вы можете к Бобылевой Наталье Ивановне; эл. почта: [rdiplom@dsum.org](mailto:rdiplom@dsum.org) (тел.: (062) 337-22-46)

Приложение 1

**СОПРОВОДИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

Фамилия, имя, отчество	
Научная степень, учёное звание, должность	
Организация (учреждение)	
Название статьи	
E-mail	
Телефон	

## ОБРАЗЕЦ ОФОРМЛЕНИЯ НАУЧНОЙ СТАТЬИ

УДК 332.146.2 (14 шрифт)

## НАЗВАНИЕ НАУЧНОЙ СТАТЬИ (16 шрифт)

**Иванов И. И.,***к. э. н., доцент, профессор кафедры  
г. Донецк (14 шрифт)*

Текст аннотации (на русском языке, 20-30 слов).....(12 шрифт)

**Ключевые слова:** (7-10 слов)..... (12 шрифт)

Текст аннотации (на английском языке) .....(12 шрифт)

**Keywords:**..... (12 шрифт)*Постановка проблемы.* Текст. Текст. Текст. Текст.(16 шрифт)*Анализ последних исследований и публикаций.* Текст. Текст.

Текст. Текст. (16 шрифт)

*Актуальность.* Текст. Текст. Текст. (16 шрифт)*Цель статьи.* Текст. Текст. Текст. Текст. (16 шрифт)*Изложение основного материала исследования.* Текст. Текст.

Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. (16 шрифт)

Таблица 1

Матрица выбора направления экономического развития региона

<i>Группа (12-14 кегль)</i>	<i>Регионы</i>	<i>Направления развития</i>
.....	.....	.....

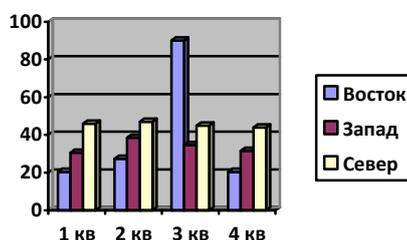
Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст  
(рис. 1).

Рис. 1. Название рисунка

*Выводы.* Текст. Текст. Текст. Текст. Текст.*Литература*

1. Райзберг Б. А. Курс экономики: учебник / Б. А. Райзберг. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 720 с.

**Научное издание**  
**ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы  
при Главе Донецкой Народной Республики»**

**Сборник научных работ**

**Серия «Государственное управление»**

**Выпуск № 4**

**ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ  
ХОЗЯЙСТВОМ**

Материалы представлены на языке оригинала.

Опубликованные материалы отражают точку зрения авторов,  
которая может не совпадать с мнением редколлегии сборника.

При цитировании или частичном использовании текста публикаций  
ссылка на сборник обязательна.

Ответственный за выпуск Братковский М. Л.

Научный редактор Гурий П. С.

Технический редактор Бобылева Н. И.

Компьютерная  
верстка Зензеров В. И.

Подп. к печати 22.12.2016 г. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub> Бумага офсетная  
10,5 усл.-печ. л. Тираж 100 экз.

---

ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы  
при Главе Донецкой Народной Республики»  
ДНР, 283015, г. Донецк-15, ул. Челюскинцев, 163а