

**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 14**

**ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ  
НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ**

**Донецк  
2019**

УДК 082.1:351.82  
ББК Ч 448.046 + Ф 033.141  
Г72

Г72 Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Сборник научных работ серии «Государственное управление». Вып. 14: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2019. – 273 с.

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.

УДК 082.1:351.82  
ББК Ч25я54 + Ф 033.141

*Свидетельство о регистрации средства массовой информации Министерства информации Донецкой Народной Республики серии ААА 000066 от 16.11.2016 г.*

*В соответствии с решением Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики сборник научных работ серии «Государственное управление» включен в Перечень рецензируемых научных изданий.*

**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:**

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

Лоскутова В.В. – кандидат наук по государственному управлению

Макеева О.А. – заместитель Председателя Народного Совета Донецкой Народной Республики

Ободец Р.В. – доктор экономических наук, доцент

Ободец Я.В. – кандидат наук по государственному управлению

Пономаренко Б.Т. – доктор исторических наук, профессор, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации

Пономаренко Е.В. – доктор наук по государственному управлению, профессор

Чернецкий В.Ю. – доктор наук по государственному управлению

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»**

© ГОУ ВПО «ДонАУиГС», 2019

## СОДЕРЖАНИЕ

### Раздел I

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

**Козина Н.Ю.**

Стратегические ориентиры повышения эффективности государственного регулирования сферы торговли в Донецкой Народной Республике ..... 6

**Хоменко Я.В., Загарий М.В.**

Коммуникационная составляющая в работе ГОСТРУДа ДНР ..... 20

**Бодряга В.В., Ярембаш А.И.**

Концепция проектно-ориентированного управления образовательной деятельностью муниципальных образовательных учреждений ..... 39

**Василенко Д.В.**

Стратегирование и прогнозирование, как образующие функции стратегического управления ..... 47

**Кириенко О. Э.**

Возможные пути обеспечения качества и эффективности государственного управления в ДНР на основе социальной ответственности ..... 58

**Козлов В. С.**

Концептуальные составляющие необходимости государственного регулирования деятельности организаций в условиях современных вызовов ..... 65

**Ободец Р.В., Иовенко М.В.**

Тенденции развития информационно-коммуникационной инфраструктуры в Донецкой Народной Республике ..... 73

**Пушкарева Н.А.**

Основные направления налоговой политики государства и пути ее совершенствования ..... 81

**Савельева О.А., Кахичко В.О.**

Совершенствование организационных структур управления в органах государственной власти Донецкой Народной Республики ..... 90

**Шумаева Е.А., Чегодаева Ю.С., Чуприна С.В.**

Основы внедрения системы управления качеством в органах  
государственной власти Донецкой Народной Республики..... 97

## **Раздел II**

### **УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ КАК СОСТАВЛЯЮЩИМИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ**

**Докторова Н.П.**

Объектно-субъектные параметры формирования системы социальной  
защиты населения..... 107

**Клименко А.В.**

Дефиниция «кадровый потенциал»: исследование сущности..... 114

**Курган Е.Г., Юрьева В.В.**

Состояние социальной защиты населения Донецкой Народной  
Республики ..... 123

**Фоменко Е.И.**

Зарубежный опыт формирования государственной социальной политики..... 134

**Шемяков А.Д., Меркулов М.В.**

О теоретических и методических аспектах формирования механизмов  
организационной культуры ..... 141

**Мартишин Е.М.**

Анализ институциональной ловушки теневой экономики в странах с  
рыночной экономикой ..... 150

**Пенькова И.В.**

Институциональная ловушка коррупции в странах с рыночной  
экономикой..... 157

**Чаусовский А.М.**

Государственное регулирование рыночных процессов и управление  
институциональными ловушками ..... 164

**Леснова А.С.**

Совершенствование системы набора и отбора государственных служащих ... 173

**Раздел III**  
**УПРАВЛЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ, ОТРАСЛЯМИ И**  
**КОМПЛЕКСАМИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА**

***Веретенникова О.В., Аракельянц Н.В.***

Подрядные торги в строительстве: процедура организации и проведения..... 178

***Выголко Т.А., Стецюра Р.Ш.***

Роль органов местного самоуправления в регулировании сферы общественного питания..... 189

***Курган Е.Г., Руденко Е.В.***

Разработка системы государственной регистрации лекарственных средств..... 200

***Перевозчикова Н.А., Приходько Е.Ф.***

Внедрение информационных технологий в деятельность пенсионного фонда донецкой народной республики..... 213

***Ромодан Ю.О.***

Анализ зарубежного опыта привлечения инвестиций в АПК..... 220

***Тарасова Е.В.***

Налоговый паспорт как инструмент бюджетно-налогового планирования и прогнозирования ..... 229

***Филипюк А.О.***

Совершенствование системы управления в сфере ЖКХ..... 238

***Шепилова В.Г., Кожучкова А.В.***

Управление развитием сферы туристических услуг на основе франчайзинга ..... 243

***Якимчак А.А.***

Обоснование необходимости выделения подсистем организаций как объекта управления ..... 252

***Мова Е.В.***

Методические подходы к анализу организационной культуры предприятия . 259

***Братковский М.Л.***

Отличительные особенности руководителя..... 265

**Раздел I**  
**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА, МЕХАНИЗМЫ, МЕТОДЫ**  
**И ТЕХНОЛОГИИ ЕЁ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ**

УДК 368.914

**СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ ПОВЫШЕНИЯ**  
**ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**  
**СФЕРЫ ТОРГОВЛИ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*Козина Н.Ю.,  
начальник отдела торговли  
департамента торговли и  
технического регулирования  
Министерства промышленности и  
торговли Донецкой Народной  
Республики*

*В статье рассмотрены основные направления государственной политики и стратегические цели государственного регулирования сферы торговли и механизмы их реализации. Обоснована необходимость развития механизмов государственного регулирования сферы торговли.*

***Ключевые слова:** Сфера торговли, государственная политика, концепция развития, стратегические цели, государственное регулирование, объекты и субъекты регулирования.*

*It is considered main directions of state policy and strategic objectives of state regulation of the trade sector and mechanisms for their implementation. The necessity of the development of mechanisms for state regulation of the trade sector are substantiated.*

***Keywords:** Trade sphere, state policy, the concept of development, strategic targets, state regulation, objects and subjects of regulation.*

*Цели и задачи статьи.* Рассмотреть основные направления государственной политики и стратегические ориентиры повышения эффективности государственного регулирования сферы торговли.

*Актуальность исследования.* Одной из ведущих отраслей экономики является сфера торговли. Торговля играет важную роль в развитии экономики Донецкой Народной Республики, осуществляя закупку и продвижение товаров от производителя до конечного потребителя, обеспечивая наполнение бюджета Республики.

На современном этапе торговля развивается быстрыми темпами в соответствии с изменением потребительского спроса, культуры обслуживания и ростом требований к качеству реализуемых товаров.

Сегодня основная задача торговли максимально удовлетворять запросы потребителей, предоставляя выбор доступных, качественных и необходимых товаров, обеспечивая возможность для производителей реализовывать продовольственные и промышленные товары. Стабильное

развитие сферы торговли является важным социально-экономическим фактором и подходы к регулированию торговли на всех уровнях должны быть особенно продуманными.

Актуальность темы обусловлена необходимостью разработки и реализации стратегических ориентиров повышения эффективности государственного регулирования сферы торговли. Создание условий для развития всех форм торговли, соблюдения сбалансированности интересов участников торгового процесса и насыщение потребительского рынка качественными товарами, отдавая предпочтение товарам отечественного товаропроизводителя.

*Основное содержание статьи.* Назначение торговли заключается в обеспечении и доведении потребительских товаров и услуг от производителя к потребителю, являясь важнейшей сферой формирования и стабилизации потребительского рынка, координирующим звеном в системе межотраслевых и межрегиональных связей, действенным механизмом удовлетворения материальных благ.

Реализуя основную часть произведённых предметов потребления, торговля завершает процесс кругооборота средств, затраченных на производство этих товаров. Функционируя в системе рыночных отношений, торговля играет весомую роль в приобретении продуктов других отраслей народного хозяйства для собственных нужд и предоставлении услуг другим отраслям хозяйства. Таким образом, торговля играет важную роль в экономике государства.

Уровень развития торговли характеризует объем и структуру потребления в стране. Торговля информирует и внедряет новые товары, производство которых только начинается, которые для потребителей является еще неизвестными. Таким образом, развитие торговли, будучи обусловлено уровнем и темпами развития производства товаров, в свою очередь, оказывает влияние на промышленность, сельское хозяйство с одной стороны, и на потребление населения – с другой.

Торговля выполняет ряд функций (рис. 1): доведение товаров до потребителей; продолжение процесса производства в сфере товарного обращения; изменение форм стоимости из товарной в денежную; предоставление торговых услуг населению в процессе реализации товаров. Торговля как вид хозяйственной деятельности имеет развернутую сеть оптовых и розничных предприятий, обеспечивает хранение, транспортировку и реализацию товаров.

Оптовая торговля связывает производство и розничную торговлю, обеспечивая рациональную организацию товародвижения и регулярное снабжение товарами торговых организаций. От организации оптовой торговли во многом зависит эффективность всей торговли.

Основное назначение оптовой торговли состоит в организации бесперебойного рационального товароснабжения розничных продавцов и

промышленных предприятий, в обеспечении сбалансированности спроса и предложения.

Конечным звеном, в завершающем процессе продвижения товаров от производителя к потребителю, является розничная торговля – деятельность субъектов товарного рынка по продаже товаров и предоставление дополнительных услуг непосредственно населению. В розничной торговле товары переходят из сферы обращения в сферу потребления, то есть становятся собственностью покупателя [44].

Розничная торговля включает в себя виды экономической деятельности, связанные с продажей товаров и услуг потребителям для личного пользования.

При этом речь идет о любом факте продажи товаров и услуг конечному потребителю, от автомобилей и готовой одежды до пирожка в столовой.

Розничная торговля может осуществляться через магазины, павильоны, киоски, палатки, лотки.

Розничные торговые предприятия классифицируются (рис. 2) по ряду признаков специализированных и фирменных магазинов: развитие новых форм и методов продажи товаров, внедрение новых технологий автоматизации в магазинах, что приводит к большей эффективности их работы.

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

Изучение новых форм и методов торговли становится объективной предпосылкой динамичного развития торговых отношений в Донецкой Народной Республике.

Неравномерное развитие розничной и оптовой торговли свидетельствует о недостаточном уровне выполнения регулирующих функций сферой товарного обращения.

Общие положительные тенденции в Донецкой Народной Республики за последние годы обеспечивались главным образом стремительным развитием розничной торговли, устойчивой позитивной динамикой объема розничного товарооборота, увеличением численности физических лиц предпринимателей, над юридическими лицами.

Торговля как самостоятельная отрасль играет важную роль в развитии всей экономики Донецкой Народной Республики, в удовлетворении потребностей общества в товарах и услугах, осуществляет продвижение товаров от производителя к потребителю.



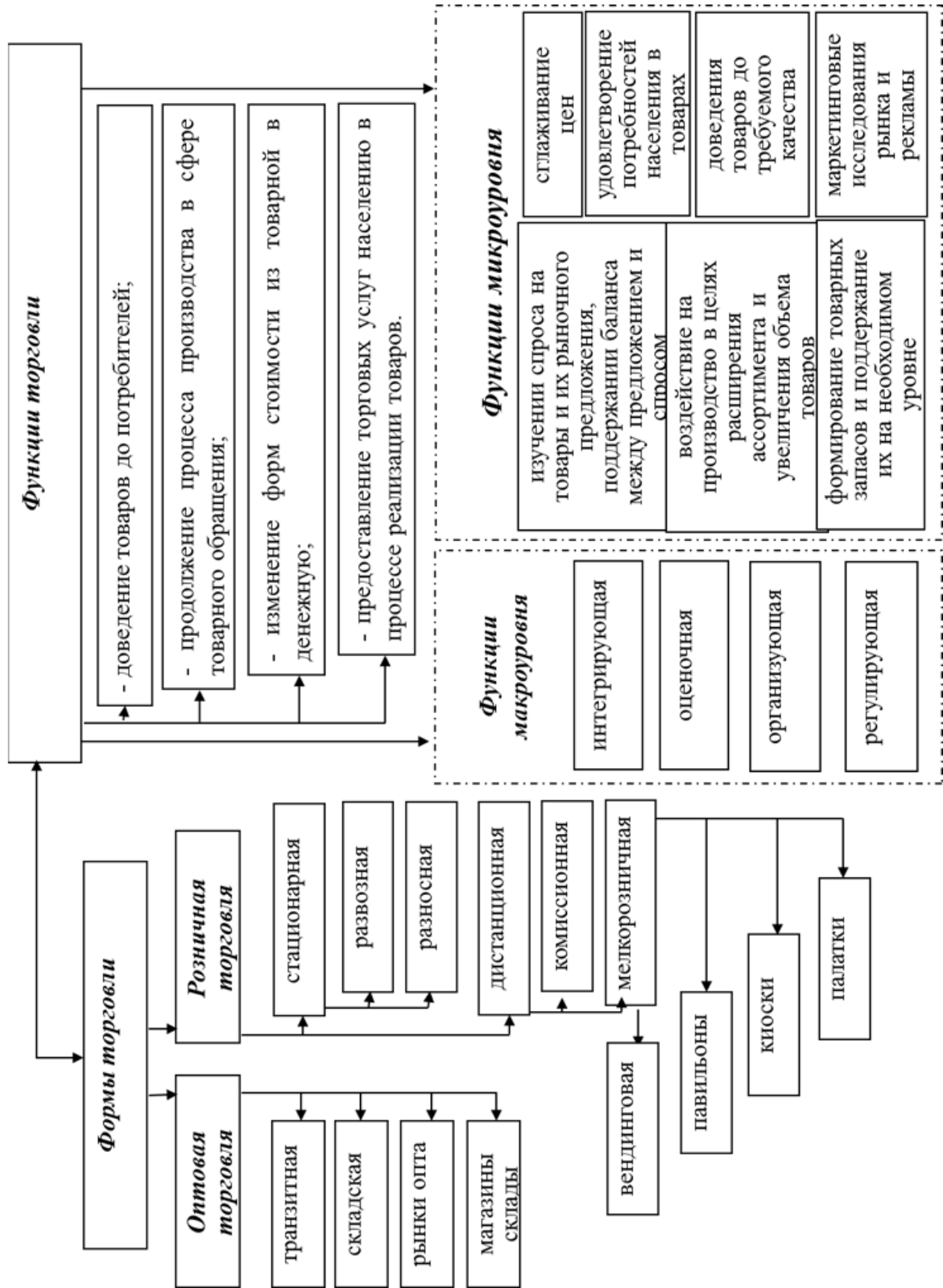


Рис. 1 – Функции и формы торговли (составлено по [1, 2,3])

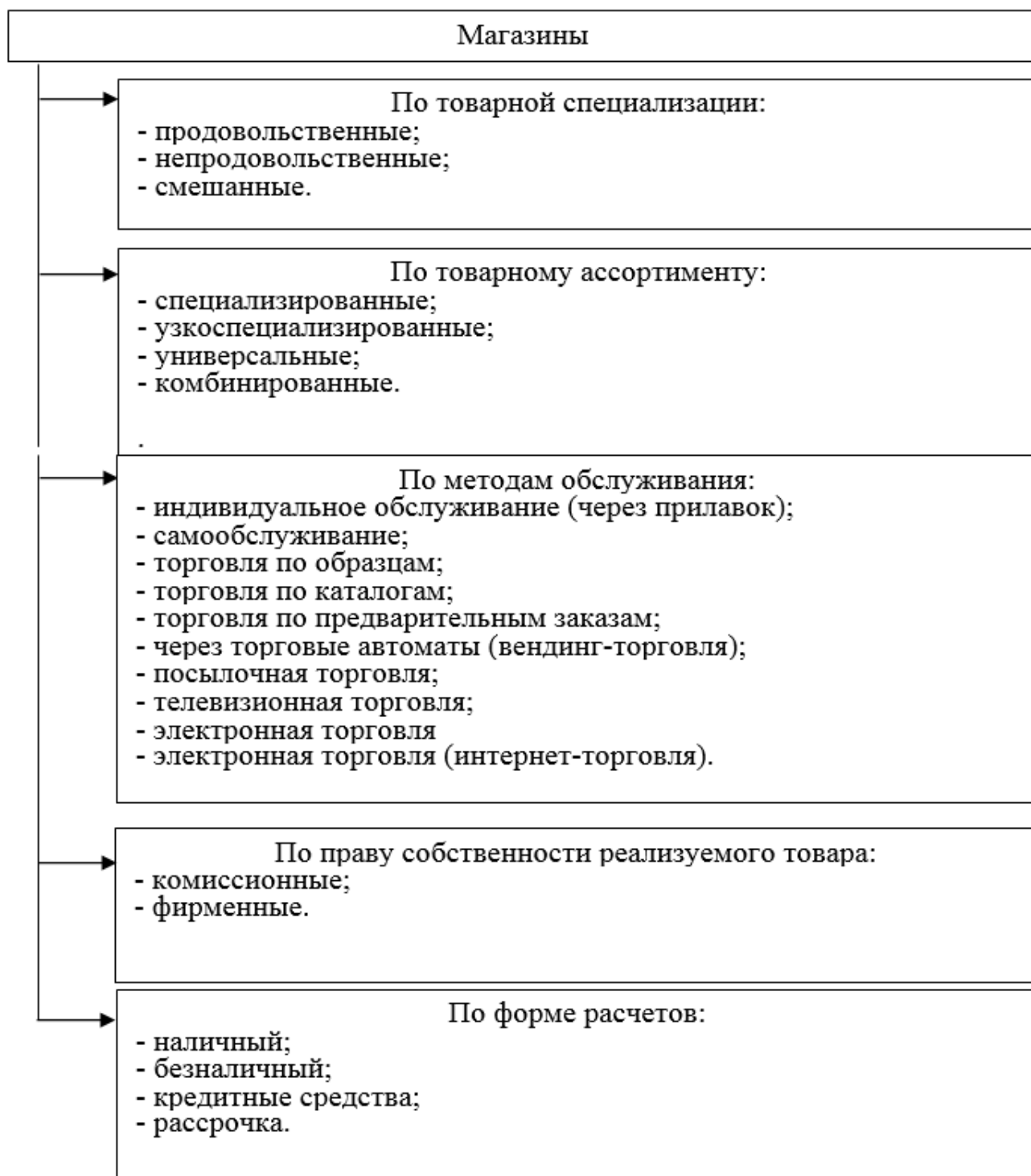


Рис. 2 - Классификация магазинов  
(визуализировано автором на основании [1;3;4;5])

Эффективное и устойчивое развитие сферы торговли невозможно без выполнения комплекса мер по совершенствованию правовой среды, в которой она осуществляет свою деятельность.

В Донецкой Народной Республике осуществляется структурная перестройка товародвижения, обновление материально-технической базы, формирование новых торговых сетей, происходит развитие

В настоящее время происходит усиление государственного регулирования в направлении содействия развитию предпринимательства, применения организационных форм взаимодействия государственных органов с субъектами бизнеса, обеспечение оптимального сочетания государственного и рыночного механизмов регулирования.

Развитие экономики Донецкой Народной Республики напрямую зависит от эффективности торговли и действенной системы государственного регулирования торговой деятельности, таким образом, государственная политика заключается в разработке системы правил экономического поведения для всех участников хозяйственного процесса.

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, правовой охране собственности торговых субъектов, порядок разрешения споров торговых предприятий и организаций, правила торговли, защита прав потребителей и др.

Государственное регулирование в сфере торговли осуществляется с помощью системы типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера государственными органами власти. Их осуществление регулируется на основе Конституции ДНР, законами, указами Главы ДНР, постановлениями Правительства ДНР и другими нормативными правовыми актами (рис. 3).

Торговля оказывает значительное влияние на развитие производства, поскольку наиболее оперативно реагирует на любые изменения в экономической и политической ситуации в стране. Являясь отраслью экономики, наиболее приближенной к конечному потребителю, торговля регулирует процесс производства в части объема и ассортимента выпускаемой продукции с одной стороны, а с другой стороны – позволяет проанализировать структуру потребительских предпочтений и возможностей, а также динамику уровня жизни населения

В частности, через экономическую составляющую товара – цену, можно судить об экономическом развитии и динамике инфляционных процессов в государстве.

Сфера внутренней торговли является мощным сектором экономики в 2018 году удельный вес оптовой и розничной торговли в структуре экономики составил 29 % – второй показатель после перерабатывающей промышленности [6]. Государство заинтересовано в увеличении количества торговых объектов разных форматов, так как это увеличивает

конкуренцию, создает более комфортную среду для потребителей и расширяет каналы сбыта для местных товаропроизводителей. Торговля является источником поступления текущих денежных средств и играет важную роль в финансовой стабильности государства.

Государственная политика в сфере торговли направлена на совершенствование правового регулирования экономических отношений в сфере потребительского рынка, обеспечение одинаково защиты прав и законных интересов потребителей и продавцов, поддержка развития предпринимательства.

В связи с этим, приоритетным направлением государственной политики Донецкой Народной Республики являются вопросы продовольственной безопасности и создание благоприятных условий для ведения бизнеса, насыщение потребительского рынка высококачественными товарами, отдавая предпочтение товарам отечественного товаропроизводителя, по доступным ценам.

На сегодняшний день, стратегической целью государственного регулирования сферы торговли является создание необходимых условий, при которых можно своевременно контролировать насыщение потребительского рынка и его стратегическую безопасность. С целью максимального удовлетворения потребностей населения товарами и услугами высокого качества, поддержки отечественных производителей разработана Концепция развития государственного регулирования сферы торговли в Донецкой Народной Республике (рис. 4) (авторская разработка Концепции).

Определены основные цели, которые необходимо достичь в рамках Концепции:

1. Развитие инфраструктуры торговли.
2. Создание эффективной товаропроводящей системы.
3. Повышение эффективности государственного регулирования внутренней торговли.

Намечен ряд мероприятий для достижения поставленных целей:

актуализация законодательной базы позволит;  
разработка программ развития торговли на местном уровне;  
инвентаризация обеспеченности торговыми площадями;  
создание условий для сбалансированного развития различных форм способов розничной торговли.

6. Создание условий для расширения сети социально ориентированных объектов потребительского рынка.

7. Разработка и реализация комплекса мероприятий по поддержке местных товаропроизводителей и создание условий для взаимодействия с субъектами розничной и оптовой торговли.

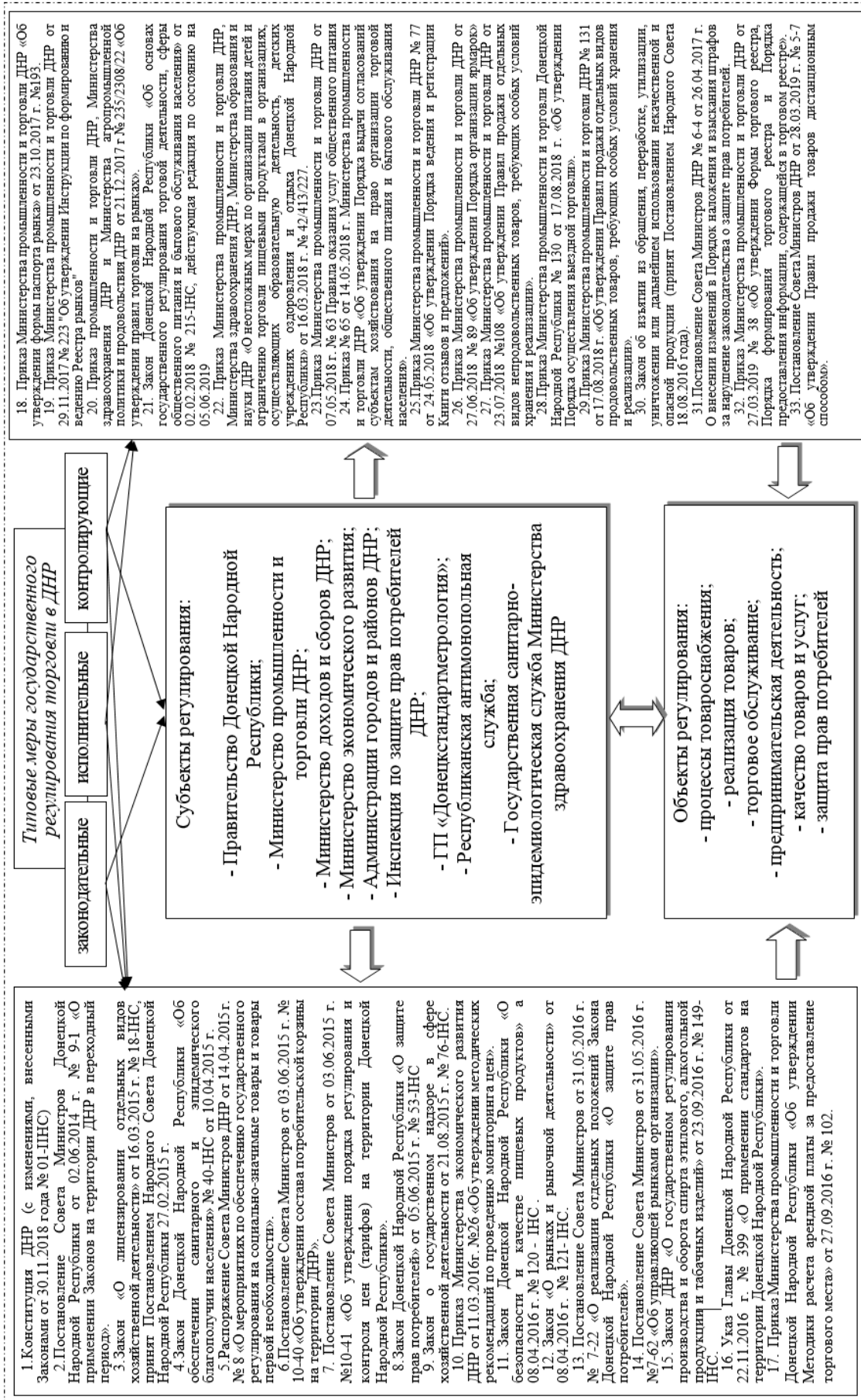


Рис 3. Государственное регулирование в сфере торговли

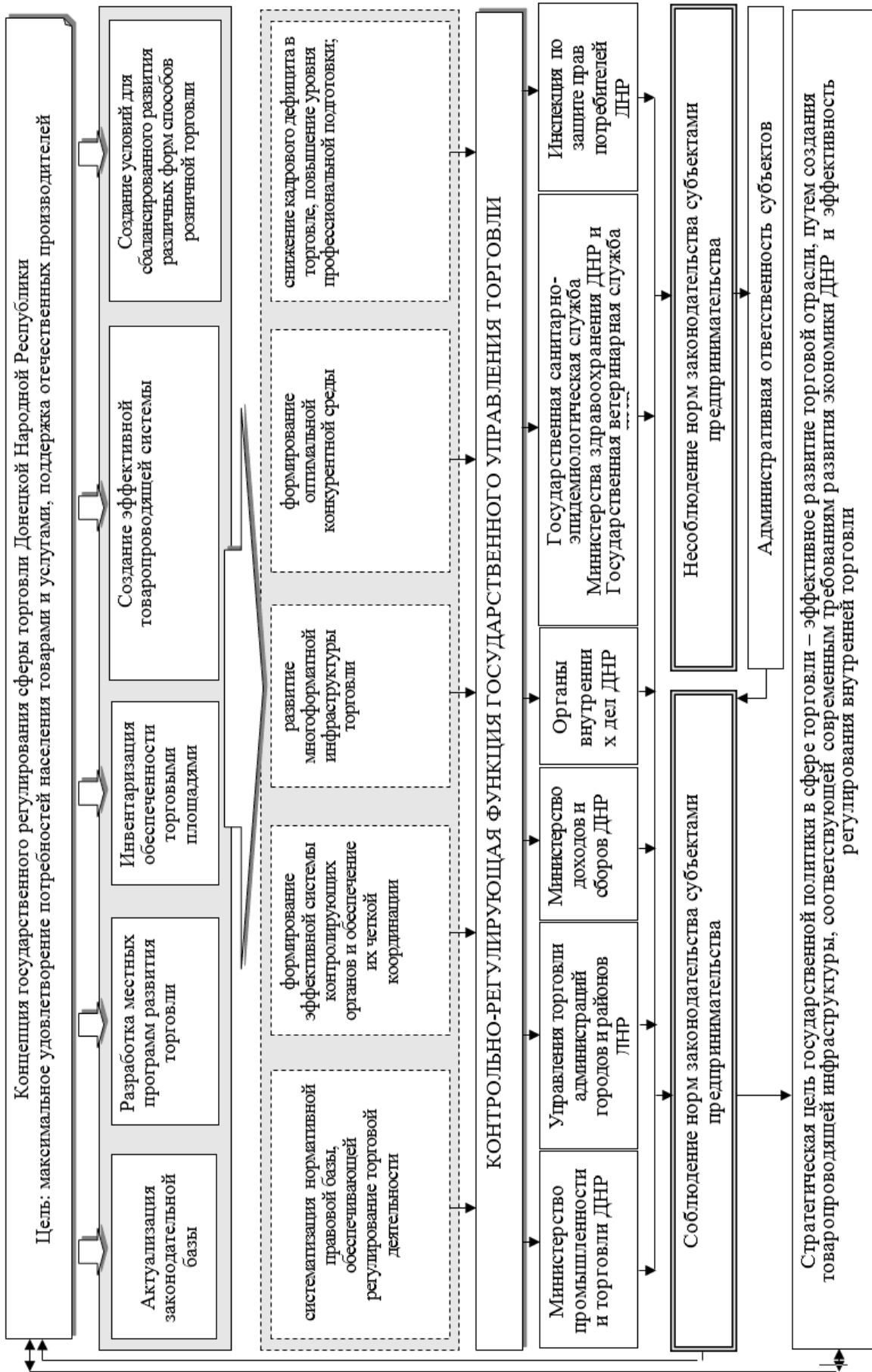


Рисунок 4. Концепция государственного регулирования сферы торговли Донецкой Народной Республики

Рыночная экономика не исключает полностью государственного регулирования, под которым понимается комплексная система осуществляемых государством мер по созданию предпосылок для эффективного развития рыночной экономики в целом и бизнеса, в частности. Вмешательство государства в функционирование рыночных механизмов основывается на комплексе элементов различных теорий регулирования – кейнсианства, монетаризма и конвергенции социально-экономических систем. Данные теории хотя и разработаны для рыночной экономики, но в чистом виде не применялись. Они предполагали использование в зависимости от стадии развития общества.

Воздействие государства на сферу товарного обращения с целью сбалансирования спроса и предложения осуществляется в следующих направлениях:

- управление налоговой и денежно-кредитной политикой;
- регулирование цен и тарифов на отдельные социально значимые товары и услуги;
- введение квот, лицензий, стандартов и технических условий к качеству товаров и услуг;
- установление социальных, гуманитарных и экологических норм;
- определение требований к статистической, бухгалтерской и иной информации, представляемой в государственные органы;
- разработка системы программ и мероприятий для достижения определенных параметров экономики (например, программы поддержки малого бизнеса) и т.д.

Цели государственного регулирования, находясь в тесной взаимосвязи, неравнозначны по масштабам воздействия, значению и последствиям. Можно выделить цели стратегические и тактические. Среди стратегических целей наиболее приоритетными являются: обеспечение экономической и социальной стабильности потребительского рынка товаров, экономической безопасности, конкурентных преимуществ. Тактические (конкретные) цели могут различаться по объектам регулирования, но исходить должны из увязки общественных и частных интересов.

Конкретными целями регулирования являются: становление рыночных отношений в сфере торговли; формирование целостной системы торгового обслуживания для наиболее полного комплексного обслуживания потребностей населения и запросов местного рынка труда; создание нормативно-правовой базы, обеспечивающей эффективное функционирование и развитие торговли и, в конечном итоге, обеспечение устойчивого экономического роста. На микроуровне, т.е. на уровне предприятий конкретными целями могут быть экономические, социальные и экологические.

В целом основная задача государственного регулирования заключается в поддержании стабильности потребительского рынка и обеспечении его социальной направленности, что может быть реализовано с помощью

определенных принципов. Социальная направленность рынка очень важна на современном этапе развития экономики, поскольку именно развивая потребительский рынок, можно прийти к экономической стабильности в обществе в целом.

Применение принципов механизма государственного регулирования торговли будет зависеть от той модели рыночной экономики, которую мы хотим иметь. В условиях социально ориентированной рыночной экономики основными принципами являются динамичность, системность, стабильность, адаптивность, гибкость, рациональность (оптимальность), оперативность, ответственность, достоверность, эффективность и др.

Наряду с ними, в современных условиях перехода к экономическим методам регулирования и саморегулирования все большее значение приобретает принцип децентрализованного управления предприятиями и организациями, который является производным от других принципов и вытекает из свойств экономической системы. Децентрализация управления проявляется в отсутствии устанавливаемого центром государственного плана, подлежащего обязательному выполнению, не допускается вмешательство государства в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. В условиях децентрализованного управления права государственного аппарата ограничены и не дают ему возможности командовать деятельностью предприятий и организаций. Помимо ограничения прав центрального аппарата важным является делегирование планово-управленческих функций субъектам хозяйствования, предоставление им значительного уровня самостоятельности в определении своих действий, принятии хозяйственных решений. Децентрализация управления предполагает помимо делегирования права принятия управленческих решений, видоизменения функциональной структуры управления, также и изменение условий самоорганизации предприятия посредством создания самостоятельных структурных единиц, что связано с преобразованием организационных структур управления, самостоятельно устанавливаемых оперативно-хозяйственных параметров деятельности торговых организаций [5, с. 20].

Принципы механизма регулирования торговли необходимо соотносить с теми приоритетами, на которые необходимо обратить внимание в первую очередь. В качестве социальных приоритетов государственного регулирования торговли можно считать:

- формирование потребительского рынка;
- обеспечение устойчивости функционирования предприятий и организаций торговли как важнейшего фактора региональной экономической безопасности;
- осуществление комплексной системы мер для повышения инвестиционной привлекательности предприятий, формирование благоприятных условий для притока инвестиций путем включения рыночных механизмов регулирования.



В частности, можно отметить и разработку программ по поддержке малого предпринимательства, и ориентацию предприятий на производство товаров, пользующихся спросом у потребителей, внедрение новых технологий производства, повешение качества выпускаемой продукции, создание благоприятного экономического климата для притока инвестиций.

В системе государственного регулирования торговли среди общих функций важнейшей можно считать создание экономико-правовых условий функционирования механизма регулирования. Как известно, рыночная экономика объективно предполагает высокую эффективность управления благодаря компетентному использованию ее законов, принципов, методов.

Осуществляемый в современных условиях страны переход к рыночным отношениям повлек резкое увеличение объема законодательных установок, предназначенных для регулирования товарного обращения. Гигантские масштабы торговой деятельности, огромные объемы осуществляемых в стране торговых операций, развитие внешнеторговых связей обязывают учитывать отечественные и зарубежные, новые юридические решения, приемы, средства для регулирования торгового оборота.

Повышению эффективности политики государственного регулирования в сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания должны способствовать следующие меры макроэкономического характера:

- обеспечение единых подходов при осуществлении государственного регулирования торговой деятельности и деятельности товаропроизводителей;

- совершенствование института собственности, других институтов рыночной инфраструктуры (в том числе рынков товарных, информационных и консультационных услуг), развитие конкуренции, разработка;

- содействие повышению конкурентоспособности товаров и услуг;
- совершенствование национальной системы управления качеством, приближение ее к международным стандартам;

- отказ от системы квотирования потребительских товаров;
- пересмотр критериев технического регулирования, в том числе касающихся лицензирования деятельности субъектов предпринимательства;

- переход к свободному ценообразованию при соответствующем государственном контроле за ценами предприятий-монополистов и ценами на социально значимые товары;

- совершенствование амортизационной политики в направлении повышения заинтересованности торговых организаций и предприятий общественного питания в приобретении нового современного оборудования и внедрения прогрессивных технологий;

- оптимизация механизма налогообложения организаций торговой сферы и предприятий бытового обслуживания;

- повышение уровня компетентности государственных служащих в вопросах государственного регулирования и рыночной экономики; разработка государственной политики, направленной на формирование рыночной этики и идеологии, уважения предпринимательства;

- активное содействие открытию всевозможных школ торгового бизнеса, курсов повышения квалификации для высшего и среднего управленческого звена, торгово-оперативного персонала;

- стимулирование пропаганды здорового образа жизни и высокого качества потребления среди населения республики, поддержка рекламы отечественных товаропроизводителей;

- содействие повышению экономической и потребительской грамотности населения, совершенствование законодательной базы торговли, трансформация полномочий и функций органов государственного регулирования, защита прав индивидуальных предпринимателей и потребителей.

Концепция направлена на создание эффективной товаропроводящей системы, соответствующей требованиям развития экономики Донецкой Народной Республики в условиях не признанности мировым сообществом и тотальной блокады сопредельным государством.

Основная цель Концепции формирует максимально полное удовлетворение потребностей населения в услугах торговли (физическая доступность, ценовая доступность товаров, высокое качество товаров и услуг) путем создания эффективной товаропроводящей инфраструктуры (широкий географический охват, большая пропускная способность, низкие удельные издержки), соответствующей требованиям сценария развития экономики Донецкой Народной Республики.

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 сделок, правовую охрану собственности торговых субъектов, порядок разрешения споров торговых предприятий и организаций, правила торговли, защиту прав потребителей, формирование и порядок регулирования некоторых вопросов контрактной системы, вопросы, связанные с этической стороной деятельности торговли, и т.д.

Из чего определена стратегическая цель государственной политики в сфере торговли – это эффективное развитие торговой отрасли, путем создания товаропроводящей инфраструктуры, соответствующей современным требованиям развития экономики ДНР и эффективность регулирования внутренней торговли.

*Выводы.* Реализация Концепции развития государственного регулирования сферы торговли и основные направления дальнейшего развития механизмов государственного регулирования сферы торговли

Донецкой Народной Республики в современных условиях нацелены на создание условий для формирования комфортной и безопасной среды для граждан через развитие многоформатной инфраструктуры торговли посредством стимулирования роста различных форм предпринимательской деятельности и эффективности государственного регулирования сферы торговли, что станет основным направлением дальнейших исследований.

Доказано, что для эффективного развития механизмов государственного регулирования сферы торговли Донецкой Народной Республики необходимо на правительственном уровне координация всех заинтересованных структур, реализация контрольно-регулирующей функции государственного управления сферы торговли, участие общественных организаций в регулировании сферы торговли Донецкой Народной Республики.

Установлено, что приоритетным направлением государственной политики по развитию сферы торговли Донецкой Народной Республики является создание условий для развития всех форм торговли, соблюдения сбалансированности интересов всех участников торгового процесса, добросовестной конкуренции и насыщение потребительского рынка качественными товарами, отдавая предпочтение товарам отечественного товаропроизводителя.

#### ***Список использованных источников***

1. Розничная торговля. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.grandars.ru/college/biznes/roznichnaya-torgovlya.html>.
2. Марцин В.С. Экономика торговли: Учебник. – К.: Знания, 2006. – 402 с.
3. Основные форматы розничной торговли. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://commercialproperty.ua/kompanii-obekty/spravochnaya-informatsiya/osnovnye-formaty-roznichnoy-torgovli>.
4. Розничная и оптовая торговля. Термины и определения ДСТУ. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.buh24.com.ua/dstu-4303-2004-roznichnaya-i-optovaya-torgovlya/>.
5. ГОСТ Р 51303-2013 Торговля. Термины и определения. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200108793>.
6. Доклад А. Половяна об итогах работы Министерства экономического развития за 2018 год. Сайт Народного Совета ДНР – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dnrsovet.su/doklad-alekseya-polovyana-ob-itogah-raboty-ministerstva-ekonomicheskogo-razvitiya-za-2018-god>.

## КОММУНИКАЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ В РАБОТЕ ГОСТРУДА ДНР

**Хоменко Я.В.,**  
д.э.н., профессор, профессор кафедры  
международной экономики ГОУ ВПО  
«Донецкий национальный технический  
университет»

**Загарий М.В.,**  
слушатель магистратуры гос. управления  
ГОУВПО «Донецкий национальный  
технический университет»

*В статье исследована коммуникационная деятельность ГОСТРУДа ДНР с общественностью. Проведен социологический опрос с целью выявления мнения о качестве работы ГОСТРУДа ДНР в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Для выявления сильных и слабых сторон, возможностей и угроз коммуникационной деятельности ГОСТРУДа ДНР был проведен SWOT-анализ. Выработаны рекомендации для улучшения коммуникационной составляющей в работе ГОСТРУДа ДНР.*

**Ключевые слова:** коммуникация, публичное управление, гражданское общество, связи с общественностью, Интернет-коммуникация.

*The point of interest in the following paper is communication activities of DPR Labour Inspection towards public. Mass-scale sociological survey was conducted in order to reveal public opinion concerning activity of DPR Labour Inspection in public telecommunications networks, such as Internet. In order to determine strengths and weaknesses, opportunities and threats of communication activities of DPR Labour Inspection SWOT-analysis was conducted in the framework of the research and a number of recommendations directed towards strengthening of connectivity infrastructure were developed and presented in the paper.*

**Keywords:** communication, public administration, civil society, public relations, Internet communication.

*Постановка задачи.* Коммуникация между органами государственной власти и обществом является важнейшей составляющей всей системы государственного управления. Результаты деятельности органов государственной власти имеют прямое влияние на граждан, предприятия, учреждения, организации и общество в целом. Информация, транслируемая органами государственной власти должна помогать людям понять, что происходит в государстве в данный момент и, что именно изменится в государстве в будущем, и помочь им принять решение об их дальнейшей жизни. Поэтому одной из главных функций коммуникаций между органами государственной власти и обществом является обеспечение распространения достоверной информации о деятельности органов государственной власти и

легитимности транслируемых сообщений в информационном пространстве государства.

В сфере социально-трудовых отношений Донецкой Народной Республики наблюдается низкий уровень правовой культуры между сторонами данных отношений, а также правовой грамотности граждан в этой сфере права, с чем регулярно сталкиваются служащие Государственной инспекции по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики (далее – ГОСТРУД ДНР) в процессе выполнения своих служебных обязанностей.

Это приводит к непониманию субъектами социально-трудовых отношений деятельности, задач и функций ГОСТРУДа ДНР, что приводит к осложнению налаживания социального партнерства между сторонами социально-трудовых отношений и государством.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Теоретические аспекты теории коммуникации были исследованы такими авторами, как О.Л. Гнатюк [3], Г.Г. Почепцов [17], Д.Е. Краснянский [8], А. В. Соколов [22], Д.П. Гавра [4]. Роль средств массовой коммуникации и вопросов Интернет-коммуникации в политической сфере рассмотрены в исследованиях М.Н. Грачева [5].

Развитие связей с общественностью в государственном управлении, выстраивание отношений органов власти с гражданами, их общественными объединениями, предприятиями и учреждениями в современных условиях, особенности работы современной пресс-службы в государственном секторе исследованы такими авторами, как М.М. Васильева [1], А.Н. Чумиков [25]. Д.А. Подобед [18] раскрывает роль и значение официального интернет-сайта в органах государственной власти и официальных аккаунтов органов государственной власти в соцсетях и ключевых направлениях информационной работы в органах власти.

Основы массовых коммуникаций, роль средств массовой информации в формировании имиджа органов государственной власти и информационно-коммуникационной деятельности исследовались Н.Н. Крыловым [9], В.С. Комаровским [10], А.И. Соловьевым [23].

Теоретические основы рекламы, проблемы социальной рекламы, рекламные коммуникации и их основные элементы, процессы формирования рекламного обращения и выбор каналов его распространения рассмотрены в работах Е.В. Ромата [20], Г.Г. Николайшвили [12].

*Актуальность.* Качественно налаженная коммуникация между органами государственной власти и гражданским обществом во все времена являлась важной составляющей эффективного развития экономической, политической, социальной и духовной сферы государства.

Современное государство не может эффективно функционировать без взаимопонимания и конструктивного взаимодействия с обществом. С развитием информационно-телекоммуникационных технологий и их тотальным проникновением во все сферы общественной жизни, это

становится особенно актуальным, так как в процесс коммуникации вовлекается все больше людей, а сам запрос к качеству транслируемой информации о деятельности органов государственной власти ее открытости и прозрачности со стороны общества возрастает.

В свою очередь это требует от субъектов государственного управления совершенствование и создание более качественной основы коммуникационного взаимодействия в системе «власть-общество», с использованием современных и доступных методов коммуникаций.

*Цель статьи.* Исследование и анализ коммуникационной деятельности ГОСТРУДа ДНР с общественностью и разработка предложений по ее совершенствованию.

*Изложение основного материала исследования.* Согласно Конституции, Донецкая Народная Республика является социальным государством, чья социальная политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, народное благосостояние, доступность основных материальных и духовных благ [11]. Такая целевая ориентация государства, напрямую связана с социальным партнерством, через которое государство регулирует и вносит корректировки в конфликтные ситуации, которые возникают в социально-экономических системах различных уровней, сглаживании разрыва в обществе между богатыми и бедными, а также обеспечивает выполнение предусмотренных действующим законодательством социальных гарантий.

Являясь своеобразным переходом от «конфликтного соперничества» к «конфликтному сотрудничеству» социальное партнерство исключает разрушительные действия и последствия, которые возникают в противостоянии между работниками и работодателями.

Именно поэтому стабильное развитие социально-трудовых отношений, своевременное предупреждение возникновения и разрешения коллективных трудовых споров, предупреждение проведения работниками забастовок и акций социального протеста является одним из приоритетов социально-экономической политики Республики.

Согласно Рекомендации Международной организации труда № 130 1967 года, Государство должно обеспечить все возможности для предупреждения и предотвращения конфликтов в социально-трудовой сфере, для их урегулирования и разрешения с целью сохранения социального мира и общественно-политической стабильности с помощью «национального законодательства, коллективных договоров, арбитражных решений или иным путем, совместимым с национальной практикой, которая может быть целесообразной, учитывая национальные условия» [21].

Поэтому для предупреждения и урегулирования социально-трудовых конфликтов, повышения эффективности социально-трудовых отношений, развития социального партнерства, осуществления активной примирительной политики, как наиболее действенных механизмов для создания в обществе основы социального мира и согласия, согласования

социально-трудовых интересов работников и работодателей, объединения усилий для создания необходимых условий поступательного экономического развития и повышения жизненного уровня, необходима эффективная коммуникация, как между ГОСТРУДОМ ДНР и сторонами социально-трудовых отношений, так и государством и обществом в целом.

Термин «коммуникация» (от лат. *communicatio* – единство, передача, соединение, общение) активно используется в самых различных областях деятельности человека: в лингвистике, философии, политологии, биологии, культурологии, физике, психологии, электронике, педагогике, журналистике, маркетинге и других областях. Отсюда достаточно большое количество его трактовок, которые зависят от подходов, используемых авторами и области человеческой деятельности.

В теории и практике государственного управления понятие «управление» и «коммуникация» связывается с понятием «информация». «Как организация, или любая сфера человеческой деятельности, не могут существовать без коммуникации, коммуникация не существует без информации. Если коммуникация рассматривается как процесс, то информация – это то, что передается в ходе этого процесса» [6]. Поэтому содержание коммуникативной деятельности нельзя понять без определения понятия «информация».

Информация в управлении социальными системами – это соответствующим образом документированные или публично объявленные сведения о событиях и явлениях, происходящих в обществе, государстве и окружающей среде, которые используются в управленческой деятельности (управленческом процессе, управленческих отношениях) [13].

Таким образом, можно сделать вывод, что коммуникация в государственном управлении представляет собой движение информации, между участниками управленческого процесса, с целью обеспечения формирования гражданской мысли на основе учета информационных потребностей и интересов общественности как основного субъекта контроля за реализацией государственной политики.

Государственная инспекция по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики образована в июне 2015 года на основании Указа Главы Донецкой Народной Республики от 04.06.2015 года № 234 «О создании Государственной инспекции по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики» с целью реализации государственной политики по надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, надзору и контролю за реализацией прав работников, застрахованных по общеобязательному социальному страхованию, надзору и контролю за соблюдением законодательства в сфере охраны труда, проведения экспертизы условий труда, контроля за соблюдением требований законодательства о занятости населения [24].

Деятельность ГОСТРУДа ДНР направляется и координируется Министерством труда и социальной политики Донецкой Народной Республики.

Основными задачами и функциями Государственной инспекции по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики являются:

- реализация государственной политики по вопросам государственного надзора и контроля за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, охраны труда;

- реализация государственной политики по вопросам государственного надзора и контроля за реализацией прав работников на получение обеспечения по общеобязательному социальному страхованию;

- реализация государственной политики по вопросам государственного надзора и контроля за соблюдением требований законодательства о занятости населения;

- реализация государственной политики по вопросам проведения аттестации рабочих мест по условиям труда [19].

Анализируя цели создания инспекции и возложенные на нее функции, можно сказать, что ГОСТРУД ДНР выполняет важнейшую роль в обеспечении соблюдения принципов и прав, вытекающих из норм трудового права, а также решает государственные задачи, связанные с регулированием вопросов труда, и отвечает за реализацию соответствующего законодательства и политики на рабочих местах.

Отсюда возникает потребность в формировании не только эффективной социально-трудовой и экономической политики, способной реализовать и сконцентрировать усилия органов государственной власти на решении наиболее острых проблем возникающих в сфере социально-трудовых отношений, но и выработать эффективное взаимодействие между государством, работодателями и работниками.

В качестве главных целей коммуникационной деятельности ГОСТРУДа ДНР, можно выделить:

- повышение уровня правовой грамотности сторон социально-трудовых отношений в сфере трудовых правоотношений;

- создание и обеспечение эффективного функционирования коммуникационного взаимодействия ГОСТРУДа ДНР со сторонами социально-трудовых отношений;

- постоянное совершенствование коммуникационного взаимодействия ГОСТРУДа ДНР со сторонами социально-трудовых отношений;

- обеспечение прозрачности и открытости надзора, единства понимания требований трудового законодательства для инспектора, работодателя и работника.



С целью выполнения поставленных целей ГОСТРУД ДНР взаимодействует с органами государственной власти и сторонами социально-трудовых отношений. Схема представлена на рисунке 1.

В общем виде можно перечислить следующие основные формы и методы взаимодействия ГОСТРУДа ДНР с органами государственной власти Донецкой Народной Республики с целью обеспечения благоприятного развития социально-трудовых отношений в Республике:

- Взаимное информирование о возникновении разногласий между сторонами социально-трудовых отношений, причины их возникновения и разработка совместных мер по их устранению.

- Совместное осуществление анализа выдвинутых работниками требований, выявление и обобщение причин возникновения коллективных трудовых споров.

- Проведение совместных совещаний, конференций, «круглых столов».

- Совместное содействие в решении проблем по вопросам оплаты труда и охраны труда, возникающих между сторонами социально-трудовых отношений.

- Совместное проведение комплексного анализа состояния социально-трудовых отношений в отдельных отраслях экономики.

- Совместное осуществление мероприятий по повышению уровня правовой культуры участников социально-трудовых отношений.

- Осуществление в случае необходимости совместных выездов на предприятия, где существуют или возможно возникновение разногласий между сторонами социально-трудовых отношений.

- Консультирование сторон социально-трудовых отношений по вопросам трудового законодательства.

- Осуществление в случае необходимости совместных комплексных проверок.

- Проведение совместной работы по прогнозированию возможных изменений в социально-трудовых отношениях, возникновения коллективных трудовых споров.

Таким образом, перечисленные формы и методы взаимодействия ГОСТРУДа ДНР с органами государственными власти Донецкой Народной Республики и сторонами социально-трудовых отношений позволяют обеспечить прогнозирование ситуаций развивающихся в сфере социально-трудовых отношений и своевременную выработку проектов управленческих решений и их реализацию с целью урегулирования конфликтных ситуаций возникающих в данной сфере.

ГОСТРУД ДНР, так же как и другие органы государственной власти в республике применяет коммуникационную политику в своей деятельности.

Основным каналом коммуникации в ГОСТРУДе ДНР для реализации коммуникационной политики являются связи с общественностью.

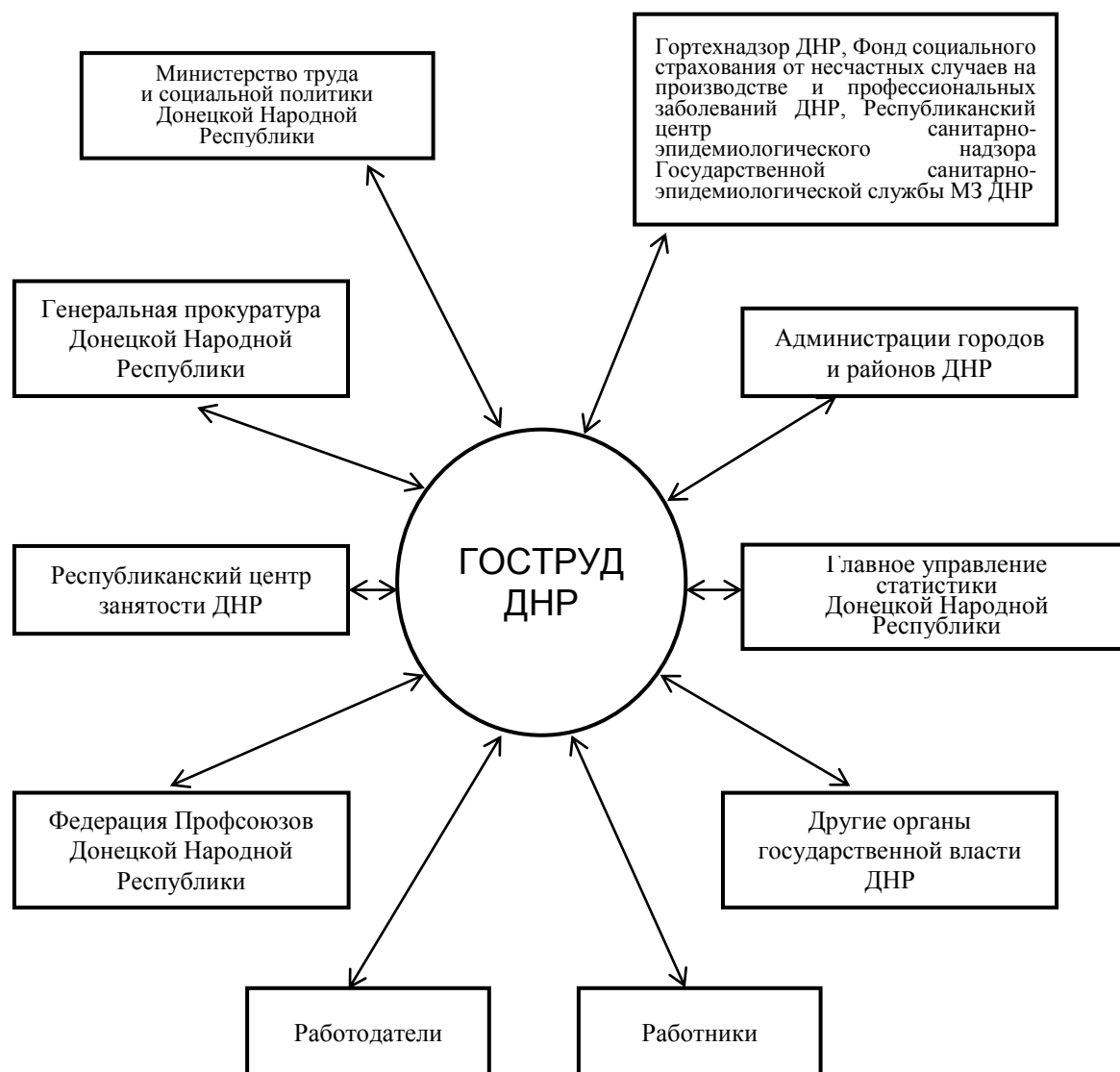


Рис. 1. Взаимодействие ГОСТРУДа ДНР с органами государственной власти ДНР и сторонами социально-трудовых отношений

Работа в сфере связей с общественностью в ГОСТРУДе ДНР достаточно специфична. Это заключается в том, что инспекция призвана отражать интересы как работников, так и работодателей, создавая в общественном мнении тождество интересов как инспекции так и общества.

Большая целевая аудитория ГОСТРУДа ДНР несет в себе преимущества и недостатки. Преимущества заключаются в том, что большая целевая аудитория предполагает под собой широкий спектр интересов и огромную социальную базу, а недостатком является слабая вовлеченность социума в деятельность ГОСТРУДа ДНР.

Основные формы связей с общественностью применяемые в ГОСТРУДе ДНР представлены в таблице 1.

Как видно из таблицы 1, довольно распространенной формой связей с общественностью для реализации коммуникационной политики ГОСТРУДа ДНР является «Горячая линия», которая затрагивает насущные проблемы

жителей Республики, относящиеся к разным сферам и направлениям их трудовой деятельности.

Таблица 1

Основные формы связей с общественностью в ГОСТРУДе ДНР

Формы связей с общественностью	2016 год	2017 год	2018 год
Брифинг	2	18	4
Круглый стол	8	7	6
Пресс-конференция	1	2	2
Выездной прием	6	123	41
Семинар	10	4	40
Лекция	10	15	1
«Горячая линия»	2969	4537	4623
Интервью	8	9	3

Также, особое место в создании и поддержании социального взаимодействия занимают отношения ГОСТРУДа ДНР с радио и телевидением. Как правило, телевидение представлено небольшим количеством программ, освещающих и анализирующих проблемы в сфере социально-трудовых отношений. Так, в 2018 году сотрудники ГОСТРУДа ДНР 11 раз выступали и принимали участие в различных телевизионных программах и 7 раз принимали участие в эфирах на радио.

Также в ГОСТРУДе ДНР проводится работа с обращениями граждан, которая организована в соответствии с Законом Донецкой Народной Республики «Об обращениях граждан» от 20.02.2015 № 13-ІНС [7].

За 2016, 2017 и 2018 гг. в ГОСТРУД ДНР поступило 26745 обращений. Данные по форме и количеству обращений представлены на рисунке 2 [14, 15, 16]. Из графика (рис. 2) видно, что в 2016 году наибольшей популярностью обращений в ГОСТРУД ДНР среди жителей республики являлся личный прием граждан, однако начиная с 2017 года наибольшее количество обращений граждан в ГОСТРУД ДНР было зафиксировано в телефонном режиме. Это связано в первую очередь с активной популяризацией такой формы PR-мероприятия, как «горячая линия». Особенностью «горячей линии», в ГОСТРУДе ДНР, является то, что она проводится как по общим вопросам касающихся сферы деятельности инспекции так и по заданной тематике, т.е. затрагивает определенную сферу деятельности ГОСТРУДа ДНР. Тематические горячие линии проводятся регулярно по неделям.

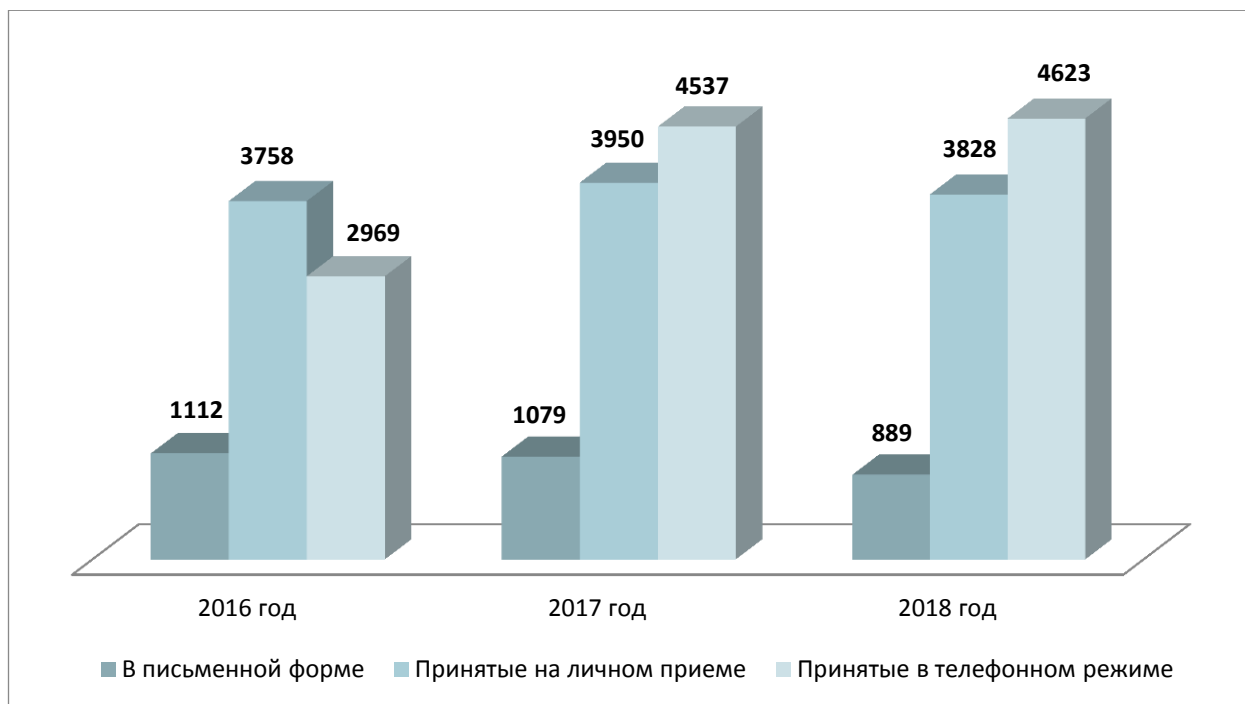


Рис. 2. Количество поступивших в ГОСТРУД ДНР обращений граждан по формам обращения в 2016 – 2018 годах

Основной целью проводимых «горячих линий» является не столько информирование масс, а определение проблем, возникающих у граждан по тем или иным вопросам. Благодаря данной форме взаимодействия с населением вот уже на протяжении трех лет у жителей республики есть возможность затрагивать и поднимать наиболее важные и остро стоящие проблемы в сфере трудовых правоотношений. Чтобы ответить на самые волнующие вопросы граждан в сфере трудового законодательства помимо специалистов отдела по работе с обращениями граждан активное участие принимает как начальник ГОСТРУДа ДНР так и его заместители и начальники отделов.

Также, следует отметить, что начиная с 2018 года ГОСТРУД ДНР начал активную работу по популяризации такой формы обращения в ГОСТРУД ДНР как подача электронного обращения. За отчетный период на электронную почту ГОСТРУДа ДНР гражданами подано 84 электронных обращения или 1 % от общего количества (9340) обращений поданных в 2018 году.

ГОСТРУД ДНР осуществляет надзорно-контрольную деятельность в сфере трудовых правоотношений, т.е. деятельность инспекции заключается не только в защите трудовых прав граждан как может показаться на первый взгляд, но и защите законных прав работодателей предусмотренных трудовым законодательством.

Учитывая это, на протяжении 2017 и 2018 гг. в ГОСТРУД ДНР в письменной форме за разъяснением и консультацией (рис. 3) в сфере трудового законодательства обратилось 390 работодателей, что составляет 17% от общего количества письменных обращений (1968) поданных в

инспекцию на протяжении указанного периода, в то время как за более ранние периоды подобных обращения в ГОСТРУД ДНР со стороны работодателей зафиксировано не было.

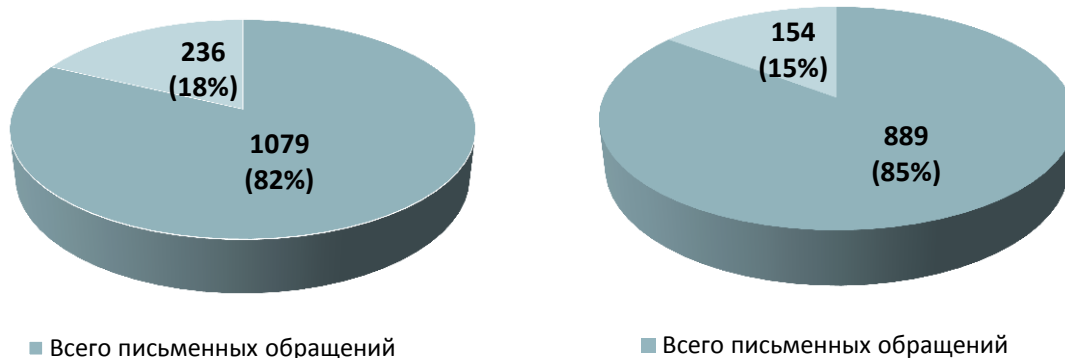


Рис. 3 «а» - 2017 год

Рис. 3 «б» - 2018 год

Рис. 3. Количество письменных обращений от работодателей, обратившихся в ГОСТРУД ДНР, в общем количестве письменных обращений

Также, можно обратить внимание на то, что в 2018 году количество работодателей обратившихся в ГОСТРУД ДНР за разъяснениями и консультациями по применению норм трудового законодательства на 39 % меньше чем в 2017 году, это связано с тем, что начиная с 2018 года с целью предупреждения возникновения коллективных трудовых споров, забастовок и других акций социального протеста, а также с целью проведения превентивных мер и профилактики нарушения норм трудового законодательства ГОСТРУД ДНР начал активно проводить выездные консультационные встречи с работодателями на предприятиях, в учреждениях и организациях. Так в 2018 году работниками ГОСТРУДа ДНР было проведено 507 выездных консультационных встречи с работодателями.

Это свидетельствует о налаживании взаимоотношений со сторонами социального партнерства, а также росте доверия со стороны работодателей не только к ГОСТРУДу ДНР но и к органам государственной власти Донецкой Народной Республики.

Глобальная трансформация индустриального общества в информационно-коммуникационное общество, которая происходит в современном мире, сопровождается не только стремительным количественным и качественным преобразованием информационной сферы, возникновением и развитием сугубо нового типа, коммуникационных структур и процессов во всех сферах жизнедеятельности общества, но и глубоким переосмыслением коммуникационной природы социальной

реальности, современных изменений в социально-коммуникационной сфере, места и роли коммуникаций в развитии общества.

Это требует необходимости активного использования Интернет-пространства как одного из средств коммуникации между государством и обществом.

В связи с этим ГОСТРУДом ДНР проводится постепенное комплексное повышение качества доступа жителей Республики к информации через Интернет.

В качестве средств коммуникации для взаимодействия с общественностью ГОСТРУДом ДНР используются такие современные PR-технологии работы в интернете, как: официальный сайт ГОСТРУДа ДНР, официальная группа в социальной сети «ВКонтакте» и YouTube.

С целью, улучшения и повышения качества коммуникационной деятельности ГОСТРУДа ДНР был проведен *социологический опрос на тему «Выявление мнения о качестве работы ГОСТРУДа ДНР в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».*

Опрос проводился на территории Донецкой Народной Республики (в городах Горловка, Дебальцево, Докучаевск, Донецк, Енакиево, Ждановка, Кировское, Макеевка, Снежное, Торез, Харцызск, Шахтерск, Ясиноватая, Амвросиевска, Новоазовск, Старобешево и Тельманово).

В процессе исследования было опрошено 273 респондента. Опрос проводился при помощи анкеты, которая состояла из 31 вопроса. Задачей анкетирования являлось выяснить мнение опрошенных о качестве работы официального сайта ГОСТРУДа ДНР, официальной группе ГОСТРУДа ДНР в социальной сети «ВКонтакте» и официальном видео-канале ГОСТРУДа ДНР на видеохостинговом сайте YouTube.

Важнейшим и необходимым информационным ресурсом в данном контексте является официальный интернет-сайт ГОСТРУДа ДНР. Согласно результатам социологического опроса в отношении официального сайта ГОСТРУДа ДНР выявлено следующее:

На вопрос: «Как вы оцениваете официальный сайт ГОСТРУДа ДНР (gostrud-dnr.ru), доступность информации представленной на нем?», в целом положительно ответили 34 %, чем-то удовлетворен, чем-то-нет, примерно поровну ответили 50 % и 16 % ответили, не знаю, никогда с этим не сталкивался (рис. 4).

Актуальность, размещаемой на сайте ГОСТРУДа ДНР информации актуальной посчитали 31% опрошенных, 50 % посчитали, что публикуемая на сайте информация является не актуальной и 9 % дали другой ответ.

На вопрос об удобстве использования навигации по разделам сайта ГОСТРУДа ДНР, 84 % ответили положительно и 16 % респондентов ответили, неудобство в использовании навигация по сайту.

Дизайн сайта ГОСТРУДа ДНР оценивался по 10-ти бальной шкале, где 1 – плохо, 10 – хорошо. Таким образом, средний балл дизайна сайта составил 8,5 баллов.

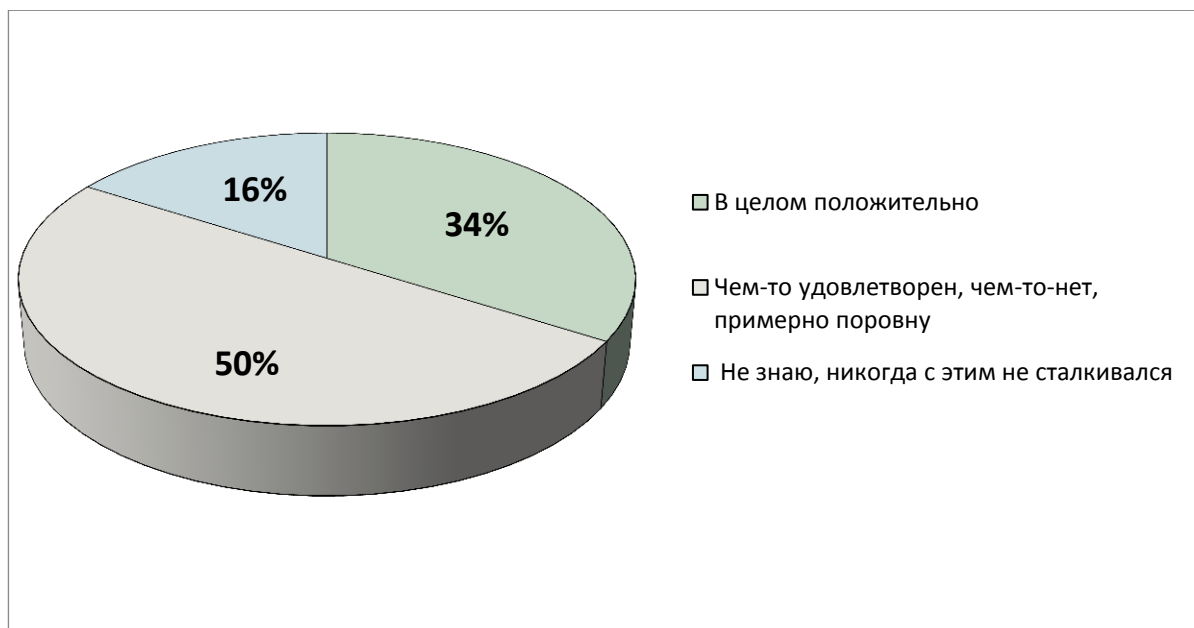


Рис. 4. Оценка респондентами официального сайта ГОСТРУД ДНР

Уровень сложности сайта ГОСТРУДа ДНР оценивался по 5-ти бальной шкале, где 1 – простая, 5 – очень сложная. Средний бал составил 2 балла.

На соответствие сайта ГОСТРУДа ДНР стандартам сайта органов государственной власти положительно ответили 36 % респондентов и 64 % респондентов ответили отрицательно.

В работе сайта ГОСТРУДа ДНР больше всего респондентам понравилось возможность установления обратной связи – 43 %, на втором месте удобство навигации сайта – 21% и треть место разделили регулярность обновления и представленность информации на сайте – 12 % (рис. 5).



Рис. 5. Что респондентам больше всего понравилось в официальном сайте ГОСТРУДа ДНР

Таким образом, можно сказать, что официальный сайт ГОСТРУДа ДНР обладает всеми достаточно необходимыми интерактивными возможностями, сдержанным дизайном и навигацией. Однако для совершенствования его деятельности стоит учесть предложения респондентов по улучшению работы сайта.

Согласно результатам социологического опроса в отношении официальной группы в «ВКонтакте» выявлено следующее:

100 % опрошенных считают необходимым, присутствие органов государственной власти в социальных сетях.

На вопрос знают ли респонденты об официальной группе ГОСТРУДа ДНР в социальной сети «ВКонтакте» только 18 % опрошенных ответили положительно и соответственно 82 % не знают о существовании ГОСТРУДа ДНР в данной социальной сети.

Актуальной публикуемая информации в официальной группе ГОСТРУДа ДНР в социальной сети «ВКонтакте» является только для 12 % опрошенных.

Также ГОСТРУД ДНР имеет собственный YouTube канал.

Согласно результатам социологического опроса только 4 % знают о YouTube канале ГОСТРУДа ДНР.

Из предложенных в опросе тематик видеороликов, которые хотели бы видеть респонденты на официальном видео-канале ГОСТРУДа ДНР в YouTube, предпочтения распределились следующим образом (рис. 6).

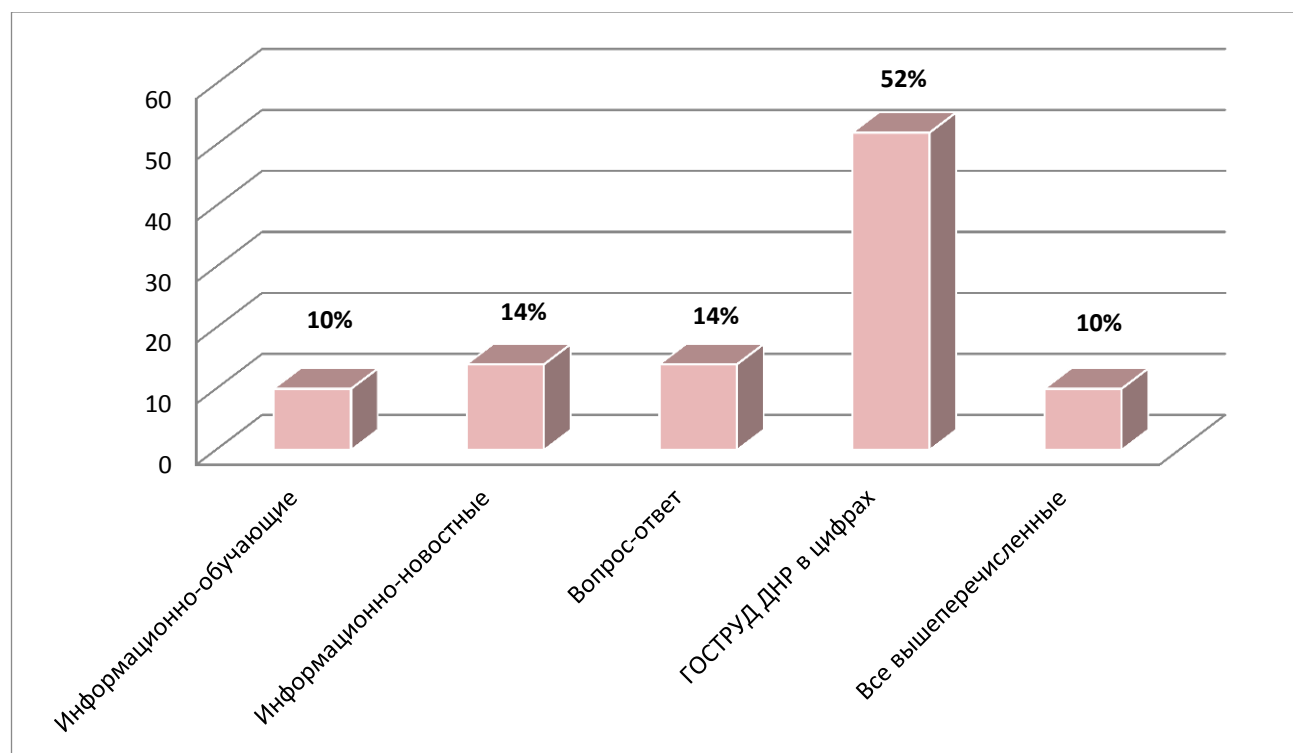


Рис. 6. Тематика видеороликов, которые хотели бы видеть респонденты на официальном видео-канале ГОСТРУДа ДНР в YouTube



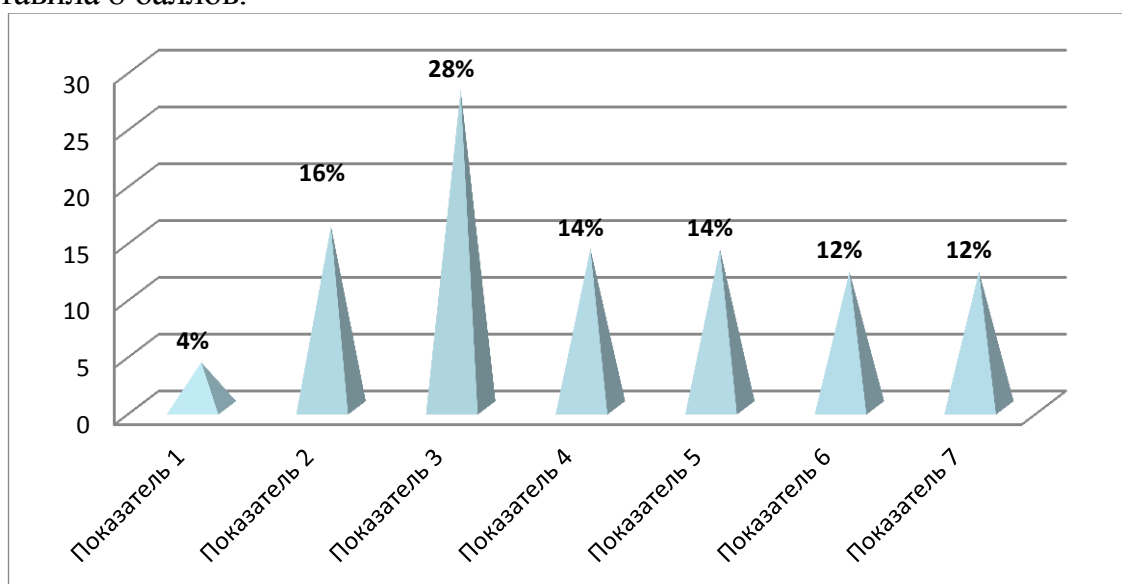
Как видно из графика наибольшее предпочтение респонденты отдали такой тематике видео как ГОСТРУД ДНР в цифрах – 52 %, что свидетельствует о желании, воспринимают визуальную информацию, нежели вчитываются в текст.

По мнению опрошенных респондентов, 28 % узнали о существовании ГОСТРУДа ДНР от Министерства труда и социальной политики Донецкой Народной Республики, 16 % узнали из Республиканских радио, от Администрации Главы Донецкой Народной Республики и других органов государственной власти Донецкой Народной Республики узнали 14 %, о существовании ГОСТРУДа ДНР из билбордов которые размещаются в населенных пунктах Донецкой Народной Республики и от друзей, знакомых и родственников 12 % (рис. 7).

Как видно из рисунка 7, основным источником информации о существовании ГОСТРУДа ДНР в целом являются органы государственной власти ДНР, что составляет 56 %.

Также в осуществляемой ГОСТРУДОМ ДНР коммуникационной политике, немаловажным является такой источник распространения информации об инспекции, как Республиканские радиостанции и билборды, а самым отстающим показателем является представленность ГОСТРУДа ДНР Республиканскими телеканалами.

По данным опроса коммуникационная деятельность ГОСТРУДа ДНР оценивалась по 10-ти бальной шкале, где 1 – плохо, 10 – хорошо и в среднем составила 8 баллов.



- Показатель 1 – Телевидение
- Показатель 2 – Радио
- Показатель 3 – Министерство труда и социальной политики ДНР
- Показатель 4 – Администрация Главы ДНР
- Показатель 5 – Другие органы государственной власти ДНР
- Показатель 6 – Друзья/знакомые/родственники
- Показатель 7 – Билборды

Рис. 7. Источники получения информации о существовании ГОСТРУДе ДНР

ГОСТРУД ДНР как и многие другие органы государственной власти Донецкой Народной Республики имеет свою группу в социальной сети «ВКонтакте». В данной социальной сети наблюдается низкая активность пользователей и отсутствие репостов (способ поделиться статьей или другой заметкой в социальной сети) публикаций. Что касается комментариев, то их совсем немного, это связано с отсутствием возможности написания комментария к публикациям, что не способствует открытому двустороннему диалогу между ГОСТРУДОм ДНР и сторонами социального партнерства и в свою очередь является отрицательным явлением в налаживании эффективной коммуникационной политики ГОСТРУДа ДНР.

Еще одним важным вопросом является наполнение страницы «ВКонтакте». Ведение страницы в социальной сети сводится лишь к перепубликациям новостей и анонсов, представленных на официальном сайте. В некоторых случаях новостная лента разбавляется информацией из других источников, например, республиканских СМИ.

В любом случае, данные материалы представляют собой лишь скопированную из официального источника информацию и не адаптируются к формату социальной сети, что создает проблему дублирования ресурсов и затрудняет восприятие информации.

На текущий момент основные проблемы, связанные с использованием социальной сети «ВКонтакте», можно свести к следующим пунктам:

- дублирование ресурсов (публикация абсолютно идентична информации на официальном сайте ГОСТРУДа ДНР и в социальной сети);
- фактическое отсутствие вовлечения граждан со стороны ГОСТРУДа ДНР;
- низкая активность самих граждан;
- отсутствие адаптации материала под условия социальной сети;
- отсутствие интересной и практической для граждан информации;
- отсутствие активной обратной связи;

Использование YouTube – главного мирового видео-портала ГОСТРУДОм ДНР достаточно ограничено. Несмотря на то, что ГОСТРУДОм ДНР создан собственный канал, большинство видео о деятельности ГОСТРУДа ДНР публикуется с использованием дублирования с других каналов СМИ Республики, также характеризуется практически полным отсутствием обратной связи с населением.

Также с целью, улучшения коммуникационной деятельности был проведен SWOT-анализ коммуникационной деятельности ГОСТРУДа ДНР.

SWOT-анализ – это метод анализа, заключающийся в выявление факторов внутренней и внешней среды, т.е. сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, соответственно [2]. Метод SWOT является

признанным и достаточно широко используемым подходом, позволяющим провести изучение внутренней и внешней среды, в которой действует организация.

SWOT – это акроним слов Strengths (сильные стороны), Weaknesses (слабые стороны), Opportunities (возможности) и Threats (угрозы). Внутренняя обстановка организации отражается в основном в «S» и «W», а внешняя в «O» и «T». Результаты анализа приведены в таблице 2.

Для анализа использовались данные, полученные в ходе обсуждения с сотрудниками ГОСТРУДа ДНР, а также обсуждений со специалистами занимающимися коммуникациями в органах государственной власти, связями с общественностью и массовыми коммуникациями.

Таблица 2

SWOT-анализ коммуникационной деятельности ГОСТРУДа ДНР

«S» Сильные стороны	«W» Слабые стороны
<p>1. Статус органа государственной власти и его узнаваемость.</p> <p>2. Законодательное закрепление правовых норм в осуществлении деятельности ГОСТРУДа ДНР.</p> <p>3. Наличие необходимого количества собственных веб-ресурсов.</p> <p>4. Прозрачность и открытость деятельности.</p> <p>5. Оперативное и профессиональное реагирования на информационные запросы и обращения граждан.</p> <p>6. Предоставление консультаций и разъяснений сторонам социально-трудовых отношений на бесплатной основе.</p> <p>7. Обращения граждан принимаются на сайте ГОСТРУДа ДНР, а также в электронном виде путем направления их на адрес электронной почты.</p> <p>8. Информирование участников социально-трудовых отношений о нормах законодательства входящих в компетентность ГОСТРУДа ДНР.</p> <p>9. Отлаженное взаимодействие с органами государственной власти и сторонами социально-трудовых отношений.</p>	<p>1. Отсутствие профессиональной команды, которая занимается вопросами коммуникации.</p> <p>2. Отсутствие отдела по взаимодействию с общественностью.</p> <p>3. Несовершенство существующих инструментов сбора информации о состоянии общественного мнения.</p> <p>4. Отсутствие системы регулярного мониторинга материалов СМИ.</p> <p>5. Отсутствие постоянной площадки для коммуникаций со сторонами социально трудовых отношений.</p> <p>6. Недостаточное финансирование на проведение полномасштабных рекламных и PR – кампании.</p> <p>7. Недостаточное финансирование для обеспечения сторон социально-трудовых отношений необходимыми печатными методическими рекомендациями и другой литературой.</p> <p>8. Использование не в полную силу возможностей официального сайта ГОСТРУДа ДНР и социальных сетей.</p> <p>9. Отсутствие стратегии и четкого плана коммуникационного взаимодействия ГОСТРУДа ДНР с общественностью.</p> <p>10. Отсутствуют единая концепция коммуникационной политики.</p>

«О» Возможности	«Т» Угрозы
<p>1. Повышение уровня профессиональной подготовки сотрудников в сфере связей с общественностью и коммуникаций.</p> <p>2. Изучение международного опыта коммуникаций органов власти с общественностью, а также других органов государственной власти ДНР.</p> <p>3. Выявлено желание со стороны специалистов ГОСТРУДа ДНР к совершенствованию и использованию новых подходов в коммуникации с общественностью.</p> <p>4. Создание постоянно действующей рабочей группы из специалистов ГОСТРУДа ДНР для выполнения функций по взаимодействию с общественностью.</p> <p>5. В рамках подписанных концепций о взаимодействии, использовать синергии с другими органами государственной власти и Федерацией Профсоюзов ДНР в сфере коммуникаций с общественностью и популяризации деятельности ГОСТРУДа ДНР.</p> <p>6. Использование новейших методов и подходов для увеличения присутствия ГОСТРУДа ДНР в информационном поле.</p>	<p>1. Военный конфликт.</p> <p>2. Существуют категории населения, доступ к которым ограничен из-за отсутствия необходимых каналов коммуникации.</p> <p>3. Пассивность и инертность значительной численности населения.</p> <p>4. Недостаточно развиты традиции взаимодействия между органами государственной власти и общественностью.</p> <p>5. Сложившиеся стереотипы населения о деятельности как органов государственной власти.</p> <p>6. Незнание и непонимание обществом полномочий и функций ГОСТРУДа ДНР.</p>

*Выводы и рекомендации.* На основе проведенного анализа рекомендуется:

Разработать стратегию коммуникационного взаимодействия ГОСТРУДа ДНР с общественностью, которая будет направлена на повышение уровня доверия к ГОСТРУДу ДНР, улучшение его имиджа и повышение осведомленности граждан о деятельности инспекции, а также осуществлять регулярный контроль и мониторинг ее выполнения.

Создать отдел по взаимодействию с общественностью. В случае невозможности изменения структуры ГОСТРУДа ДНР создать постоянно действующую рабочую группу из сотрудников инспекции (*за счет креативных сотрудников и перераспределения функциональных обязанностей*), которая занималась бы коммуникационной деятельностью и связями с общественностью.

Проводить регулярное изучение целевых аудиторий – их информационных потребностей, приоритетных каналов коммуникаций и уровень удовлетворения полученной ими информации. Учитывая различия информационных потребностей разных целевых аудиторий, необходимо больше уделять внимания толкованию и адаптации информационных

продуктов, в том числе публикаций на официальном сайте и в социальных сетях.

Такую слабую сторону как, «Недостаточное финансирование для обеспечения сторон социально-трудовых отношений необходимыми печатными методическими рекомендациями и другой литературой», можно компенсировать, используя компьютерные технологии для предоставления информации в цифровом виде (электронные методические рекомендации, памятки, буклеты, презентации, инфографика, видеоматериалы и другое).

Также стоит учесть некоторые предложения респондентов по совершенствованию коммуникационной деятельности ГОСТРУДа ДНР в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», поступившие в процессе проведения анкетирования:

1. Создать на официальном сайте личный кабинет (позволит видеть статус поданного обращения, его номер, ответственного исполнителя).

2. Добавить на официальный сайт:

– раздел для благодарностей от лиц получивших помощь в восстановлении их трудовых прав;

– раздел с инфографикой и другой наглядной информацией;

– раздел «Статистика и аналитика» о результатах деятельности ГОСТРУДа ДНР;

– раздел «Общественного мнения» (для опросов и результатов социологических исследований);

– раздел «Часто задаваемые вопросы»;

– раздел «Методические рекомендации и материалы».

3. Нормативно-правовые акты на официальном сайте публиковать в форматах PDF и DOCX, а также более качественно делать сканирование документов.

4. Создать канал Telegram.

5. Включить возможность комментариев к публикациям в социальной сети «ВКонтакте».

6. Размещать больше познавательной информации и графической информации о деятельности ГОСТРУДа ДНР в социальной сети «ВКонтакте».

7. Публиковать на канале YouTube обучающие и другие информационные видеоматериалы.

### **Список использованных источников**

1. Васильева, М. М. Связи с общественностью в органах власти: учебник для академического бакалавриата / М.М. Васильева [и др.]. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – 495 с. – Серия: Бакалавр. Академический курс.

2. Виханский О.С. Менеджмент: учебник / О.С. Виханский, А.И. Наумов. 5-е изд., стер.-М.: ИНФРА-М, 2011 – 576 с.

3. Гнатюк О.Л. Основы теории коммуникации: учебное пособие / О.Л. Гнатюк. – 2-е изд., стер. – Москва: КНОРУС, 2017. – 256 с. – (Бакалавриат).
4. Гавра Д.П. Основы теории коммуникации: Учебное пособие. Стандарт третьего поколения. – СПб.: Питер. – 288 с.. 2011
5. Грачев М.Н. Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития: Монография. – М.: Прометей, 2004. – 328 с.
6. Зверинцев А. Б. Коммуникационный менеджмент: рабочая книга менеджера PR/А. Б. Зверинцев. – 2-е изд., испр. – СПб.: Союз, 1997. – 288с.
7. Закон Донецкой Народной Республики «Об обращениях граждан» от 20.02.2015 № 13-ІНС.
8. Краснянский Д.Е. Основы теории коммуникации. Пособие по изучению дисциплины. – М.: МГТУ ГА, 2009. – 154 с.
9. Крылова Н.Н., Баландина Т.С. Основы теории массовых коммуникаций: учебное пособие – Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2015. – 124 с.
10. Комаровский В.С. Государственная служба и СМИ (Курс лекций). – Воронеж: Изд-во им. Е.А. Болховитинова, 2003. – 310 с.
11. Конституция Донецкой Народной Республики (принята Верховным Советом Донецкой Народной Республики 14 мая 2014 года) в ред. от 30.11.2018 года.
12. Николайшвили Г.Г. Социальная реклама: Теория и практика Учеб. пособие для студентов вузов. – М.: Аспект Пресс, 2008. – 191 с.: ил. + цв. вклейка.
13. Нижник Н.Р. Виконавча влада в Україні: навч. посіб. / за заг. ред.. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 126 с.
14. Отчет о деятельности Государственной инспекции по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики за 2016 год.
15. Отчет о деятельности Государственной инспекции по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики за 2017 год.
16. Отчет о деятельности Государственной инспекции по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики за 2018 год.
17. Почепцов Г.Г. Теория коммуникации – М.: «Рефл-бук», К.: «Ваклер» – 2001. – 656 с.
18. Подобед, Д.А. Пресс-служба. Связи с общественностью в органах власти: учеб. пособие / Д.А. Подобед, А.О. Катькало, Д.А. Боброва; ФГБОУ ВО РГУПС. – Ростов н/Д, 2016. – 139 с. – Библиогр.
19. Положение о Государственной инспекции по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики №234 от 04.06.2017 года.

20. Ромат, Е. Реклама: практическая теория: [для бакалавров и магистров] / Е. Ромат, Д. Сендеров. – 9-е изд. – Санкт-Петербург [и др.]: Питер, Питер, 2016. - 542 с.: ил., табл. – (Учебник для вузов. – Стандарт третьего поколения).

21. Рекомендация N 130 Международной организации труда «О рассмотрении жалоб на предприятии с целью их разрешения» (Принята в г. Женеве 29.06.1967 на 51-ой сессии Генеральной конференции МОТ).

22. Соколов А. В. Общая теория социальной коммуникации: Учебное пособие. – СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 2002 г. – 461 с.

23. Соловьев А.И. Основы информационно-коммуникационной деятельности: Пособие для студентов Института журналистики БГУ / А.И. Соловьев. Минск : БГУ, 2009. – 191 с.: ил.

24. Указ Главы Донецкой Народной Республики №234 от 04.06.2015 года «О создании Государственной инспекции по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики».

25. Чумиков А.Н., Бочаров М.П. Связи с общественностью: теория и практика / М: Дело, 2006. 551 с. 2000 экз.

УДК 378.1

## **КОНЦЕПЦИЯ ПРОЕКТНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ**

**Бодряга В.В.,**

*Начальник отдела образования  
Ленинского района г. Донецка*

**Ярембаш А.И.,**

*д.э.н., профессор кафедры инновационного  
менеджмента и управления проектами  
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления  
и государственной службы  
при Главе Донецкой Народной Республики»*

*Статья посвящена управлению образовательной деятельностью учебных заведений в рамках проектно-ориентированного управления муниципальной образовательной системой. Сформулирована концепция управления образовательной деятельностью в проектно-ориентированном учебном учреждении, установлены принципиальные различия традиционного и проектно ориентированного управления учебным учреждением; выявлены источники повышения их конкурентоспособности в результате внедрения проектно-ориентированной системы управления.*

**Ключевые слова:** муниципальное образовательное учреждение, управление, проектно-ориентированный подход, портфель проектов, концепция, модель

*The article is devoted to the management of educational activities of educational institutions in the framework of project-oriented management of the municipal educational system. The concept of management of educational activity in the project-oriented educational institution is formulated, fundamental differences of traditional and project-oriented management of educational institution are established; sources of increase of their competitiveness as a result of introduction of the project-oriented management system are revealed.*

**Keywords:** *municipal educational institution, management, project-oriented approach, project portfolio, concept, model*

**Постановка задачи.** В настоящее время, в ДНР, общеобразовательные учебные заведения работают в условиях достаточно высокого уровня конкуренции, обусловленной демографическими, экономическими и политическими факторами. Сложившаяся ситуация обусловила использование муниципальными образовательными учреждениями (МОУ) инструментов стратегического менеджмента и управления проектами с целью обеспечения конкурентоспособности.

Проектная активность проявляется в различных аспектах образовательной деятельности, и на разных уровнях:

- проектный подход внедряется в процесс обучения;
- МОУ принимают участие в международных образовательных проектах;
- совершенствуются существующие и разрабатываются новые образовательные программы, которые представляют собой специфическую категорию проектов;
- внедряется дистанционное обучение, что также является соответствующим проектом.

**Анализ публикаций в данном направлении.** Формированию теоретической базы создания проектно-ориентированного учебного заведения посвящены исследования А.В. Белощицкого, В.Д. Гогунского, К.В. Колесниковой, А.П. Коляды, И.И. Вороха, Г.А. Оборского, А.В. Россошанской, которые опираются на методологию проектно-ориентированного управления, представленную в работах зарубежных исследователей: Дж.Г. Тернера, Х. Танака, У.А.Шухарта, В.М. Буркова, В.И. Воропаева; С.Д. Бушуева, И.В. Кононенко, К.В. Кошкина, В.А. Рача, А.В. Шахова и др.

Однако, существующие разработки в области внедрения проектно-ориентированного подхода направлены, прежде всего, на применение проектной методологии в реализации стратегий развития, а также к информатизации деятельности учебных заведений. Такая ситуация предопределяет наличие объектов и процессов в деятельности МОУ, на которые может быть распространен проектный подход в рамках построения системы проектно-ориентированного управления муниципальными образовательными учреждениями.

В частности, на сегодняшний день, теоретическая база организации проектно-ориентированного МОУ лишь фрагментарно охватывает



образовательную деятельность, что обуславливает необходимость и актуальность решения данной проблемы.

Таким образом, целью настоящего исследования является обеспечение эффективного управления образовательной деятельностью МОУ путем использования моделей и средств проектно-ориентированного управления.

*Изложение основного материала исследования.* В соответствии с логикой системного подхода сформулирована концепция проектно-ориентированного МОУ, которая предусматривает рассмотрение в виде проектов как основной деятельности, связанной с выполнением основных функций – предоставление образовательных услуг и выполнения научных разработок, так и неосновной (например, информационно-технологическое обеспечение). Согласно предлагаемой концепции не только развитие МОУ, но и его текущая деятельность становятся объектами управления проектами.

Таким образом, портфель проектов МОУ (рис.1) может быть представлен в виде следующего объединения портфелей: портфель проектов развития, портфель проектов текущей деятельности (в том числе, образовательной), портфель проектов студентов.



Рис.1. Портфель проектов МОУ

Портфель проектов учащихся является составной частью образовательной деятельности, но выделенный с учетом его специфики с точки зрения реализации (реализуется обучающимися).

Надлежащая организация проектно-ориентированного управления предполагает, прежде всего, адекватную структуризацию объекта управления. Поэтому дальнейшим этапом разработки концепции создания проектно-ориентированного МОУ, в части основной, образовательной деятельности,

является идентификация соответствующих проектов. В настоящем исследовании идентифицированы основные виды проектов в рамках образовательной деятельности, (рис.2).

Для системной увязки проектов развития и проектов, связанных с текущей деятельностью МОУ (в рамках образовательной деятельности), идентифицированы следующие элементы:

«Продукт», «продуктовый портфель», «образовательная единица».

Понятия «образовательная программа» и «профиль обучения» идентифицируются как образовательные продукты МОУ.

Каждый образовательный продукт является «товаром», предлагаемым на рынке образовательных услуг. Набор товаров образует «продуктовый портфель продуктов» МОУ.

Образовательная единица (ОЕ) МОУ – это учебный класс или несколько классов, объединенных определенной тематикой профилей обучения (например, гуманитарное направление, техническое и т.д.).

Эта декомпозиция является базой для идентификации проектов, связанных с текущей деятельностью МОУ и его развитием.

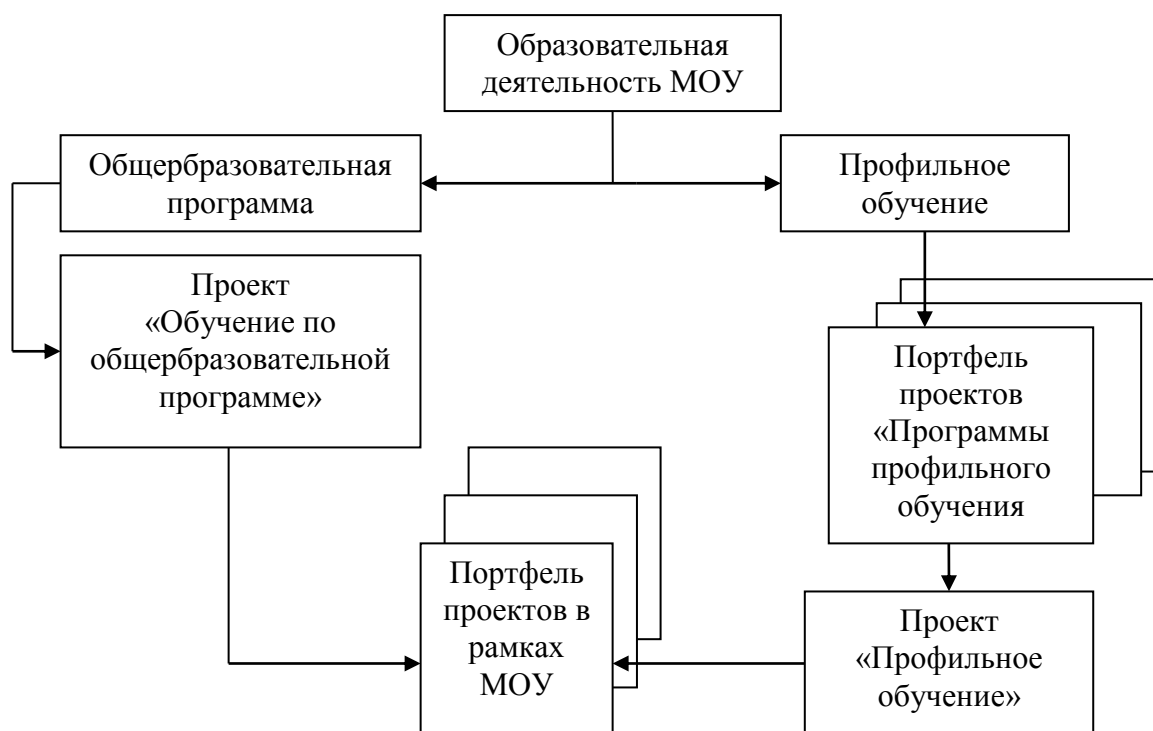


Рис.2. Портфель проектов в рамках образовательной деятельности МОУ

Для определения направлений развития образовательных продуктов МОУ, введем обозначения:

$i = \overline{1, n}$  – индекс ОЕ МОУ;

$f = \overline{1, F}$  – индекс класса в рамках ОЕ;

$s = \overline{1, S}$  – индекс профиля обучения в рамках МОУ;

Таким образом, образовательный продукт может быть задан набором индексов:  $i, f, s$

Рассматриваются следующие основные направления развития образовательных продуктов МОУ:

- формирование новых ( $D_1$ ),
- развитие существующих ( $D_2$ ),
- повышение привлекательности существующих ( $D_3$ ).

Кроме этого, в визируемом периоде определенные образовательные продукты могут поддерживаться в существующем состоянии ( $D_0$ ).

Обозначим направление развития как:

$$D = \left\{ D_k^{ifs} \mid k = \overline{0, 3}, i = \overline{1, n}, f = \overline{1, F}, s = \overline{1, S} \right\},$$

т.е. как множество направлений развития образовательных продуктов, где  $D_k^{ifs}$  - направление развития образовательного продукта

Для проектно-ориентированного МОУ считаем, что каждое  $D_k^{ifs}$  формирует соответствующий проект развития (при  $k=1,2,3$ ), или, проект, связанный с текущей деятельностью при  $k=0$ .

На проекты влияет внешняя среда, и ее состояние может быть охарактеризовано множеством:

$$U = \left\{ U^b \mid b = \overline{1, B} \right\}$$

где  $B$  – количества выделенных характеристик внешней среды.

Следует отметить, что для каждого образовательного продукта может быть предусмотрено несколько проектов развития и несколько проектов, отвечающих текущей деятельности. В этом случае, к  $D_k^{ifs}$  может быть добавлен соответствующий индекс.

Для простоты изложения, в нашем исследовании можно ограничиться рассмотрением варианта одного проекта по каждому продукту.

В соответствии с предлагаемой концепцией, при проектно-ориентированном подходе задание является структурной единицей. Логическая последовательность выглядит в виде модели, показанной на рисунке 3.

При этом сотрудники МОУ не просто выполняют совокупность операций в виде нечетко структурированного процесса, а имеют конкретную цель, сроки и взаимосвязи по каждому из них, что позитивно влияет на

качество выполнения заданий и обеспечивает большую вероятность достижения целей.

Предложения по организации информационного сопровождения предлагаемой модели распределения задач, обеспечивают их координацию и согласованность по срокам, результатам, ресурсам.

Кроме того, наличие четко заданной цели и показателей эффективности (ценности) позволит оценить успешность проекта в целом, а не результаты выполнения отдельной задачи.

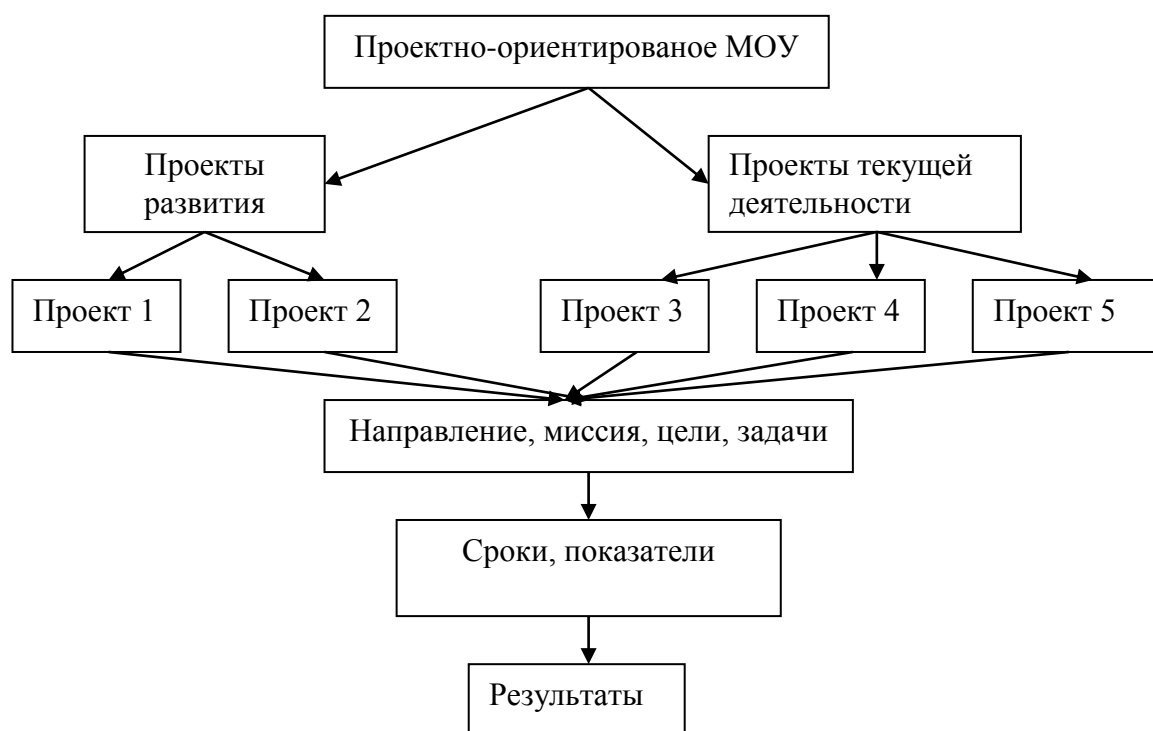


Рис.3. Концепция организации распределения задач в проектно-ориентированном МОУ

В рамках каждого проекта  $D_k^{ifs}$ , к D в соответствии с принципом распределения задач в проектно-ориентированной организации, может быть определено множество задач  $\{T(t, U, D_k^{ifs})\}$ , имеющих отношение к конкретному учебному заведению,  $t = \overline{1, T}$  - индекс времени.

Т.е., для конкретного промежутка времени  $t$ , учебное заведение получает совокупность задач:

$$T = \bigcup_{k,i,f,s} \{T(t, U, D_k^{ifs})\} \quad (1)$$

Часть задач, выполняемых проектно-ориентированной организацией, можно определить как «типовые» (например, информационное

сопровождение учебного процесса), хотя такое определение достаточно условно: даже выполнение подобной задачи может сопровождаться, в каждом периоде, новым программным обеспечением или специальными требованиями по формированию определенных форм документов и т.п.

Остальное можно отнести к «специфическим» задачам конкретного образовательного учреждения. Их специфичность связана с уникальностью проектов текущей деятельности и проектов развития МОУ. Например, если в рамках развития образовательных продуктов возникает необходимость формирования класса с преподаванием на иностранном языке, то это обуславливает специфические задачи для руководства учебного заведения.

Типовые задачи для конкретного МОУ за период времени  $T$  можно представить в виде совокупности  $T_t^{mn} = \{T^{mun}(t)\}$ , данные задачи соответствуют функциональным обязанностям учебного заведения по текущей деятельности.

Таким образом, текущие задачи каждого подразделения проектно-ориентированного МОУ могут быть сведены в «базу задач» с четкой идентификацией соответствующих атрибутов.

Такое описание и учет информации по проектам с помощью соответствующего информационного сопровождения, обеспечат эффективность проектно-ориентированного подхода:

- руководители МОУ имеют возможность контролировать текущие проекты по срокам, ресурсам, результатам; а также осуществлять перераспределение задач с учетом ограниченности ресурсов подразделений;
- исполнители, обладая информацией относительно проекта в целом, смогут лучше проследить взаимосвязь задачи с другими задачами, относительно сроков, результатов и т.д.

На основе выражения (1) сформировано соотношение позволяющее определить направление решения целого комплекса задач проектно-ориентированного управления муниципальной образовательной системой:

$$I^{noy} = \frac{\left| \bigcup_{z=1}^Z \bigcup_{t=1}^T T_{nt}^{cney} \right|}{\left| \bigcup_{z=1}^Z \left( \bigcup_{t=1}^T T_{nt}^{cney} \bigcup_{t=1}^T T_{nt}^{mun} \right) \right|} \quad (2)$$

где:  $Z$  – показатель, характеризующий долю специфических задач профильного обучения в общем объеме задач МОУ за период  $T$ .

$I^{noy}$  – показатель, используемый для оценки проектно-ориентированного подхода в деятельности МОУ:

- при  $I^{noy} \rightarrow 1$ , МОУ практически всю свою деятельность организует в виде проектов, и, соответственно, управление такой деятельностью

осуществляется при практически полном использовании концепции и инструментов проектного менеджмента, а большинство операций выполняется в новых условиях и связаны модификацией, превращающими практически все типовые операции (задачи) в специфические;

-  $I^{noy} \rightarrow 0$ , имеем противоположную ситуацию – проектная методология практически не используется в деятельности МОУ.

Таким образом, выражения (1) и (2) могут быть использованы для мониторинга развития МОУ с точки зрения внедрения проектной методологии.

*Выводы.* Установлено, что в условиях динамично меняющейся внешней среды возникает необходимость трансформации муниципальных образовательных учреждений в проектно-ориентированные организации, что обусловило разработку концепции, охватывающей все направления деятельности МОУ в двух состояниях – функционировании и развитии. Согласно этой концепции управление МОУ трансформируется в управление портфелем проектов, в рамках которого, можно выделить портфель проектов образовательной деятельности (как элемент портфеля проектов МОУ). Установлены виды и сущность данной категории проектов, выполнена их декомпозиция на основе введенного понятия «портфель образовательных продуктов МОУ», охарактеризована специфика формирования команд проектов, ценность данных проектов.

Построение системы проектно-ориентированного управления требует перехода от функциональных обязанностей для выполнения работ по проекту, что, в свою очередь, определяет необходимость специфических подходов к распределению и согласования задач проектов портфеля.

В качестве такого инструмента предлагается структура процесса распределения задач, которая позволяет согласовывать и координировать выполнение работ по различным проектам.

Предложенная структуризация работ по проектам, позволила сформулировать показатель – оценку степени распространения проектно-ориентированного подхода в вузе в целом и по конкретным подразделениям. Данный показатель может использоваться для мониторинга развития МОУ как проектно-ориентированной организации.

#### ***Список использованных источников***

1. Логинов О. В. Основные проекты развития образовательной деятельности / О. В. Логинов // Технологический аудит и резервы производства. – №1/3(9), 2013. – С.33-36.

## СТРАТЕГИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ, КАК ОБРАЗУЮЩИЕ ФУНКЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Василенко Д.В.,**

*канд. экон. наук, старший преподаватель  
кафедры теории управления и  
государственного администрирования  
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и  
государственной службы  
при Главе Донецкой Народной Республики»*

*В статье показано, что стратегические приоритеты территориального развития формируются за счет использования системы стратегического управления территориальным развитием. При этом важным аспектом выступает выбор функций, направленных на формирование образа будущего состояния территорий. Такими функциями выступают стратегирование и прогнозирование.*

**Ключевые слова:** территория, стратегирование, прогнозирование, функция, управление, развитие

*The article shows that the strategic priorities of territorial development are formed through the use of the system of strategic management of territorial development. At the same time, an important aspect is the choice of functions aimed at forming the image of the future state of the territories. Such functions are strategy and forecasting.*

**Keywords:** territory, strategizing, forecasting, function, management, development

**Постановка задачи.** Определение стратегических приоритетов территориального развития в настоящее время становится возможным с использованием системы стратегического управления территориальным развитием, основными функциями которой выступают стратегирование и прогнозирование. При этом основными результатами реализации указанных функций должны выступать: концепция стратегии развития территориального образования, прогноз (среднесрочный и долгосрочный) развития территориального образования.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Стратегирование как одна из важнейших функций системы стратегического управления территориальным развитием до настоящего времени остается не в полной мере обеспеченной в методологическом плане. Подтверждением данному утверждению может служить сложившаяся практика разработки и реализации значительного количества различных стратегий как на государственном, так и на территориальном (региональном, муниципальном) или корпоративном уровнях. При этом следует обратить внимание на то, что прогнозирование является самостоятельной функцией предвидения будущего

состояния экономики и социальной сферы любой по своим размерам территории (региона, муниципального образования).

*Актуальность.* Определяющими обстоятельствами развития любой по площади (размерам) территории выступают, с одной стороны, достаточные условия (характеризующие весь спектр возможного развития территории) и необходимые условия (характеризующие наиболее общий спектр развития территории) и, с другой стороны, внешние причины (характеризующие их влияние извне на возможное развитие территории) и внутренние причины (характеризующие их влияние изнутри на возможное развитие территории). Именно количественная и качественная оценка состояния и динамики названных параметров позволяет судить о возможных перспективах развития территории на определенную перспективу: среднесрочный горизонт развития или долгосрочный горизонт развития. В равной степени это относится как к государству, так и к регионам, муниципальным образованиям (населенным пунктам, районам). Объективные знания о такой оценке (основанные на детальной проработке как теоретических, так и практических аспектов территориального развития) становятся достоверной базой для возможного стратегирования и прогнозирования изменения условий (предпосылок) и причин (факторов, движущих сил) территориального развития, а вместе с этим и преодоления межтерриториальных различий в экономическом развитии.

*Целью данной работы* выступает отражение преимуществ стратегирования и прогнозирования в преодолении межтерриториальных дифференциаций.

*Изложение основного материала исследования.* Одним из важных инструментов обеспечения перспективного территориального развития выступает стратегирование (разработка долгосрочной и среднесрочной стратегий развития отдельно взятого территориального образования). Необходимость в стратегировании обуславливается все возрастающим усложнением экономических взаимоотношений и хозяйственных связей, нарастанием противоречий между глобализацией и регионализацией мирового хозяйства, сокращением продолжительности воспроизводственных циклов и т.п. В связи с этим появляется надобность в формировании долгосрочных устойчивых представлений субъектов территориального развития о возможных векторах развития соответствующих территориальных образований, обеспечивающих рациональное использование всех имеющихся в наличии ресурсов, с учетом сложившегося экономического (природного, материального, трудового, организационного, информационного и др. видов) потенциала и изменчивости внешней среды.

Уже через несколько лет под воздействием динамики как внешних, так и внутренних факторов многие стратегии развития теряют свое назначение и требуют серьезных доработок или даже изменений. Среди множества причин можно выделить [1, с. 156]:



отсутствие единой общепринятой методологии разработки региональных, отраслевых и корпоративных стратегий;

отсутствие единой терминологии, используемой в процессах стратегирования;

искусственная подмена процессов стратегирования процессами долгосрочного планирования и прогнозирования;

неразвитость нормативно-правовой базы, регулирующей процессы стратегирования;

острая нехватка программ профессиональной подготовки специалистов в области стратегирования.

Так, в Российской Федерации на первом этапе формирования институциональной среды стратегического управления (1995-2007 годы) методологию стратегирования было предложено развивать посредством возобновления процесса разработки прогнозно-программных мероприятий на основе системного подхода, предусматривающего четкую организацию деятельности органов публичной власти и строгую регламентацию их полномочий [2].

Переход ко второму этапу формирования институциональной среды стратегического управления (2007-2014 годы) был связан с началом применения инициативно-векторного метода разработки схем и форм региональной политики. Начиная с этого времени, стратегия рассматривается как система мер государственного управления, опирающихся на долгосрочные приоритеты, цели и задачи регионального управления в контексте проводимой государственной политики, обеспечивающих решение комплекса проблем развития региональных систем с учетом полноты раскрытия ресурсного потенциала и нейтрализующих потенциально возможные риски [3; 4].

Третий этап формирования институциональной среды стратегического управления (с 2014 года по настоящее время) начинает отсчет с момента принятия соответствующего федерального закона [5]. Особенностью этого этапа является уточнение методологических положений регионального стратегирования на основе рамочно-вариативного метода определяемых на основе всестороннего анализа результатов предшествующих этапов развития, обосновывающего условия и схемы урегулирования отношений участников деятельности в сфере стратегического планирования региональных систем [6].

Основными принципами стратегирования можно назвать: во-первых, принцип научности (предполагающий понимание причин несовпадения целей и результатов, видение противоречий между теорией и практикой, знание основных свойств больших систем и методов работы в них); во-вторых, принцип системности и комплексности (предусматривающий видение наиболее значимого комплекса взаимосвязанных и взаимообусловленных подсистем, обеспечивающих поступательное развитие территориальных образований); в-третьих, принцип баланса власти

(предписывающий, что уровень влияния руководителя на подчиненных должен быть равен степени зависимости подчиненных от руководителя); в-четвертых, принцип оптимального сочетания отраслевых (максимизация прибыли или повышение результативности функционирования предприятий) и территориальных (сохранение экологии, повышение уровня и качества жизни населения, решение социальных, культурно-этнических и экономических проблем) интересов и т.п.

Первым элементом стратегирования, который должен найти адекватное отражение действительности, является собственно понимание сущности стратегии, предполагающей наличие определенной содержания и формы. С одной стороны (содержательной), стратегия по своей сути является некоторым результатом размышлений субъекта над перспективами существования того или иного объекта, а с другой стороны (формальной или структурной) стратегия является основным документом стратегирования. Тогда, относительно некоторого результата размышлений, представляется, что наибольшего внимания заслуживает следующее определение стратегии: «стратегия – это мудрость, умноженная на точно выбранный вектор атаки с оценкой ресурсной ограниченности. С этой точки зрения, образ мышления (и категоризации) стратега ближе к онтологическому образу мышления, изучающему фундаментальные закономерности и принципы реальности, как экономические, так и социальные. В стратегии, как науке, в отличие от философии, к настоящему времени сформировано значительно меньше правил и категорий, классификаций терминов, теорий, методов и методологии» [7, с. 18].

Таким образом, использование стратегирования территориального развития позволяет фокусировать внимание специалистов (теоретиков и практиков) на решении экономических и социальных проблем (вопросов), ведущих к достижению (сохранению) успехов, преодолению трудностей за счет определения и выбора стратегических приоритетов развития территориальных образований. При этом стратегирование территориального развития минимально подвержено влиянию формальных правил и требований, что значительно расширяет горизонт поиска, включая варианты стратегических решений во взаимодействии с разными территориальными образованиями, предусматривающие получение наибольших выгод.

Относительно стратегии как некоторого документа ее определение может быть представлено как набор правил, которыми руководствуются при принятии управленческих решений [9, с. 130], или, что стратегия – это общая концепция того, как должны достигаться главные цели развития региона, как должны решаться стоящие перед территориальным сообществом проблемы и как должны распределяться необходимые для этого ограниченные ресурсы. При этом основными элементами концепции стратегии выступают: система целей, приоритеты распределения ресурсов, правила осуществления управленческих действий [10].

Основными видами стратегий могут считаться: генеральная (реализует миссию), функциональные (соответствуют отдельным направлениям деятельности), специальные (предназначенные для особых обстоятельств) стратегии развития территориальных образований; а по периодизации стратегии могут быть долгосрочными и среднесрочными.

Применительно выбранного предмета исследования, а именно, территориального развития, для определения стратегии предлагается следующая формализованная запись: «стратегия развития территории – это долгосрочное качественно определённое направление развития территории, касающееся её предназначения и целевых ориентиров, позволяющее достичь поставленных целей. Можно утверждать, что стратегия выступает ключевым звеном процесса стратегического управления территорией» [11, с. 53]. В этом же ряду применительно к такому территориальному объекту, как регион под стратегией его развития предлагается понимать концепцию социально-экономического развития, которую можно считать исследованием стратегических альтернатив развития региона на определенную перспективу [8]. В данном случае речь, скорее всего, идет о концепции стратегии как документе, в котором отражены возможные альтернативы развития региона.

Любая стратегия как способ действий становится необходимой в ситуации, когда для прямого достижения основной цели недостаточно наличных ресурсов. Основой задачей стратегии является эффективное использование наличных ресурсов для достижения основной цели. Стратегия достигает основной цели через решение промежуточных тактических задач по оси «ресурсы–цель», т.е. тактика является инструментом реализации стратегии и подчинена основной ее цели [12].

Отдельные исследователи предлагают в качестве компонентов механизма стратегирования развития экономики отдельных регионов использовать: во-первых, ядро стратегирования, а именно, взаимодействия двух сил, конституирующих способ организации хозяйственного пространства России – силы государственной власти и силы частной собственности [13]; во-вторых, инфраструктуру стратегирования, представляющую собой необходимую платформу для обеспечения общих сервисных потребностей участников данного процесса, состоящую из территориальных депозитариев перспективных идей, инкубаторов новых форм бизнеса, торговых площадок для фьючерсных сделок в рамках достижения перспективных целей экономики региона и интернет-платформ для разносторонних коммуникаций между участниками стратегирования [14, с. 42].

По своей сути долгосрочная и среднесрочная стратегии представляют собой, с одной стороны, концептуальный замысел достижения выбранной цели, с другой – определенный набор регулирующих мер, направленных на согласованность совместных действий по достижению положительных перспектив пространственно-временных изменений в важнейших параметрах (характеристиках) территориального развития. Исходя из того, что объектом

территориального развития выступают территориальное образование, территориальная экономическая система и экономическое пространство, то и соответствующие долгосрочная и среднесрочная стратегии должны формироваться относительно этих составляющих.

При этом под развитием территориального образования необходимо понимать изменения основных ее свойств посредством освоения и насыщения экономическими объектами и связями между участниками общественного производства; под развитием территориальной экономической системы – изменения режима ее функционирования посредством придания нового качества основным ее свойствам (целостности, комплексности, устойчивости и жизнеспособности); под развитием экономического пространства – изменения форм организации использования элементов производительных сил (в первую очередь населения и регионального хозяйства) и обеспечение на этой основе его однородности.

Основным же стержнем стратегического управления территориального развития выступает разработка системы концепций стратегий развития – заранее спланированных реакций объекта (территориального образования) на изменения внешней среды, вектор его поведения, выбранный для достижения желаемого результата на долгосрочную и среднесрочную перспективу. В данном случае речь идет, по крайней мере, о двух концепциях стратегии территориального развития: на долгосрочную перспективу и на среднесрочный период развития.

Можно предложить следующее определение стратегии (долгосрочной или среднесрочной) развития территориального образования, а именно, как раскрытие (описание) замысла о достижении (освоении) желаемого будущего (в отдаленной или более близкой перспективе) при помощи имеющихся в наличии в настоящее время организационных, экономических, административных, технических и других форм, средств и методов. При этом основным документом, в котором должны будут найти отражение основные элементы стратегии, становится ее концепция. Под концепцией стратегии необходимо понимать аналитический документ, в котором излагается описание замысла о среднесрочных (до 5 лет) или долгосрочных (от 7 и более лет) наиболее важных установках развития территориального образования, состоящих из миссии, видения, целей и задач (подцелей), участников, механизмов реализации, этапов реализации.

Важной функцией системы стратегического управления территориального развития выступает прогнозирование, основанное на количественных и качественных оценках состояния и динамики отдельных параметров развития территориальных образований.

Вот как дается определение прогнозирования территориального развития в Федеральном Законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: «прогнозирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, ... о

направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [15, Ст. 3]. Прогнозирование также используется для представления возможного уменьшения межтерриториальных различий в экономическом развитии.

Прогнозирование, как способ выравнивания условий для перемещения капиталов, товаров и рабочей силы между различными территориями, – это «система научных исследований качественного и количественного характера, направленных на выяснение тенденций развития народного хозяйства или его частей (отраслей, регионов, предприятий и т.п.) и поиск оптимальных путей достижения целей этого развития и способствует выработке концепции экономического развития (экономической стратегии) региона на перспективу. Оно играет определенную роль и на стадии осуществления планов, в оценке на том или ином этапе состояния дел и в поиске возможностей и направлений дополнительных управленческих действий, предназначенных для ликвидации отклонений от намеченной траектории развития экономической системы» [16, с. 57].

Здесь следует подчеркнуть, что прогнозирование территориального развития не является панацеей при решении противоречий в межтерриториальных отношениях, и не следует предъявлять завышенные требования к возможным его результатам. Дело в том, что экономическая наука не занимается предсказаниями, она занимается только прогнозами, а это достаточно простая вещь: это оценка возможных результатов или последствий каких-либо действий в экономике или бизнесе, и не более того. Вопрос о том, будет ли произведено это действие или бездействие, не составляет предмета экономической науки (хотя и представляет для нее интерес), это относится, скорее, к сфере политологии. В этом смысле вопрос о том, что именно будет, что случится дальше, – это не предмет для прогнозиста, с точки зрения науки прогнозирования это вопрос сам по себе некорректный [17, с. 70].

В этой связи следует полностью согласиться с мнением о том, что «прогнозирование явлений социально-экономической природы, вообще, и прогнозирование территориально опосредованных социально-экономических процессов, в частности, имеет под собой довольно зыбкое научно-методическое основание, не способное обеспечить относительно простое получение приемлемо надежных и вполне определенных данных. Поэтому прогнозирование никак нельзя отнести к числу широко востребованных практикой и доказавших свою управленческую действенность инструментов регионального и местного развития. Его применение является весьма узко ограниченным и в большей мере носит, можно сказать, ритуально-обязательный, формально предписанный законодательством, нежели практически обусловленный и реально значимый характер» [18, с. 7].

Поэтому прогнозирование развития территорий должно представлять собой набор некоторых вариантов возможного развития, которые могут

наступить при сохранении или изменении тех или иных условий, способствующих выбору соответствующих направлений развития, и причин, обуславливающих появление новых явлений или процессов, или изменений между взаимодействующими субъектами в таком развитии. «Сущность прогнозирования заключается в том, что на основе определённой методологии выявляются тенденции и закономерности объекта наблюдения и затем выполняется построение моделей будущего состояния объекта исследования. Методология прогнозирования социально-экономического развития региональных систем базируется на двух подходах к прогнозированию: исследовательском и целевом» [19].

Прогнозирование развития территорий представляет собой научное обоснование как общих, так и отдельных направлений социально-экономического развития в отдалённом будущем, рассмотрение альтернативных вариантов такого развития и определение возможных сроков достижения предполагаемых изменений. В этой связи следует согласиться с мнением [19] о том, что главными функциями социально-экономического прогнозирования является: выявление и анализ сложившихся закономерностей и тенденций экономического развития; оценка этих тенденций в будущем и учет их положительных и отрицательных последствий; предвидение новых экономических ситуаций, новых проблем; выявление возможных альтернатив развития в перспективе; накопление информации, позволяющей выбрать верное направление развития экономики и т.п.

В качестве основных принципов прогнозирования развития территорий можно выделить: во-первых, принцип системности прогнозирования (предполагает прямую соподчиненность и тесную взаимосвязь прогнозов развития территориальных образований и их элементных составляющих); во-вторых, принцип согласованности прогнозирования (в соответствии с которым должны учитываться возможные сценарии и тенденции развития территориального образования); в-третьих, принцип вариантности прогнозирования (согласно которому должны разрабатываться несколько вариантов прогноза – пессимистический, оптимистический и нейтральный); в-четвертых, принцип непрерывности прогнозирования (который предполагает, что прогноз из-за появления новых данных необходимо корректировать в зависимости от сроков и промежуточных результатов); в-пятых, принцип верифицируемости прогнозирования (который предполагает обязательную процедуру проверки разработанных прогнозов на точность, надежность, достоверность, их обоснованность) и т.д.

В настоящее время в методологии прогнозирования развития территорий применяются следующие методы [20]:

метод экстраполяции, учитывающий динамику прогнозируемых и планируемых индикаторов, а также возможные тенденции их вариации;

метод экспертных оценок, связанный с опросами специалистов, имеющих значительный опыт работы в данной сфере;

методы экономико-математического моделирования, предусматривающие разработку формализованных моделей, подстановка в которые числовых значений, характерных для будущих периодов, дает возможность вычислить другие параметры для этих же периодов.

В связи с недостаточно глубокой проработкой методологии и соответствующих методик прогнозирования социально-экономических процессов, а также не вполне обоснованного пренебрежительного отношения со стороны представителей властных структур, для которых желаемое состояние того или иного территориального образования никаким образом не сопрягается с реально существующими условиями и факторами развития, существует безотлагательная необходимость в использовании современного методического инструментария.

Таким образом, прогнозирование территориального развития призвано создавать информационную базу для определения возможных направлений и выбора оптимального пути развития в будущем любого по размерам территориального образования. Оно не только выявляет объективные тенденции (как позитивные, так и негативные) развития для определения будущего состояния, но и дает материал для обоснования мер по активному воздействию как на сами тенденции, так и непосредственно на развитие территориального образования.

Результатом прогнозирования территориального развития выступает прогноз. Прогнозы экономических процессов и явлений разрабатывают в виде качественных характеристик развития (общего описания тенденций и ожидаемого характера изменений, а в самом простом случае – утверждения о возможности или невозможности наступления какого-либо события) и количественных (точечных или интервальных) оценок прогнозируемых показателей и величины вероятности достижения этих значений. Прогноз социально-экономического развития любой территории представляет собой гипотезу (предвидение) будущего состояния ее экономики и социальной сферы. Другими словами «прогноз – это вероятностное суждение о состоянии объекта в определенный момент времени в будущем или об альтернативных способах достижения этого состояния» [21].

Прогнозы территориального развития могут разрабатываться: во-первых, на долгосрочную перспективу один раз на период от 7 до 10 лет; во-вторых, на среднесрочную перспективу – на период от 3 до 5 лет (с возможной ежегодной корректировкой при условии использования прогнозных показателей при реализации стратегических планов или приоритетных программ развития). Основными потребителями прогнозов развития территорий выступают органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях. В этом случае «региональные прогнозы предоставляют государственным и региональным уровням власти ориентиры (индикаторы), позволяющие более объективно определять существующие тренды в формировании структуры макроэкономики, выявлять ориентировочные количественные характеристики социально-

экономического развития конкретного региона, в частности, и страны в целом» [22, с. 18].

В связи с недостаточной проработанностью отдельных вопросов теории, в частности, касающихся семантического содержания понятия «прогноз» можно предложить следующее его определение: во-первых, долгосрочный прогноз развития территориального образования представляет собой аналитический документ, в котором изложена научно обоснованная гипотеза (на основе сценарных предположений) о вероятном состоянии его основных экономических и социальных характеристик от 7 до 10 лет; во-вторых, среднесрочный прогноз развития территориального образования – это аналитический документ, в котором изложена научно обоснованная гипотеза (на основе сценарных предположений) о вероятном состоянии его основных экономических и социальных характеристик региону от 3 до 5 лет.

Результатами верификации таких гипотез и будет точность описания и достоверность характеристик того будущего состояния территориального образования, для которого и готовились прогнозы (среднесрочный и долгосрочный).

*Выводы.* Таким образом, стратегия выступает как описание общего замысла, касающегося достижения желаемого будущего состояния объекта (территориального образования), она расширяет рамки интересов и возможностей субъектов, участвующих в ее разработке. При этом участники начинают видеть настоящее через призму будущего, что позволяет отбирать уже сегодня иные приоритеты развития. В то же время концепция стратегии представляет собой документ, содержащий в себе описание важнейших установок территориального развития. Данное обстоятельство всегда необходимо иметь в виду при рассмотрении (описании) возможностей перспективного развития территориального образования и подготовки соответствующего документа, в котором будут отражаться основные ее элементы: миссия, видение, цели и задачи (подцели), участники, механизмы реализации, этапы реализации. Прогноз (долгосрочный и среднесрочный) представляют собой количественную оценку возможного состояния экономики и социальной сферы на отдельной территории с учетом сложившихся тенденций изменения наиболее важных статистических показателей. Такая оценка должна служить общим ориентиром для всех участников стратегического управления территориальным развитием при разработке и реализации мер, направленных на решение важнейших задач и достижение заявленных целей.

#### ***Список использованных источников***

1. Фатеев, В.С. Современная практика стимулирования регионального и городского развития / В. С. Фатеев // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально экономического развития: материалы 4-й междунар. науч. конф., Минск, 2–3 окт. 2003 г.: [в 3 т.] Т.1.:



Доклады. – Минск: НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, 2003. – С. 251–265.

2. Орехова, Т.В. Транснационализация экономических систем в условиях глобализации: монография / Т.В. Орехова / Под ред. Ю.В. Макогона. – Донецк: ДонНУ, 2007. – 394 с.

3. Китинг, М. Новый регионализм в Западной Европе / Майкл Китинг // Логос. – 2003. – № 6. – С. 67-116.

4. Бакуменко, В.Д., Чалая, Н.Д. Механизмы выравнивания асимметрии регионального развития в условиях глобализации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ekmail.ukma.edu>. – 2008. – С. 15-23 (дата обращения: 17.06.2016).

5. Василенко, В.Н. Методология экономической диагностики / В.Н. Василенко // Экономика Украины. – 2009. – № 9. – С. 4-17.

6. Региональное (областное) самоуправление: сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований; Редкол.: В.К. Мамутов (отв. ред.) и др. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2005. – 166 с.

7. Петросянц, В.З. Зарубежный опыт государственного регулирования регионального развития / В.З. Петросянц, Х.Д. Арсланова, Л.Г. Ниналалова // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2016. – № 10. – С. 99-105.

8. Гаджиева, А.И. Методы регулирования регионального развития / А.И. Гаджиева // Вопросы структуризации экономики. – 2010. – № 3 – С. 165-171.

9. Чмышенко, Е.В. Стратегия планирования как фактор регионального развития / Е.В. Чмышенко // Вестник ОГУ. – 2010 – № 1 (107) январь. – С. 77-82.

10. США: различия между штатами в уровне социально-экономического развития. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=3021&type=news> (дата обращения: 22.11.2018).

11. Ларина, Н.И. Региональная политика в странах рыночной экономики / Н.И. Ларина, А.А. Кисельников; НГАЭиУ. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1998. – 172 с.

12. Принципы работы и основные элементы экономики США // Мировая экономика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ereport.ru/articles/weconomy/usa.htm> (дата обращения: 22.11.2018).

13. Прядкина, Н. Н. Зарубежный опыт управления социально-экономическим развитием территорий / Н. Н. Прядкина. // Вестник ОГУ. – 2012. – № 8 (144). – С. 150-155.

14. Герасимова, О.А. Система экономического планирования в США: на примере Вашингтона, Мемфиса и Майами [Электронный ресурс] / О.А. Герасимова – Режим доступа: <http://www.irex.org/sites/default/files/u112/GerasimovaRus%28int%29.pdf> (дата обращения: 22.11.2018).

15. Мотылев, В.В. Государственные программы экономического развития в США/ В.В. Мотылев //Экономический журнал. – М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2002. – № 4. – С. 129-160.

16. Супян, В.Б. Американская экономика: Новые реальности и приоритеты XXI века / В.Б. Супян. – М.: РАН, Ин-т США и Канады, 2001. – 152 с.

17. Тиханский, А.И. Доктриальное видение национальной безопасности в США и особенности ее стратегического планирования / А.И. Тиханский // Идеологические аспекты военной безопасности. –2010. – № 3. – С. 49-56.

18. Давыдов, А.Ю. Нужны ли России свободные экономические зоны? / А.Ю. Давыдов // США и Канада. Экономика. Политика. Культура. – 2006. – №2. – С. 100-103.

19. Кремнивая долина – место, история, инфраструктура и самые успешные люди, проекты и компании [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://utmagazine.ru/posts/12540-kremnievaya-dolina> (дата обращения: 22.11.2018).

20. Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС?: брошюра / European Commission, Главное управление региональной политики, 2009. – 16 с.

21. Дудин, М.Н. Зарубежный опыт осуществления региональной политики в условиях транзитивной экономики и возможность применения его в России / М.Н. Дудин // Региональная экономика: теория и практика. – 2015. – № 10 (385). – С. 2-14.

22. Кавешников, Н. Методы управления в Европейском Союзе / Н. Кавешников // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. – № 8. – С. 49-60.

**УДК 005.35**

## **ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДНР НА ОСНОВЕ СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

***Кириенко О.Э.,***

*к.э.н., доцент кафедры менеджмента непроеизводственной сферы  
Перельмутова Е. М., магистрант  
ГОУ ВПО «ДонАУиГС», г. Донецк*

*В статье рассмотрена необходимость определения эффективных механизмов совершенствования управленческой деятельности на республиканском уровне. Обозначены проблемы социальной ответственности государства. Разработаны механизмы и рассмотрены*

*возможные пути повышения качества и эффективности управления с акцентом на социальную ответственность.*

**Ключевые слова:** *эффективность, государственное управление, механизмы, социальная ответственность, государство, общество.*

*The article considers the necessity to identify effective mechanisms for improving management at the republican level. Identified problems of social responsibility of the state. Mechanisms have been developed and possible ways of improving the quality and efficiency of management with an emphasis on social responsibility have been considered.*

**Keywords:** *efficiency, government, mechanisms, social responsibility, state, society.*

*Постановка проблемы.* Состояние и перспективы развития любого государства и общества, обстоятельства внутренней и внешней среды по отношению к государству, препятствия и преодоление кризисных ситуаций во многом зависят от степени эффективности и качества государственного управления. Донецкая Народная Республика – молодое государство, которому предстоит пройти длинный путь развития путём множества положительных преобразований прежде, чем оно достигнет своего стабильного положения среди других стран. Осложняет ситуацию официальная непризнанность Донецкой Народной Республики мировым сообществом, что является одной из наибольших проблем, препятствующих её развитию.

Система институтов власти и общества последовательно обеспечивает становление и развитие системы управления и находится в постоянных изменениях и преобразованиях. Результативность этого процесса, на сегодняшний день, является неудовлетворительной, так как не соответствует ожиданиям общества.

*Анализ последних исследований и публикаций* специалистов свидетельствует о том, что именно социальную ответственность можно рассматривать как наиболее действенный механизм влияния на государственную систему управления. Решением проблем социально-экономического развития, обеспечения высокого качества жизни населения и национальной безопасности путём повышения эффективности государственного управления на основе социальной ответственности занимались многие учёные, среди которых С.А. Кожевников [5], В.П. Гриднев [3], С.А. Орехов [7], Л.М. Чеглакова [8] и др.

Определённые теоретические разработки исследователей дают возможность понять природу социальной ответственности, значимость духовно-моральной составляющей в этом процессе, проследить взаимосвязь и взаимодействие человека, общества, государства и бизнеса как субъектов государственного управления. Но существуют также определённые упущения в работах специалистов, среди которых отсутствие оценки весомости проблем и препятствий в действующей системе государственного управления относительно формирования стратегических путей их преодоления. Стратегические пути необходимы для становления социальной

ответственности как механизма для повышения качества и эффективности государственного управления.

*Актуальность.* Демократизация управления предполагает некоторую степень свободы с чувством ответственности. На практике всё иначе – пренебрежение ответственностью, вседозволенность, коррумпированность, всему этому содействует несовершенная законодательная база. Негативные последствия такого состояния влияют на общество и социальные отношения и приводят к разрушению человеческих ценностей и деградации. Увеличение степени свободы без формирования ответственности приводит к росту социального напряжения, которое негативно влияет на экономическую ситуацию в государстве и уничтожает возможности формирования благоприятных условий для развития каждого отдельно взятого человека.

Понимание степени ответственности государства перед обществом и необходимости совершенствования государственного управления требует поиска возможных путей преодоления препятствий на пути его развития, применения действенных механизмов, которые обеспечат его качество и эффективность. Именно это является первостепенной задачей формирования цивилизованного государства и общества.

*Цель статьи* – обоснование предложенных путей повышения качества и эффективности государственного управления в Донецкой Народной Республике на основе социальной ответственности.

*Изложение основного материала исследования.* Одним из важнейших предназначений государственного управления является создание условий для осознания человеком преимуществ социальной ответственности и её реализация. Ответственность, в целом, представляет собой отношение, которое обеспечивает соблюдение интересов и свобод взаимосвязанных сторон. В данном случае этими сторонами выступают государство и общество. Ответственность невозможна без одного из компонентов – осознания долга сторон друг перед другом, оценки поведения и наложения санкций в случае, если происходит злоупотребление свободами и полномочиями.

Что же касается социальной ответственности, то Стандартом ГОСТ Р ИСО 26000-2012 «Руководство по социальной ответственности» определено понятие «социальная ответственность». Под ним понимается «ответственность организации за воздействие ее решений и деятельности на общество и окружающую среду через прозрачное и этическое поведение» [2].

Этическое поведение характеризуется соблюдением определенных правил и норм морали, которые далеко не всегда прописаны законодательно или хотя бы на уровне отдельных организаций. В Донецкой Народной Республике пока не существует этического кодекса государственных служащих, но это не означает, что лица, занимающие государственные должности, могут идти наперекор нормам морали. В частности, этот вопрос отчасти регулирует Конституция Донецкой Народной Республики. Так, в Ст. 48 раздела II Конституции указано, что «права и свободы человека и

гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» [1].

С.А. Орехов считает, что корпорация выявляет мнения и интересы всех сторон корпоративного управления и стремится максимально учесть их в своей деятельности благодаря механизмам социальной ответственности. Предприятие добровольно принимает решение о своем участии в улучшении социума и защите окружающей среды. На государственном уровне вместо корпораций выступают государственные служащие [7].

Неразвитость социальной ответственности создаёт благоприятную среду для неисполнения обязанностей субъектами государственного управления в системе общественных внутренних и внешних отношений. Всё это становится причиной появления коррупции, слабой конкурентоспособности государства и невысокого уровня развития человеческого потенциала.

В условиях, когда государственное управление игнорирует социальную ответственность, появляется множество недостатков. На уровне личности – это безответственность чиновников на всех уровнях управления, непрофессионализм, низкий уровень культуры управленцев. На уровне государства – это угроза национальной безопасности, причинённая безответственностью государственных служащих; высокий уровень бедности и низкий уровень качества жизни.

Человек является главным субъектом государственного управления, на него влияют все институты общества. Незрелость социальной ответственности является последствием их неэффективной деятельности. Социальная ответственность государства обязует создать условия для формирования и становления социальной ответственности в тех институтах, где происходит непосредственное влияние на формирование личности человека, его потребностей, интересов и ценностей. Такими институтами выступают: семья, средства массовой информации, система образования, трудовой коллектив.

Так, например, средства массовой информации подают негативную информацию и не задумываются над тем, что она порой разрушает ценности человека, провоцирует насилие и т.д. В трудовой сфере государство зачастую принимает позицию невмешательства в деятельность предприятий, что порождает трудовые конфликты и непрестижность труда. Таким образом, социальные институты, которые больше всего влияют на социальную ответственность личности, остаются за гранью государственного регулирования. Но, при этом, социальная ответственность государства зависит от развитости гражданского общества.

К причинам, которые препятствуют становлению социальной ответственности Донецкой Народной Республики, можно отнести: доминирование, в некоторых случаях, личностных интересов над

общественными, низкий уровень духовно-моральной культуры отдельных управленцев, неразвитость общественного контроля за деятельностью органов власти. Эти проблемы тормозят общественный прогресс.

Прежде чем рассматривать механизмы повышения качества и эффективности управления на основе социальной ответственности следует разобраться, что собой представляет само понятие «механизм». Механизм в управлении – это инструмент, с помощью которого управляющая система оказывает воздействие на управляемый объект, преобразуя его при этом. В процессе управления он выполняет две основные функции: доставляет информацию органу управления о состоянии объекта управления и обеспечивает реализацию (исполнение) решений, принятых органом управления.

Для повышения уровня качества и эффективности государственного управления на основе социальной ответственности необходимо применять эффективные механизмы регулирования. В табл. 1 представлены возможные механизмы регулирования и пути их реализации [4,6,9].

*Таблица 1*

**Возможные механизмы регулирования государственной деятельности на основе социальной ответственности и пути их реализации**

Механизм регулирования	Пути реализации
Стратегический	Принять и разработать стратегию построения социального государства Донецкой Народной Республики, доработать гуманитарную политику государства, разработать Национальную стратегию развития социальной ответственности для всех уровней государственного управления с определением особенностей её применения в государстве и на отдельных предприятиях
Правовой	Осуществить анализ и оценку выполнения социального законодательства Донецкой Народной Республики, разработать Кодекс государственного служащего и включить в него основы социальной ответственности, обеспечить повышение уровня правовой культуры граждан относительно знаний своих прав и обязанностей
Институционный	Создать систему государственных институтов, направленных на развитие социальной ответственности, и обеспечить их эффективную деятельность; организовать департамент по социальной ответственности; создать институт помощи родителям в правовом, культурном и деловом воспитании детей
Финансово-экономический	Осуществить финансовую поддержку субъектам хозяйствования, действующим на принципах корпоративной социальной ответственности, разработать систему стимулирования инвестиций в социальную сферу путём партнёрских отношений между предприятиями и государством, ввести практику объединения ресурсов государства и бизнеса для осуществления отдельных социальных программ и решения экологических вопросов; основать фонд поддержки предприятий среднего и малого бизнеса, которые реализуют принципы корпоративной социальной ответственности

Механизм регулирования	Пути реализации
Организационно-управленческий	Выполнить оценку состояния и препятствий развитию социальной ответственности в государстве, которые представляют угрозу для национальной безопасности через рост имущественной дифференциации населения и рост уровня бедности; создать условия и предоставить возможности для контроля над деятельностью государственных служащих со стороны общества
Социокультурный	Обеспечить развитие социальных связей и взаимодействия всех слоёв населения Донецкой Народной Республики; обеспечить повышение доверия граждан органам государственной власти, наладить социальный диалог между органами власти и гражданскими организациями; внедрить систему морально-духовного воспитания с определением преимуществ социальной ответственности во всех учебных заведениях Донецкой Народной Республики
Информационный	Ввести систему отчётности по корпоративной социальной ответственности, в которой предприятия будут указывать условия труда работников, мероприятия по улучшению их здоровья и безопасности, экологические мероприятия предприятия, благотворительность и др.; освещать и распространять примеры социально ответственного поведения первых лиц государства; задействовать информационные ресурсы для распространения стимулирования и поддержки социально ответственного поведения
Научный	Осуществить государственный заказ на проведение научных исследований относительно теоретических и практических аспектов социальной ответственности государственных институтов и общества; обеспечить формирование и реализацию моделей конкурентных преимуществ делового поведения, основанного на принципах корпоративной социальной ответственности
Кадровый	Обеспечить интеграцию корпоративной социальной ответственности в образование и науку, систему подготовки государственных служащих, повышение квалификации специалистов и тренинги

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что это далеко не все возможные механизмы повышения уровня качества и эффективности государственного управления. Но реализуя хотя бы эти мероприятия, можно вывести государственное управление на качественно новый, более высокий уровень, тем самым получить благоприятный социальный эффект.

*Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок в данном направлении (по данной проблеме).* Таким образом, теоретические обобщения позволили представить основные пути повышения качества и эффективности государственного управления в Донецкой Народной Республике.

Для повышения уровня качества и эффективности государственного управления на основе социальной ответственности необходимо стратегическое, правовое, институциональное, финансово-экономическое,

организационно-управленческое, социокультурное, информационное, научное и кадровое обеспечение. Эти компоненты и будут механизмами регулирования управленческой деятельности на уровне государства.

### ***Список использованных источников***

1. Конституция Донецкой Народной Республики принятая Верховным Советом Донецкой Народной Республики 14.05.2014 г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnr-online.ru/konstituciya-dnr>.

2. ГОСТ Р ИСО 26000-2012. – 2014. – Руководство по социальной ответственности. М.: Стандартинформ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/gost-r-iso-26000-2012>.

3. Гриднев В.П. Повышение эффективности государственного управления в условиях динамического развития России / В.П. Гриднев // Управленческое консультирование. – 2015. – №8 (80). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-gosudarstvennogo-upravleniya-v-usloviyah-dinamicheskogo-razvitiya-rossii>.

4. Звонарь В.П. Логіка дослідження соціальної відповідальності як соціоекономічного феномену / В.П. Звонарь // Економіка України. – 2015. – № 5. – С. 4-16.

5. Кожевников С.А. Повышение эффективности государственного управления – ключевая задача для современной России / С.А. Кожевников // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – №3 (51). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-gosudarstvennogo-upravleniya-klyuchevaya-zadacha-dlya-sovremennoy-rossii>.

6. Новикова О.Ф. Соціальна відповідальність держави: проблеми та стратегії модернізації системи управління / О.Ф. Новикова, М.Е. Дейч // Социальная экономика. – 2013. – № 2-3. – С. 94-98.

7. Орехов С.А. Концепции и эволюция корпоративной социальной ответственности / С.А. Орехов, С.П. Иванова // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. – 2018. – №5 (101). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsii-i-evolyutsiya-korporativnoy-sotsialnoy-otvetstvennosti>.

8. Чеглакова Л.М. Характерные черты социальной ответственности и этики в организациях малого и среднего бизнеса в России / Л.М. Чеглакова, Б.С. Батаева, О.А. Мелитонян // Российский журнал менеджмента. – 2018. – №1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/harakternye-cherty-sotsialnoy-otvetstvennosti-i-etiki-v-organizatsiyah-malogo-i-srednego-biznesa-v-rossii>.

9. Шульга М. Уявлення населення про соціальну відповідальність / М. Шульга // Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – 2014. – № 1(1). – С. 186-195.



## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ

**Козлов В.С.,**  
к.э.н., доцент кафедры  
менеджмента непроеизводственной сферы,  
ГОУ ВПО «ДонАУиГС»

*В статье проанализированы сферы государственного регулирования предпринимательской деятельности, масштаб их влияния и возможность адаптации и применения эффективных в организации республики.*

**Ключевые слова:** государственное регулирование, организация, управление, адаптация, предпринимательство.

*The article analyzes the scope of state regulation of business, the scale of their influence and the possibility of adaptation and application of effective in the organization of the Republic.*

**Keywords:** state regulation, organization, management, adaptation, entrepreneurship.

*Постановка задачи в общем виде.* Рыночная экономика, диктуемая в условиях современных вызовов представляет собой совокупность общественных отношений и функционирует на основе и только в рамках принимаемых законов. Несмотря на то, что рынок опирается на спросе и предложении, конкуренции, получении прибыли, абсолютной свободы на нем быть не может. В противном случае развиваются монополизм и другие негативные тенденции, утрачивается цельность экономической стабильности общества. Следовательно, нужна система регулирующих механизмов, удерживающих социально-экономические процессы в рамках интересов общества, организаций, страны.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Генри Хэзлитт [1], Джон Р. Хикс [2,3], Артур С. Пигу [4], Элвин Х. Хансен [5], Рой Харрод [6], Евсей Домар [6], Дж.М. Кларк [7], Пол Самуэльсон [8], Нордхаус В.[8], Роберт М. Солоу [9] и другие ученые занялись систематическим анализом макроэкономических связей в поисках ответа на вопрос о движущих силах развития рыночной экономики в условиях господства монополий и финансово-промышленных групп. Опираясь на теоретический анализ, все эти ученые пришли в свое время к выводу о необходимости государственного вмешательства посредством методов антициклической политики и длительного стимулирования темпов роста.

И.И. Мазур и В.Д. Шапиро [9] определяют реструктуризацию как совокупность мероприятий по комплексному приведению условий функционирования компании в соответствие с изменяющимися условиями рынка и выработанной стратегией ее развития (Мазур, Шапиро, 2001).

М.Д. Аистова характеризует реструктуризацию как радикальное изменение структуры хозяйственной организации (активов, собственности, финансов, управления, кадров).

Г.А. Александров особое внимание уделяет фундаментальному, всеобъемлющему характеру реструктуризации. Он отмечает, что реструктуризация – фундаментальные комплексные изменения, в основе которых лежит трансформация структуры бизнеса и образа функционирования предприятия, охватывающие практически все аспекты его деятельности; их конечной целью является преодоление кризисных явлений, повышение эффективности работы и конкурентоспособности, увеличение прибыльности.

Проблемам регулирования рынка много внимания уделял в своих работах Н.Д. Кондратьев. Считая рыночное хозяйство естественным, он вместе с тем не допускал отсутствия регулирования. Абсолютно свободного рынка нет: рынок везде и всегда регулируется экономическими рычагами и, прежде всего, ценовыми, кредитными, налоговыми. Н.Д. Кондратьев признавал планирование, но отвергал директивный характер планов [12].

*Актуальность.* Задачи адаптации к быстрым изменениям, происходящим во внешней среде, предприятия пытаются решать посредством комплексного реформирования структур и функций управления. Одним из наиболее эффективных инструментов такого реформирования является реструктуризация. Реструктуризация предприятий и отраслей России призвана решить конкретные задачи вывода экономики из глубокого системного кризиса, а также адаптировать ее к работе в условиях рыночных отношений.

*Цель статьи.* Исследовать существующие концепции государственного регулирования и возможности их адаптации к условиям современных вызовов.

*Изложение основного материала исследования.* Рыночная экономика, несмотря на свои значительные положительные качества, не всегда способна автоматически регулировать все экономические и социальные процессы в интересах каждого гражданина, предприятия и государства в целом. Она не обеспечивает социально справедливого распределения доходов граждан, не всегда гарантирует право на социальную работу, не направлена на защиту окружающей среды и не поддерживает незащищенные группы населения.

Частный сектор не стремится инвестировать в такие отрасли и проекты, которые не приносят большой прибыли, но для общества и государства они просто жизненно важны. Рыночная экономика не решает многих других насущных проблем. И все это должно быть сделано государством, а именно четко и эффективно наладить предпринимательскую деятельность, которая будет способствовать стабилизации экономических и социальных процессов внутри государства.

Прерогатива государства заключается в создании надежного правопорядка в стране, национальной безопасности, а это, в свою очередь,

является основной базой, основой для формирования и развития предпринимательства и экономики.

Таким образом, предпринимательство в любом государстве не может нормально развиваться и улучшаться, если страна не гарантирует для этого адекватных условий. Государство всегда регулирует текущую экономику. В то же время организационно-правовой эффект направлен на стимулирование частных инициатив и оказание помощи бизнесменам, создавая необходимые условия для их успешного и эффективного функционирования [1].

В современных условиях наблюдается увеличение государственного регулирования, тенденция к централизации власти и поощрение формирования и развития предпринимательства, изменения организационных форм взаимодействия органов государственной власти с частными хозяйственными предприятиями, происходят значительные изменения в механизме, целях, аппарате управления, в сочетании государственных и рыночных механизмов регулирования.

Сферы государственного регулирования предпринимательской деятельности сегментируют по видам рынка: товарный рынок, рынок ценных бумаг, валютный рынок, банковский рынок, рынок страховых услуг.

Экономическая поддержка деятельности не хозяйствующих субъектов является одним из направлений государственного регулирования предпринимательской деятельности, как некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность для достижения целей, для которых они создаются [13].

Предпринимательская деятельность (предпринимательство) является независимой деятельностью, осуществляемой на свой страх и риск, направленной на систематическую прибыль от использования имущества, продажи товаров, проведение работ или оказание услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в соответствии с установленными законом процедурами.

С экономической точки зрения предпринимательство играет роль в развитии экономики страны. Предприниматель может осуществлять любой вид деятельности, если они не запрещены законом.

В Донецкой Народной Республике согласно закону «О предпринимательстве» субъектами предпринимательства могут быть [14]:

граждане Донецкой Народной Республики, других государств, лица без гражданства, не ограниченные Законом в правоспособности или дееспособности;

юридические лица всех форм собственности, установлены Конституцией ДНР, иными законами, регулирующими отношения собственности;

объединение юридических лиц, которые осуществляют деятельность в ДНР на условиях соглашения о распределении продукции.

Объектами государственного регулирования экономической деятельности организаций являются:

стимулирование спроса на товары и услуги, капиталовложений, инновационной деятельности и занятости;

создание условий для развития конкуренции;

структура экономики отраслей (соотношение отдельных отраслей, воспроизводственная, технологическая, социальная и региональная структура);

условия накопления капитала, которые соответствуют экономическим интересам субъектов хозяйствования;

внешнеэкономическая деятельность организаций;

окружающая среда [14].

По тому, как осуществляется регулирование предпринимательской деятельности и как обеспечены гарантии субъектам такой деятельности, можно судить о регулировании экономики в целом (надлежащим ли образом осуществляется это регулирование и эффективно ли оно).

Государственное регулирование ведения бизнеса – это не хаотический эффект, а строго упорядоченная система действий государства в законодательно установленных формах для реализации государственной экономической политики. В самой общей форме цель влияния государства на экономическую деятельность может быть определена таким образом, чтобы достичь баланса между государственными и частными интересами в экономике. Для этого государство должно решить следующие проблемы (типы и содержание которых в разные исторические периоды, для разных политических режимов очень разные).

Основные направления государственного регулирования предпринимательской деятельности – конкретные сферы, в которых государственное вмешательство в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов является необходимым и правомерным для достижения баланса между интересами общества в целом и законными интересами хозяйствующих субъектов.

Главными мерами государственной поддержки малого бизнеса Минэкономразвития ДНР счел обеспечение равного доступа малых организаций к финансовым ресурсам, облегчение их возможности участвовать в развитие бизнес-инкубаторов, в том числе в студенческой среде, поддержку экспорта и т.д. [15].

Обосновывая необходимость государственной поддержки малого предпринимательства, профессор Т.М. Гандилов приводит три основных довода:

Во-первых, начинающему (стартающему) бизнесу при его относительно низкой жизнеспособности сразу добиться самодостаточности и саморегуляции довольно сложно, он нуждается в налоговой, имущественной, технической, кредитно-финансовой, инвестиционной, кадровой, инфраструктурной поддержке со стороны государства.

Во-вторых, в отличие от крупных компаний малым предприятиям трудно выдерживать конкуренцию, так как они менее устойчивы, обладают меньшим капиталом и нуждаются в постоянной финансовой поддержке извне.

В-третьих, государство оказывает поддержку малым и средним предприятиям и в странах в экономическом отношении более развитых, чем Россия.

В задачи государственного регулирования входят:

разработка, утверждение и надзор за законодательством, обеспечивающим правовую базу и защиту интересов предпринимателей;

повышение эффективности правительственного регулирования и снижение издержек;

ослабление прямых форм вмешательства и бюрократического контроля за деятельностью организаций;

создание условий с целью беспрепятственной и честной конкурентной борьбы на рынке, свободного передвижения продуктов на внутреннем и внешнем рынках, контроль за соблюдением правил конкурентной борьбы;

обеспечение товарно-валютного и бюджетного баланса с помощью финансовой, налоговой, процентной политики и управления денежной эмиссией;

сочетание текущих и перспективных направлений формирования экономики: структурно-инвестиционной политики и научно-технической политики;

содействие долгосрочному увеличению накопления капиталов и прочному формированию, сдерживание стагнации экономики финансовым путем, снятие ограничений управленческого регулирования хозяйственной сферы деятельности;

обеспечение свободного перемещения рабочей силы и соблюдения норм трудового законодательства, регулирование частного найма и порядка системы оплаты труда;

поддержание общественного баланса и приемлемого для большинства населения уровня дифференциации и распределения прибыли.

Представленный перечень задач государственного регулирования предпринимательства показывает, что государственное регулирование необходимо не только государству, но и самим предпринимателям [16].

Государственное регулирование экономики в целом и деятельность отдельных организаций существуют в различных формах которые представлены на рис. 1.

Основными целями влияния государства на экономику являются:

повышение эффективности рыночной экономики государства в целом;

возможность правового регулирования условий

предпринимательской деятельности;

эффективная научная, техническая, промышленная и социальная политика, проводимая государственными структурами [17,18].



Рис.1. Виды государственного регулирования деятельности организаций

Использование методов и инструментов позволяет контролировать валютный курс, цены, процентные ставки и другие макроэкономические показатели стабильного функционирования организаций [19,20].

Все методы государственного регулирования бизнеса можно разделить на 2 категории:

административное и правовое регулирование;

прямое и косвенное экономическое регулирование.

К административным методам регулирования можно отнести различные «меры» контроля за доходами, ценами, учетным процентом, квотирования, лицензирования и др., они основываются на экономических интересах и реализующих их стимулах, а опираются на «силу» приказа.

Государственное правовое регулирование осуществляется на основе хозяйственного законодательства через систему устанавливаемых им норм и правил [21].

К прямому экономическому регулированию относятся различные формы безвозвратного целевого финансирования территорий, организаций, отраслей – это субвенции или прямые субсидии, которые

включают различного рода дотации, пособия, доплаты из специальных бюджетных и внебюджетных фондов различных уровней (общенациональных, региональных, местных). Сюда же относятся льготные кредиты.

К косвенным формам экономического регулирования относится проводимая государством политика в области кредитно-финансовых, валютных, внешнеэкономических (в т. ч. таможенных) отношений, налоговых систем, амортизируемого имущества и др. [22].

Рыночная экономика является саморегулируемой системой, которая развивается по собственным законам. Однако, как было уже отмечено, экономика в современном мире не свободна от влияния государства. Государство, как особая форма государственной власти, формирует стратегии экономической политики, влияет на поведение субъектов хозяйствования.

Специфика каждой отрасли предопределяет целесообразность использования в каждом конкретном случае своего набора экономических рычагов и стимулов, в том числе и государственных. В его состав входят элементы, определяемые и на республиканском уровне, но ответственность за формирование и эффективное использование хозяйственного механизма ложится на местные органы. Отраслевая дифференциация экономических рычагов и стимулов должна быть направлена на создание примерно равных экономических возможностей организаций.

*Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок в данном направлении.* Таким образом, государственное регулирование предпринимательской деятельности не хаотическое действие, а строго упорядоченная система действий государства в законодательно установленных формах для реализации государственной экономической политики. Эти и другие факторы определяют необходимость государственного регулирования предпринимательской деятельности.

#### ***Список использованных источников***

1. Генри Хэзлитт Типичные ошибки государственного регулирования экономики. 2015 – 415 с.
2. Хикс Дж. Р., Аллен Р. Дж. Д. Пересмотр теории ценности // Вехи экономической мысли. Том 1. Теория потребления и спроса / Под ред. В.М. Гальперина. – СПб.: Экономическая школа, 2000. – 380 с.
3. Хикс Дж.Р. Основания экономики благосостояния // Вехи экономической мысли. Том 4. Экономика благосостояния и общественный выбор / Под общ. ред. А.П. Заостровцева. – СПб.: Экономическая школа, 2004. – 568 с.
4. Пигу А.С. Экономическая теория благосостояния. – М.: Прогресс, 1985.

5. Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход. – М.: Финансовая академия, 2008. – 466 с.
6. Харрод Р. К теории экономической динамики // Классики кейнсианства. – М.: 1997. –Т. 1. – С. 113.
7. Evsey D. Domar Capitalism, Socialism, and Serfdom: Essays.: Cambridge University Press, 1989.
8. Кларк Дж.Б. Распределение богатства. – СПб.: Питер, 2001.
9. Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика. – М.: Вильямс, 2014. – 1360 с.
10. Solow R.M., Galbraith J.K. The new industrial state or son of affluence. – Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1967.
11. Мазур И.И., Шапиро В.Д. Реструктуризация предприятий и компаний. М., Экономика, 2001. – 456 с.
12. Кондратьев Н.Д. Основные проблемы экономической статики и динамики / Н.Д. Кондратьев. – М.: Наука, 1991. –76 с.
13. Деньгов В.В. Экономика фирмы. Учебник для бакалавриата и магистратуры, 2017. – 410 с.
14. Официальный сайт Народного совета ДНР. Электронный доступ – <https://dnrsovet.su/ru/>.
15. Акулов В.Б. Макроэкономика: учебное пособие./ В.Б. Акулов. – М.: Флинта, 20016. – С. 129-136.
16. Ивашенцева Т.А. Экономика предприятия, ученик. – М.: КНОРУС, 2016 – 247 с.
17. Мокий М.С., Скамай Л.Г., Трубочкина М. И. Экономика предприятия: Учебное пособие/ Под ред. М.Г. Лапусты. – М., 2015. – 251с.
18. Мильнер Б.З., Архипов А.И., Городницкий А.Е. Государственная поддержка предпринимательства// Общество и экономика. – 2013. – № 17.
19. Блинов А. Заметки о роли государства в управлении экономикой // Предпринимательство. – 2014. – № 6. – С.102-108.
20. Кушлин В.И. «Государственное регулирование рыночной экономики» 2-е изд., перераб. и доп. – М.: РАГС, 2015. – 834 с.
21. История экономических учений / под ред. А.Г. Худокормова. – М., 2014.
22. Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // Экономика региона. – 2014. – С. 48-63.



## ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

**Ободец Р.В.,**

*д.э.н., профессор кафедры менеджмента непродуцированной сферы ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»*

**Иовенко М.В.,**

*аспирант кафедры менеджмента непродуцированной сферы ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»*

*В статье определены тенденции развития информационно-коммуникационной инфраструктуры в Донецкой Народной Республике на основе определения таких понятий как «киберпространство», «интернет-экономика», «электронная коммерция». Обосновано также, что развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры невозможно без государственного регулирования. В связи с чем, определены приоритетные направления такого регулирования.*

**Ключевые слова:** интернет, киберпространство, цифровая экономика, электронная коммерция, информационно-коммуникационная инфраструктура, государственное регулирование, информация.

*In the article the trends in the development of information and communication infrastructure in the Donetsk People's Republic are identified. The information and communication infrastructure concepts as "cyberspace", "Internet economy", and "electronic commerce" are based. It is also the development of information and communication infrastructure are impossible without state regulation are substantiated. In this connection, the priority areas of such regulation are identified.*

**Keywords:** Internet, cyberspace, digital economy, electronic commerce, information and communication infrastructure, government regulation, information.

*Постановка задачи и актуальность.* Формирование информационного рынка началось с возникновения малых предприятий, деятельность которых заключалась в предоставлении адресно-справочной информации о предприятиях Донбасса и их рыночные предложения, поиска потенциальных зарубежных партнеров и осуществлялась с использованием сведений из баз данных и компьютерных сетей [1]. Далее произошло увеличение спроса на информацию, что повлекло за собой расширение перечня информационных услуг и продуктов, а также возникновение информационных предприятий. Эта тенденция сохранилась и сегодня. Развитие региональной информационно-коммуникационной инфраструктуры является жизненно важным фактором развития общества и государства. Поэтому, вопросам развития электронной коммерции, Интернет-экономики следует уделять особое внимание в условиях становления и развития Донецкой Народной Республики.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Вопросы, связанные с изучением теоретических аспектов и практических возможностей использования информационных технологий и их развитие в современном обществе, были изучены в работах зарубежных и отечественных ученых таких, как: Адиатулиной Г., Архипова В., Бессонова В., Вершинской О., Грызуновой Е., Келли К., Махровой О., Морозова Е., Плаксина С., Плаксова В., Халевинского А., Цвылева Р., Цыреновой А., Шаралдаевой И., Шаркова Ф., Яровой Л. и др. Однако, вопросы, связанные с формированием и развитием механизмов государственного регулирования региональной информационно-коммуникационной инфраструктуры в условиях развития Донецкой Народной Республики остаются открытыми и востребованными в своем изучении.

*Целью статьи является* выявление тенденций развития информационно-коммуникационной инфраструктуры в Донецкой Народной Республике и на их основе определение возможностей формирования и развития механизмов государственного регулирования такой инфраструктуры.

*Изложение основного материала исследования.* На современном этапе развития в Донецкой Народной Республике информация представлена в виде систем государственной статистики, библиографической и научно-технической информации, СМИ, которые распространяют информацию практически по всем аспектам общественной жизни [2,3]. Однако, эти системы претерпевают изменения в связи с трансформационными процессами, протекающими в обществе.

На современном этапе развития общества к региональной информационно-коммуникационной инфраструктуре можно отнести: органы государственного управления, торгово-промышленная палата, Госкомстат, центры научно-технической информации, научно-исследовательские институты, библиотечная сеть, издатели справочников предприятий, предприятия, которые создают базы данных, информационно-телекоммуникационные технологии, предприятия, которые предоставляют телекоммуникационные услуги или осуществляют консалтинговую, маркетинговую деятельность.

Дальнейшее развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры в современных условиях обусловило появление такого феномена виртуальной реальности как киберпространство. В развитых странах мира киберпространство воспринимается как элемент повседневной жизни [4, 5, 6]. Сейчас уже трудно найти такую сферу жизнедеятельности человека, где бы не применялись компьютеры, объединение которых в глобальную сеть и появление «Всемирной паутины» были необходимым условием создания киберпространства. В настоящее время функционирует много телекоммуникационных сетей, но наибольшее внимание заслуживает Интернет - глобальная и достаточно децентрализованная сеть, которая не имеет единого управляющего органа [7, с. 8-9]. Главная ценность Интернета состоит в предоставлении человечеству возможности не только общаться, но и находить и распространять необходимую информацию при постоянно растущей скорости, надежности и качества. Осуществляется влияние на развитие кооперации и

сотрудничества, как между резидентами, так и на уровне международных связей. Ежедневно интернет пространство расширяется и углубляется, постепенно превращаясь в лабиринт такими темпами, которые превышают даже темпы развития самой техники.

Этот процесс стал необратимым. По мнению экономистов, юристов, философов и ученых из других областей знаний [8, 9, 10, 11], причин здесь несколько. Во-первых, стремительный рост технических возможностей компьютеров и информационных систем, приводит, в свою очередь, к увеличению объемов производства и продаж производственных предприятий. Во-вторых, создание информационного пространства, содержащего неограниченный объем информации, который накоплен человеческой цивилизацией и который хранится на электронных носителях и доступен для любого человека по его получению, благодаря необходимым техническим возможностям и не зависит от места нахождения, времени и т. д. В-третьих, увеличение пользователей Интернета, что является катализатором развития этого процесса.

В своей работе Морозов Е. [12, с. 193] утверждает, что «...Интернет с позиции пользователей основывается на доверии, но с другой стороны данная сеть вырабатывает зависимость пользователей от наличия доступа к сети. В современном мире интернет многофункционален и с позиции органов государственной власти ошибочно оценивать, например, электронную почту в отрыве от остальных видов деятельности в Сети: просмотра веб-ресурсов, чатов, переписки в социальных сетях, игр, обмена файлами, загрузки и просмотра запрещенного видео. Любое из этих занятий несет опасность и риски...».

Киберпространство – это самоорганизующаяся система, поскольку информационное наполнение осуществляется самими его жителями, согласно окружающим их в реальной жизни миром [13]. По этой причине и возникают кибернетические дублиеры существующих в реальном жизненном пространстве институтов (почта, библиотека, СМИ, магазины, комплекс развлечений, заочные учебные учреждения и т.п.). Комфорт лица, попавшего в киберпространство, зависит от технических возможностей личного компьютера, собственной квалификации, качества провайдера, предоставляющего доступ в Интернет, а также соответствием между желаемым результатом и полученным. Кроме того, необходима уверенность в физической и финансовой безопасности пребывания в киберпространстве.

Крупнейшим провайдером интернет-услуг в ДНР является ГП «Комтел», который пришел на замену «Укртелекома», также на рынке действует еще десяток менее крупных провайдеров (Апекс, Матрикс и др.) [14]. На начало 2019 года мобильный провайдер Феникс практически является монополистом сотовой связи и мобильного интернета. В целом данные операторы в полной мере покрывают рынок по предоставлению интернета, однако, по отзывам клиентов, качество предоставляемых услуг не на высоком уровне.

Далее следует отметить, что объем информационных ресурсов, доступных в сети Интернет, постоянно растет. DNR LIVE [15] провел анализ

посещаемости официальных новостных и ведомственных сайтов ДНР. Анализ проводился с помощью ресурса Megaindex. Отчетный период – октябрь 2018 г. По данным интернет-сервиса, количество посещений республиканских сайтов варьируется от 2,8 тыс. до 426,9 тыс., что и позволило создать соответствующий рейтинг (рис. 1).

Пятерку лидеров возглавил Официальный сайт ДНР (dnr-online.ru) набравший 426,9 тыс. посещений в октябре 2018 г. На втором месте по посещаемости сайт информагентства DNR-LIVE. Так, интернет-ресурс dnr-live.ru набрал 364,3 тыс. Также популярностью пользуется сайт Центрального Республиканского Банка (crb-dnr.ru) с количеством посещений в октябре 356,1 тыс. Четвертую строчку рейтинга занимает Донецкое агентство новостей (dan-news.info). В октябре сайт набрал 315,5 тыс. посетителей. Пятерку лидеров замыкает интернет-ресурс РОС «Феникс» (phoenix-dnr.ru) с количеством посещений 155 тыс. [15]. Это достаточно хороший показатель, если учитывать, что с момента ввода услуги LTE (конец 2017 года) в массовую эксплуатацию количество пользователей мобильного интернета Phoenix выросло на 100 000 и на сегодня составляет 270 000 пользователей [16].



Рисунок 1 – Рейтинг наиболее посещаемых республиканских веб-ресурсов [представлен на основании данных источника [15]]

Киберпространство предоставляет возможности осуществления операций купли-продажи или же электронной коммерции. Сейчас в сети находятся как простые учреждения, имеющие вид обычных web-страниц с указанием на них перечня предлагаемых товаров и услуг, так и профессионально сделанные универсальные магазины, функционирующих в режиме on-line. Из-за многочисленных преимуществ on-line покупок, все больше и больше людей в эти дни предпочитают покупать вещи в Интернете в замен традиционному способу «похода по магазинам». Интернет-магазины стали популярным методом покупок с тех пор, как интернет стал всемирной паутиной. Есть много преимуществ онлайн-покупок; это причина того, почему интернет-магазины являются быстро развивающимся бизнесом сегодня. В ДНР на начало 2019 года действует более 200 интернет-магазинов [17] с учетом реализации различных видов товаров продовольственной или непродовольственной группы. Также с 2018 года активно на территории ДНР работает один из крупных интернет-гипермаркетов в России megamag.online.[18]. Причем, платежи принимает ГП «Почта Донбасса», ЦРБ и оператор электронных платежей ДонПэй. Бонусом для покупателей стали скидки, промокоды и возвращение 10% от суммы покупки. Для оплаты товаров необходимо воспользоваться платежной системой ДонПэй [19]. Такая система представляет собой сервис, который позволяет легко и удобно производить платежи через терминалы самообслуживания и точки продаж, расположенные во всех городах и посёлках ДНР. После регистрации на сайте магазина будет выдан лицевой счет, который можно пополнить более чем в 1100 пунктах приема платежей. По сравнению с Российской Федерацией данный сервис находится на стадии спада, так как практически все подобные операции происходят через мобильные сервисы банковской системы. То есть при действии фактора в частности отсутствия международного признания, который тормозит развитие банковской и страховых систем в ДНР, сервис ДонПэй находится на стадии роста.

Современные тенденции развития новой отрасли экономики – Интернет-бизнеса характерны и в ДНР, поэтому становится понятным ее перспективность, а ее роль должна постоянно увеличиваться. К сожалению, сейчас ДНР является примером страны, недостаточно компьютеризированной на уровне персональных пользователей. Но, несмотря на то, что электронная коммерция приобретает большую популярность в мире, многие проблемы еще остаются нерешенными (законодательство, которое бы регламентировало права и обязанности «электронных» продавцов и их клиентов, еще не сформировалось; остаются без ответов вопросы относительно налогообложения таких операций, технические средства тоже несовершенны) [20]. В ДНР рынок электронной коммерции свободный, однако имеет определенные недостатки. Среди наиболее значимых можно выделить: кризис неплатежей, недостаток наличности, присутствие в Интернет многих предпринимательских структур,

предлагающих множество товаров и услуг.

Электронная коммерция – составная компонента Интернет-экономики, достаточно активно развивается и базируется на уникальной глобальной иерархически организованной системе, называемой Интернетом. Понятию «интернет-экономика» соответствуют такие синонимичные понятия, как «сетевая экономика», «цифровая экономика», «новая экономика», «виртуальная экономика», «асимметричная экономика». И все же, предпочтение отдается понятию «Интернет-экономика». Наиболее емким, по нашему мнению, является следующее определение «...Интернет-экономика – это сетевая пространственная структура, системно организованная относительно взаимоотношений экономических субъектов. Она включает индустрию создания и использования новейших информационных технологий и продуктов, телекоммуникационные услуги, электронный бизнес, электронную коммерцию, электронные рынки, телебанкинг и другие компоненты...» [21].

Существование Интернет-экономики (сетевой экономики) связано не с введением большого количества компьютеров, а с коммуникацией этих компьютеров. Соединенная в единое целое множество компьютеров создает специфическую Сеть, которая функционирует на основе соответствующих принципов. Сегодня теоретические и методологические проблемы, связанные с принципами организации Интернет-экономики и эффективным функционированием информационных предприятий в сетевой экономике, еще не получили соответствующего обоснования и осознания [22]. Наиболее удачным, на наш взгляд, являются замечания Келли Кевина о принципах Интернет-экономики [23]. Но они требуют существенного уточнения и дополнения. К наиболее существенным принципам следует отнести: принцип положительной обратной связи, принцип полноты, принцип растущего эффекта, принцип обратного ценообразования.

Другими принципами функционирования Интернет-экономики некоторые авторы называют [11, 23]: принцип экспоненты; принцип точек, находящихся на рубеже (переламываются); принцип бесплатности; принцип лояльности; принцип переоценки ценностей; принцип глобализации; принцип хаоса; принцип анархии; принцип клонирования. На наш взгляд, выделение этих принципов в большинстве вызывает сомнения в их доказанности.

Понятно, что Интернет-бизнес в своем развитии обязательно столкнется с государственным вмешательством, многие аспекты электронной торговли невозможны без специального регулирования. Так, на наш взгляд, можно определить первоочередные вопросы, требующие обязательного государственного регулирования, а именно:

порядок приобретения электронным соглашением легитимности и разрешения конфликтов между контрагентами;

защита конфиденциальности личной информации потребителя (потребитель имеет право на информацию о том, до какой степени его

действия при совершении покупки регистрируются, а также право контролировать все зарегистрированные личные сведения и предотвратить их продажи или дальнейшее распространение);

определение меры ответственности Интернет-провайдеров и посредников, которые сохраняют информацию, получаемую от потребителей;

гармонизация юридической защиты авторских прав в Сети;

борьба с особыми видами преступлений, имеющих возможность возникать в рамках данного пространства (например, распространение порнографических, экстремистских материалов);

выработка кодекса поведения в Сети;

формирование налоговой политики в отношении электронной торговли, согласованной с международной;

регулирования финансовых услуг, предоставляемых через Интернет.

*Выводы.* Таким образом, сегодня в Донецкой Народной Республике наблюдаются определенные тенденции развития информационно-коммуникационной инфраструктуры. Во-первых, такая инфраструктура становится примером, имеющей динамичные темпы развития; во-вторых, по уровню развития информационного рынка можно оценить и развитость всей экономики государства в целом; в-третьих, именно информационный рынок, его сформированность и работоспособность способствуют процессу реформирования экономики, делая его более динамичным, более цивилизованным и прозрачным; в-четвертых, для вхождения в сообщество РФ, ДНР необходимо осуществить интеграцию к единому информационному пространству, для этого большое значение приобретает государственный информационный рынок; в-пятых, отечественный информационный рынок нуждается в инвестициях, для обеспечения соответствующего лучшим мировым образцам состояния, а для этого нужно, устранить препятствия, вызванные ограничением доступа к информации, административными злоупотреблениями, коррумпированностью, неопределенностью и изменчивостью законодательства, налоговой политики, общей тенезации экономики; в-шестых, информационно-коммуникационная инфраструктура ДНР все еще находится на стадии своего формирования, характеризуется низким уровнем структурированности (это особенно касается специализации услуг и распределения сфер деятельности); в-седьмых, информационно-коммуникационная инфраструктура имеет все возможности (экономический, научный потенциалы, географическое положение) для того, чтобы иметь такую же доходность, которую имеет РФ.

Наличие таких положительных тенденций свидетельствует о возможности формирования и развития механизмов государственного регулирования региональной информационно-коммуникационной инфраструктуры на основе соответствующего нормативно-правового обеспечения.

### **Список использованных источников**

1. Цыренова, А.А. Использование информационных технологий в государственном управлении в регионах / А.А. Цыренова, И.А. Шаралдаева // Экономика, Статистика и Информатика. – 2012. – №4. – С. 197-199.
2. Плаксов, В.А. Особенности формирования рыночных отношений в информационной деятельности / В.А.Плаксов // Інформація і ринок. – 1991. – № 2. – С. 61.
3. Цвылев, Р. Метаморфозы индустриальной экономики: проблема экономических измерений / Р.Цвылев // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 2. – С. 11–19.
4. Архипов, В.Я. Экономическое развитие Австралии / В.Я. Архипов // Российский внешнеэкономический вестник. – 2012. – №7. – С. 15–29.
5. Великобритания: инициатива правительства в области электронной торговли // iBusiness. – 2011. – Март. – С. 26–27.
6. Информационное общество во Франции // iBusiness. – 2014. – Февр. – С. 28–29.
7. Яровая, Л. Интернет оптом и в розницу / Л. Яровая // Зеркало недели. – 2012. – № 30 (405). – С. 8–9.
8. Вершинская, О.Н. Информационный бизнес и информационное общество / О.Н. Вершинская, О.Н. Махрова // Информация и бизнес. – 2012. – № 2. – С. 9–10.
9. Адиатулина, Г.Ш. Информационная политика органов государственной власти в условиях защиты национальных интересов России / Г.Ш. Адиатулина, И.Ф. Адиатулин // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2014. – № 3. – С. 253–261.
10. Грызунова, Е.А. Антикризисные коммуникации в государственном управлении: технологии и возможности институционального управления // Государственное управление в XXI веке: повестка дня российской власти: 10-я Международная науч. конф. Материалы: В 3 ч.: Часть 3. М.: Изд-во Московского университета – 2013. – С. 700–712.
11. Шарков, Ф.И. Информационно-коммуникационная парадигма развития российской государственности / Ф.И. Шарков // Коммуникология. – 2014. – Т. 3. – № 3. – С. 111–118.
12. Морозов Е. Интернет как иллюзия. Обратная сторона сети / Е. Морозов; пер.с англ. И. Кригера. – Москва: АСТ: CORPUS, 2014. – 528 с.
13. Основные понятия и определения прикладной интернетики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.perfekt.ru/dictionaries/netica.html>.
14. Интернет провайдеры Донецка ДНР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.umnyestroiteli.ru/novosti-segodnya/3416-internet-provaydery-donecka-dnr.html>.
15. Самые популярные интернет-ресурсы ДНР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://dnr-live.ru/samyie-populyarnyie-internet-resursyi-dnr/](http://dnr-live.ru/samyie-populyarnyie-internet-resursyi-dnr/http://dnr-live.ru/samyie-populyarnyie-internet-resursyi-dnr/).



16. Количество пользователей мобильного интернета «Феникс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnr-live.ru/kolichestvo-polzovateley-mobilnogo-interneta-vyiroslo-na-59/>.

17. Магазины ДНР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnr-shops.com/kategorii/internet-magazin-dnr/index.html>.

18. В ДНР зашёл крупный российский интернет-магазин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnr-live.ru/v-dnr-zashyol-krupnyiy-rossiyskiy-internet-magazinintrnert-magazin/>.

19. Система электронных платежей ДонПэй [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://donpay.ru/>.

20. Халевинский, А.И. О разработке всемирных правил электронной торговли / А.И. Халевинский // Экономика XXI века. – 2013 – № 4. – С. 105–107.

21. Плаксин, С. Интернет-экономика в России: подходы к определению и оценке / С. Плаксин, Г. Абдрахмановна, Г. Ковалева // Foresight and STI Governance, том. 11, № 1. – 2017. – С. 55–65.

22. Бессонов, В.А. О развитии сектора ИКТ в российской экономике / В.А. Бессонов, Н.Ю. Бродский, С.В. Журавлев, А.Г. Столярова, А.С. Фролов // Вопросы статистики. – 2011. – № 12. – С. 15–30.

23. Келли Кевин. Новые правила для новой экономики. Двенадцать принципов преуспевания в бурно меняющемся мире // Знание-Сила. – 1998. – № 4. – С. 25–32.

УДК 336

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА И ПУТИ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

*Пушкарева Н.А.,*

*к.гос.упр., доцент кафедры*

*менеджмента строительных организаций*

*ГОУ ВПО «Донбасская национальная академия*

*строительства и архитектуры»*

*В данной статье проанализированы основные направления налоговой политики Донецкой Народной Республики. Выявлены недостатки налоговой политики, а также предложены основные пути их совершенствования.*

**Ключевые слова:** *налоговая политика, налоговая система, налоги, налоговое законодательство, фискальная политика, бюджет, налогоплательщик.*

*This article analyzes the main directions of the tax policy of the Donetsk People's Republic. The shortcomings of the tax policy are revealed, and the main ways of their improvement are proposed.*

**Keywords:** *tax policy, tax system, taxes, tax law, fiscal policy, budget, taxpayer.*

*Постановка проблемы.* Налоговая политика является важной составляющей финансово-экономической политики государства. Размер бюджетных ресурсов Республики, основной составляющей которых является налоговые поступления, во многом зависит от эффективности налоговой системы. Эффективная налоговая система создает предпосылки для формирования конкурентоспособной экономики на принципах равенства налогоплательщиков перед законом, социального развития общества, роста объема общественных благ, предоставляемых государством, повышение благосостояния населения.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Проблеме формирования рациональной налоговой политики и построения оптимальной налоговой системы посвящали свои исследования зарубежные ученые-экономисты, а именно, А. Смит, Д. Рикардо, Дж. Кейнс, П. Самуэльсон, К. Виксель, Й. Шумпетер, А. Лаффер и многие другие. Среди отечественных авторов, которые исследовали проблемы налоговой политики, следует отметить В.П. Вишневого, И.О. Лунину, Т.Ф. Юткину, Р.Г. Самоева, И.А. Майбурова. Их работы, в частности, посвящены исследованию вопросов, связанных с принципами построения, развитием и направлениями реформирования налоговой системы.

*Задача исследования.* Рассмотреть теоретические аспекты налоговой политики, проанализировать уровень исследования данной проблематики и определить пути совершенствования налоговой политики.

*Актуальность.* В состоянии крайней нестабильности, несовершенства налоговой системы и неустойчивости экономики, важно определить твердую структуру налоговых сборов, что в дальнейшем обеспечит развитие сильного и конкурентоспособного государства. Именно от того, насколько правильно построена система налогообложения и насколько продуктивно функционирует налоговая политика, зависит эффективное функционирование всего народного хозяйства. Налоговая система на сегодняшний день оказалась главным предметом дискуссий о способах и методах совершенствования.

*Изложение основного материала исследования.* Становление налоговой системы и налоговой политики Донецкой Народной Республики определенным образом связано с отделением территории Донецкой области от территории Украины и формированием самостоятельного государства, и его социально-экономическим развитием.

Изучая научную литературу на тему «налоги и система налогообложение» следует отметить то, что каждый автор рассматривал понятие «налоговая система» со своей точки зрения.

Александров И.М. трактует термин «налоговая система» как совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых в установленном законодательством порядке [1, с. 79]. В свою очередь, Артус М.М. и Хыжа Н.М. рассматривают налоговую систему как

взаимосвязанный комплекс экономических отношений субъектов общества об изъятии у физических и юридических лиц установленных налоговых платежей и обязательных сборов, поступающих в бюджетную систему государства с целью выполнения возложенных на нее функций [2, с. 136].

Бабич А.М. определяет налоговую систему как целостное единство четырех основных ее элементов: системы законодательства о налогах и сборах, системы налогов и сборов, плательщиков налогов и сборов и системы налогового администрирования, каждый из которых при этом находится друг с другом в тесной взаимосвязи и взаимозависимости [3, с. 157].

Ковалев В.В. описывает налоговую систему как систему, основанную на определенных принципах система урегулированных нормами права общественных отношений, складывающихся в связи с установлением и взиманием налогов и сборов [5, с. 216], а Майбуров И.А., в свою очередь, трактует термин, как совокупность предусмотренных законодательством налогов, сборов, принципов, форм и методов их установления, изменения или отмены, уплаты, осуществления налогового контроля, а также привлечения к ответственности и мер ответственности за нарушение налогового законодательства [6, с. 67].

Само понятие «налоговая система» можно рассматривать в узком и широком смысле. В узком смысле налоговая система означает совокупность налогов, сборов и других платежей, взимаемых в установленном порядке. В этом случае ее определение совпадает с определением и сущностью системы налогообложения, которая представляет собой совокупность отдельных налогов, имеет организационно-правовое и экономическое единство. Главным здесь является материальная сторона налоговой системы, обеспечивающая механизм действия налогов. В широком смысле налоговая система – это совокупность налогов, сборов и платежей, законодательно закрепленных в государстве; принципов, форм и методов их установления, изменения или отмены; действий, обеспечивающих их уплату, контроль и ответственность за нарушение налогового законодательства. В этом случае акцент делается на правовом аспекте реализации общественных отношений в сфере налогообложения [7, с. 98].

Основываясь на исследовании ученых, налоговую систему следует рассматривать, как совокупность четырех взаимосвязанных элементов: системы налогообложения – совокупность налогов, сборов и обязательных платежей, установленных в государстве; субъектов налогообложения; законного и организационного обеспечения.

Данные составляющие образуют налоговую систему, когда они согласованы между собой, совместимы и направлены на достижение общей цели. Информационные и финансовые потоки (входящие и исходящие) связывают между собой все элементы налоговой системы, а также являются соединительными каналами, которые объединяют налоговую систему с другими отдельными подсистемами финансовой системы.

Через налоговую систему реализуется налоговая политика государства. *Налоговая политика представляет собой составляющую фискальной политики государства, нацеленная на создание налоговой системы, оптимальной для текущей экономической ситуации, а также она рассматривается как система правительственных мер в сфере взыскания налогов.* Налоговая политика государства реализуется путем изменения соотношения прямых и непрямых налогов, коррекции налогового механизма и его составляющих, а именно, базы, ставок и льгот, а также регулирования налогового бремени.

Основными задачами налоговой политики государства являются устойчивый рост национального дохода, умеренные темпы инфляции, полная занятость, сглаживание циклических колебаний экономики.

Реализация налоговой политики на практике невозможно без инструментария, включающего в себя манипуляцию различными видами налогов и налоговых ставок, кроме того, трансфертные платежи и другие виды государственных расходов.

Как и денежно-кредитную политику, бюджетно-налоговую политику разделяют на дискреционную налоговую политику и не дискреционную (автоматическую) налоговую политику (рис.1).



Рис.1. Составляющие бюджетно-налоговой политики

Налоговая политика в направлении системного и направленного изменение состава и структуры налоговой системы включает в себя модель

перемещения центра налоговой нагрузки с производства на потребление, ресурсную модель и модель поимущественного налогообложения.

Модель перемещения центра налоговой нагрузки с производства на потребление заключается в том, что с одной стороны в результате снижения налоговой нагрузки на производство, появляются стимулы к инвестированию, растут сбережения и нарастает производственный потенциал, а с другой стороны налогообложение потребления снижает уровень жизни и сокращает совокупный спрос. Следовательно, целесообразно, чтобы рост налогообложения не касался продуктов питания и социально значимых товаров, от чего зависит уровень жизни большей части населения.

Ресурсная модель налогообложения рассматривается со стороны финансового правила Рэмси, которое заключается в том, что налог на такой товар мало окажет влияния на потребление и производство. Наименьшей эластичностью, с точки зрения предложения, является земля, а, с точки зрения потребления – продукты питания, поэтому, жесткое налогообложение земельной ренты или продуктов питания может быть достаточно эффективным, но, в то же время, социально несправедливым, а модель поимущественного налогообложения позволяет обеспечить достаточный и устойчивый уровень поступлений в бюджет, поскольку именно недвижимое имущество является наиболее стабильным объектом налогообложения по сравнению с другими видами активов или доходами, ее трудно скрыть от налогообложения.

Наряду с бюджетной и монетарной политикой, налоговая политика является ключевым инструментом правительственного влияния на экономику с целью сокращения амплитуды ее циклических подъемов и спадов, регулирования ВВП.

Если экономика государства переживает спад, применяется стимулирующая налоговая политика. Сокращается налоговое бремя, вводятся льготы для предприятий пребывающих в упадке отраслей. В совокупности с наращиванием объема государственных закупок и бюджетными трансфертами это увеличивает совокупный выпуск и стимулирует спрос. В период чрезмерного экономического роста и роста инфляции правительство увеличивает налоги. Это снижает уровень экономической активности и сокращает совокупный спрос.

Следует отметить, что в налоговом законодательстве ДНР, в частности в Законе ДНР «О налоговой системе» утверждены следующие принципы [4]:

всеобщность налогообложения заключается в том, что каждое лицо обязано платить установленные налоги и сборы;

равенство всех плательщиков перед законом, недопущение любых проявлений налоговой дискриминации;

обеспечение одинакового подхода ко всем налогоплательщикам независимо от социальной, расовой, национальной, религиозной;

принадлежности, формы собственности юридического лица, гражданства физического лица, места происхождения капитала;

неотвратимость наступления определенной законом ответственности в случае нарушения налогового законодательства;

фискальная достаточность выражается в установлении налогов и сборов с учетом необходимости достижения сбалансированности расходов бюджета с его поступлениями;

социальная справедливость проявляется в установлении налогов и сборов в соответствии с платежеспособностью налогоплательщиков;

экономичность налогообложения – установление налогов и сборов, объем поступлений, от уплаты которых в бюджет значительно превышает расходы на их администрирование.

Целью использования указанных принципов является построение эффективной и справедливой налоговой системы, и налоговой политики государства.

Налоговая система является одной из основ экономической системы страны. Она, с одной стороны, обеспечивает финансовую базу государства, а с другой – выступает главным орудием реализации ее экономической доктрины. В основе формирования системы налогообложения лежит необходимость обеспечения поступлений в виде налогов, сборов и обязательных платежей, достаточных для покрытия государственных расходов.

Через налоговую политику государство реализует основные макро- и микроэкономические пропорции развития. Опыт США, Японии и других развитых стран свидетельствует, что налоговая система – наиболее активный рычаг государственного регулирования социально-экономического развития, инвестиционной и инновационной стратегии, внешнеэкономической деятельности, структурных изменений в производстве, ускоренного развития приоритетных отраслей.

В процессе развития налоговой системы Донецкой Народной Республики нужно руководствоваться некоторыми целевыми установками:

необходимо учитывать негативные последствия влияния налогообложения на хозяйственную деятельность. Чрезмерное налоговое бремя приводит к сокращению фонда средств, с которых уплачиваются налоги;

необходимо стимулировать инвестиционную и инновационную деятельность субъектов хозяйствования;

нужно учитывать влияние налогов на потребителя. Усиление налогового бремени приводит к сокращению потребления, снижению объемов производства и, как результат, к уменьшению налоговых поступлений в бюджет;

нужно обеспечивать конкурентоспособность отечественной продукции на внутреннем и внешнем рынках;

необходимо поддерживать развитие отраслей экономики, определенных приоритетными для экономики страны;

необходимо проводить научный анализ возможностей переложения налогов, который позволит равномерно распределить налоговое бремя в обществе;

нужно уделять должное внимание социальной защите и повышению благосостояния населения.

Дж. Стиглиц американский ученый и последователь учений А. Смита и А. Вагнера выделил пять принципов построения системы налогообложения (рис. 2) [8, с. 55]:



Рис. 2. Принципы построения налоговой системы

экономическая эффективность: налоговая система не должна входить в противоречие с эффективным распределением ресурсов;

гибкость: налоговая система должна быть в состоянии быстро реагировать на меняющиеся экономические условия;

справедливость: налоговая система должна быть справедливой в соответствующем подходе к отдельным индивидуумам;

политическая ответственность: налоговая система должна быть построена таким образом, чтобы убедить людей в том, что они платят налоги для того, чтобы политическая система была в состоянии более точно отражать их пожелания;

административная простота: административная система должна быть простой и относительно недорогой в применении.

Структура налоговой системы определяется соотношением налогов и сборов, формирующих систему налогообложения. Она зависит от приоритетов стратегии развития страны, состояния национальной экономики и других факторов. Актуальным является поиск такой комбинации налогов, которая бы способствовала решению поставленных перед налоговой системой задач.

Налоговая система ДНР является двухуровневой – все налоги делятся на республиканские и местные. Согласно Закону ДНР «О налоговой системе», к республиканским налогам и сборам относятся: налог на прибыль, акцизный налог, экологический налог, сбор за транзит, продажу и вывоз отдельных видов товаров, плата за использование недр, сбор за специальное использование воды, налог с оборота, сбор на развитие виноградарства, садоводства и хмелеводства [4].

К местным налогам и сборам относятся: подоходный налог, плата за землю, упрощенный налог, плата за патент, сельскохозяйственный налог, транспортный налог, сбор за специальное использование рыбных и других водных живых ресурсов, сбор за осуществление валютно-обменных операций [4].

Налоги, которые формируют налоговую систему, тесно связаны между собой и сбалансированы: уменьшение одних налогов приводит к увеличению других и наоборот. Именно поэтому, построение научно обоснованной налоговой системы – одно из главных условий эффективного функционирования экономики и финансов, поскольку посредством налогов осуществляется тесная связь между государством и плательщиками по формированию, распределению и использованию доходов бюджета.

Основным недостатком налоговой политики является то, что она ориентирована на устранение дефицитности бюджета изъятием доходов предприятий. Нет достаточной увязки налоговой системы с развитием экономики и деятельностью непосредственных ее субъектов в лице предприятий. Потеря такой взаимосвязи привела к тому, что налоговая система развивается сама по себе, а предприятия, испытывая ее чрезмерное давление, отдельно от нее. Многие поставлены на грань убыточности и банкротства. При этом предприятия заинтересованы в получении минимальной прибыли, чтобы избежать высокого налогообложения. Экономика, как никогда, становится затратной. Этому способствует почти полному отсутствию конкуренции при свободном ценообразовании. Налоговая система должна быть повернута к производству, стимулируя его рост и тем самым увеличивая базу налогообложения [9, с. 78].

Налоговая политика строится пока исходя из негласного принципа – «чем больше ставка, тем лучше для государства и построения рыночной экономики». В итоге – недобор налогов, сокращение производства товаров, падение инвестиционной активности и отсутствие какой-либо заинтересованности предприятия в развитии производства.

Исходя из этого, следует сделать вывод, что налоговая политика должна базироваться на оптимальном сочетании интересов всех социальных слоев общества – предпринимателей, работников, государственных служащих,



учащихся, пенсионеров и других, которые имеют большие различия в получаемых доходах. Такая социальная функция налогов имеет большое значение для обеспечения социального равновесия в обществе.

Осуществив анализ возможностей совершенствования налоговой системы, можно выделить два пути, по которым можно было бы осуществлять такое совершенствование.

Первым из них является постепенное совершенствование действующей налоговой системы путем внесением поправок в действующее налоговое законодательство или принятие уточненных версий действующих сегодня законов. Данное направление, конечно же, не является невозможным, но в этом случае реформа займет достаточно много времени.

Во втором направлении совершенствования налоговой системы, правительству следует пересмотреть систему налогов комплексно, выбрать те, которые имеют право на существование и отделить те, которых не должно быть в нормальной экономике, а оставшиеся налоги трансформировать таким образом, чтобы они содействовали не только наполнению бюджетов разного уровня, но и в то же самое время выполняли бы роль мощных экономических регуляторов, чтобы они действительно могли способствовать развитию отечественного производства, позволили бы встать на ноги отечественным товаропроизводителям.

Налоговая политика представляет собой совокупность экономических, финансовых и правовых мер государства по формированию налоговой системы страны в целях обеспечения финансовых потребностей государства, отдельных социальных групп общества, а также развития экономики страны за счет перераспределения финансовых ресурсов. В этой деятельности государство опирается на функции, присущие налогам, и использует эти функции для проведения активной налоговой политики.

Налоговая система представляет собой качественно определенную совокупность ряда элементов. В нее входят сами налоги во всем их многообразии, а также взаимосвязи между ними. Важными элементами являются правовое поле налогообложения и органы управления налогообложением. Взаимодействие всех этих звеньев формирует общие интеграционные качества, определяющие эффективность налоговой системы в целом.

Таким образом, целесообразно сделать вывод, что налоговая политика государства находится непосредственно на стадии развития. Данный процесс, следуя всем рекомендациям и принятым решениям уполномоченных органов, займет не малое количество времени. Но стремление к положительным изменениям в экономике государства дает надежду на улучшение социально-экономическое улучшение жизни населения.

#### ***Список использованных источников***

1. Александров, И.М. Бюджетная система Российской Федерации / И.М. Александров, О.В. Субботина // 2010, 4-е изд., перераб. и доп., 448 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://yadi.sk/i/q5BhWuJrt9jhz>.

2. Артус, Н.Н., Бюджетная система Украины / Н.Н. Артус, Н.М. Хищная // Учебное пособие. – М.: Издательство Европейского университета, 2005. – 220 с.

3. Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы: учеб. для вузов [Текст] / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М.: ЮНИТИ, 2009. – 688 с.

4. Закон о налоговой системе ДНР [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://dnr-live.ru/zakon-dnr-o-nalогоvoy-sisteme-2/>

5. Ковалев, В.В. Финансы: учеб. / В.В. Ковалев // – 2-е изд., Проспект, 2007. – 610 с.

6. Майбуров И. А. Теория и история налогообложения: Учебное пособие / И.А. Майбуров, Н.В. Ушак, М.Е. Косов. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 422 с.

7. Налоги и налоговая система Российской Федерации: учебник и практикум для академического бакалавриата / под науч. ред. Л.И. Гончаренко. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 541 с.

8. Самоев, Р.Г. Общая теория налогов и налогообложения: учебное пособие / Р.Г. Самоев // – М.: ПРИОР. – 2010. – 176 с.

9. Юткина, Т.Ф. Налоги и налогообложение: учебник / Т.Ф. Юткина // – М.: ИНФРА-М. – 2010. – 429 с.

**УДК 65.014**

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Савельева О.А.,**

*к.э.н., доц., доцент*

*кафедры управления бизнесом и персоналом*

*ГОУ ВПО «Донецкий национальный*

*технический университет»*

**Кахичко В.О.,**

*слушатель магистратуры*

*государственного и муниципального*

*управления ГОУ ВПО «Донецкий*

*национальный технический университет»*

*В настоящее время для продуктивной реализации стоящих перед субъектами государственной власти целей необходимо реформирование современных моделей управления. Это обуславливает исследование теоретико-методологических подходов к разработке стратегически эффективной организационной структуры управления, позволяющей повысить интенсивность управленческой деятельности, снизить количество руководителей, не имеющих положительные результаты работы.*

**Ключевые слова:** организационная структура управления, совершенствование, субъекты государственной власти, координация деятельности, проектный отдел, временные проектные группы, результативность.

*Currently, for the productive implementation of the goals facing the subjects of state power, it is necessary to reformat modern management models. This leads to the study of theoretical and methodological approaches to the development of a strategically effective organizational structure of management, which allows to increase the intensity of management activities, reduce the number of managers who do not have positive results.*

**Key words:** organizational structure of management, improvement, subjects of state power, coordination of activities, project department, temporary project groups, effectiveness.

*Постановка проблемы.* В настоящее время в Донецкой Народной Республике особую актуальность приобретает ориентация государственного управления на формирование предпосылок для развития и воплощения в жизнь, как личностного потенциала, так и общественного хозяйства. Для продуктивной реализации стоящих перед субъектами государственной власти целей необходимо переформатирование современных моделей управления. В частности, по мнению П. Друкера, они должны оказывать «нужные, правильные услуги», как следствие того, что услуги должны предоставляться «правильно» [1].

Так, особую актуальность приобретает разработка стратегически эффективной организационной структуры управления – это основное условие реализации выбранной стратегии адаптации органов государственной власти к современному влиянию внешних факторов.

*Анализ основных исследований и публикаций.* Теоретико-методологические аспекты совершенствования структур организационного управления исследованы в работах многих отечественных и зарубежных авторов, а именно: Р. Уотермена, С.О`Доннела, И.К. Ансоффа, П.Ф. Друкера, Б. Карлоффа, Г.Ф. Латфуллина, Б.З. Мильнера, Д. Чампи, М. Хаммера, А.Г. Аганбегяна, А.Р. Алавердова, Р.А. Белоусова, О.А. Берга, Ю.П. Васильева, О.А. Кузнецова, И.Н. Герчиковой, Ф.М. Русинова, Е.Т. Гребнева, Ф.Ж. Гуиюра, В.Д. Козлова, А.В. Кострова, Г. Кунца, Ю.И. Макарского, Г.Б. Максименко, А.А. Модина, И. Олтяну, А.М. Омарова, У. Оучи, Г.Х. Попова, М. Райс, С.П. Роббинса, З.П. Румянцевой, Г.А. Слезингера, К.А. Смирнова, А.В. Тихомирова, Ф.Е. Удалова, Н.Н. Федоровой, и др.

Цель работы состоит в обосновании теоретических подходов к совершенствованию организационных структур управления в органах государственной власти Донецкой Народной Республики.

*Изложение основного материала исследования.* По результатам исследования, организационная структура управления органов государственной власти Донецкой Народной Республики имеет основные организационные недостатки, а именно:

– официальное оформление результатов оценивания продуктивности и качества работы структурных подразделений носит узкоспециализированный характер, результатом чего является низкая степень координации взаимодействия;

– для механистических организационных структур характерно перенасыщение руководителями высшего уровня, а также высокая степень зависимости общих результатов работы от их квалификации, личных и деловых компетенций;

– в данных организационных структурах распространена система официального делегирования полномочий, ограниченная уровнем начальника департамента;

– практически во всех структурных подразделениях выявлено необоснованно большое количество руководителей среднего и низшего звена (уровень начальников отделов и секторов);

– при разработке и реализации новых направлений деятельности и программ субъектами государственного управления координация проектов осуществляется достаточно слабо, тем самым усиливая продолжительность реализации проектов, снижая уровень профессиональной и личностной компетенции служащих и, как следствие, невозможность реализации полномочий и ответственности при управлении проектными группами.

Так, принимая во внимание существующие организационные недостатки управления, целесообразно определить основные направления организационных изменений, в том числе: временное слияние слоев на основе эффекта «дерасслоения» иерархии; введение в организационные структуры управления линейно-функционального типа временных проектных групп путем перестроения уже существующих или организации работы новых отделов управления проектами, усиления их полномочий и численного состава за счет передачи управленческих полномочий временным руководителям проектов.

Таким образом, временные проектные группы представляют собой «строительную» платформу организационной структуры органов государственной власти и образуют горизонтальную иерархию, в которой определенные операции носят максимально специализированный характер, тем самым оптимизируя время и качество внедрения новых программ или направлений деятельности.

Целью совершенствования организационных структур управления органов государственной власти Донецкой Народной Республики является обеспечение принятия и реализации эффективных управленческих решений. Основными задачами при этом являются: обеспечение соответствия между управленческими правами распоряжения всеми видами ресурсов и ответственностью за их рациональное использование; закрепление ответственности за качество принятия управленческих решений определенным органом или субъектом управления; исключение возможности дублирования одинаковых функций отдельными структурными

подразделениями или субъектами управления; обеспечение прав служащих принимать решения при возложении ответственности за контроль над их выполнением органам управления; осуществление специализации структурных подразделений по выполнению однородных видов деятельности; обеспечение единства целей и интересов взаимосвязанных подразделений при реализации различных задач.

На рисунке 1 представлена структура рекомендуемого отдела управления проектами в органах государственной власти Донецкой Народной Республики.

Структуры организации управления в органах государственной власти Донецкой Народной Республики на основе применения временных проектных групп в своей основе сохраняют официальные линейно-функциональные иерархические связи.



Рис. 1. Структура рекомендуемого отдела управления проектами в органах государственной власти Донецкой Народной Республики

Отдел управления проектами предназначен для усиления организационной координации между структурными подразделениями субъектов государственной власти в рамках реализации различных программ.

Основными задачами отдела управления проектами являются: управление проектами и их администрирование; мониторинг, организационное, техническое и информационное сопровождение разработки и реализации перспективных программ; консолидация информации и статистики по проектам; информационное сопровождение проектной деятельности; взаимодействие с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными заинтересованными сторонами по вопросам реализации основной деятельности органов государственной власти в Донецкой Народной Республике и за ее пределами.

В рамках реализации сформированных целей и задач отдел управления проектами взаимодействует с определенными должностными лицами индивидуально и отдельными структурными подразделениями в органах государственной власти. Отдел управления проектами работает в тесном контакте с другими структурными подразделениями. Рекомендуемый подход к совершенствованию организационных структур управления в органах государственной власти Донецкой Народной Республики учитывает требования, содержащиеся в исследованиях современных ученых, согласно

которым дальнейшее развитие эффективного управления должно быть непрерывной деятельностью.

Во-первых, временные проекты являются уникальными, единичными мероприятиями, характеризующихся неповторимостью условий в их совокупности, имеют определенные периоды нала и завершения. Эффективность, главным образом, достигается путем расчленения сложных задач на простые, повторяющиеся по типу сборочного производства. Проекты по своей природе не рутинны, а являются аномалией в подобной рабочей среде.

Во-вторых, в основном временные проекты характеризуются как междисциплинарные, то есть обусловленные необходимостью координации усилий специалистов в различных функциональных сферах. Целесообразно отметить, что при взаимодействии определенные группы формируют свойственный исключительно им традиции, нормы, ценности и стиль работы, что мешает их «интеграции» и приводит к функциональному разграничению. В органах государственной власти Донецкой Народной Республики ответственность и полномочия распределяются линейно-функционально. А так как временные проекты охватывают несколько функциональных областей, определить ответственного на практике достаточно сложно.

На рисунке 2 фрагментарно предложена работа во временных проектных группах на основе линейно-функциональных организационных структур управления в органах государственной власти Донецкой Народной Республики.



Рис. 2. Работа во временных проектных группах на основе линейно-функциональных организационных структур управления в органах государственной власти (фрагмент)

В таблице 1 представлена возможная схема документооборота взаимодействия отдела управления проектами со структурными подразделениями в органах государственной власти.

Таблица 1

Схема документооборота взаимодействия отдела управления проектами со структурными подразделениями в органах государственной власти

Структурное подразделение и/или должностное лицо	Получение	Предоставление
Министр, высший руководитель	– приказы; – распоряжения; – указания; – поручения	– отчеты; – информация по запросам; – предложение по организации проектного управления
Заместитель министра, высшего руководителя	– распоряжения; – запросы	– отчеты; – информация по запросам; – предложение по организации проектного управления
Отделы, секторы	– инициативные концепции проектов; – отчеты об исполнении проектов; – информация по запросам	– результаты конкурса концепций проектов
Руководители проектов	– отчеты об исполнении проектов; – проектная документация	– служебные записки – запросы
Сотрудники	– инициативные концепции проектов	– информация о результатах рассмотрения концепций проектов
Отдел кадров	– формы документов для заполнения	– графики очередных отпусков работников; – табель учёта рабочего времени; – служебные записки о применении к работникам отдела поощрений, о привлечении работников Отдела к дисциплинарной ответственности
Административно-хозяйственный отдел	– копии нормативных и организационно-распорядительных документов в соответствии со списком рассылки; – запросы о предоставлении информации по поручениям руководства; – почтовая корреспонденция	– проекты приказов, писем, организационно-распорядительных документов; – почтовая корреспонденция
Отдел правового обеспечения	– согласованный документ	проекты документов для согласования
Управление безопасности и охраны труда	доступ к сети Internet, локальной сети Министерства, электронной почте, сайту, правовым базам	– служебные записки на предоставление доступа к сети Internet, локальной сети Министерства, электронной почте, сайту, правовым базам; – информация для регулярного обновления сайта Отдела
Другие структурные подразделения	– информация, материалы, служебная документация, необходимая для деятельности отдела; – предложения по улучшению проектной деятельности	документы, связанные с деятельностью Отдела; проекты, планы/графики внутренних аудитов; копии актов внутренних аудитов; справки по результатам мониторинга; методические и информационные материалы в области качества

Задачи по внедрению новых услуг или видов работ по основным подразделениям-исполнителям – временным проектным группам (ВПГ) целесообразно вменять специалистам функциональных подразделений под управлением руководителей проектов отдела управления проектами. Общее руководство специалистами должно сохраняться за их линейными руководителями в рамках реализации общих функций подразделений.

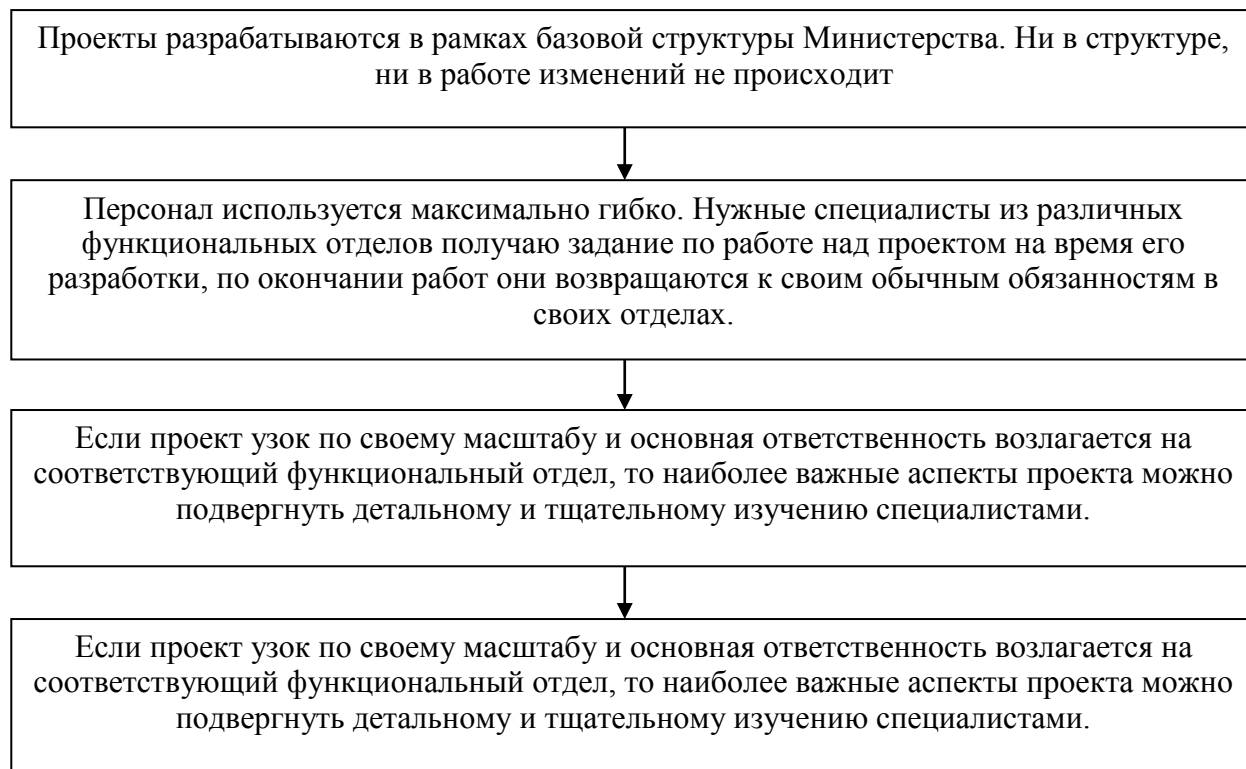


Рис. 3. Социальный эффект от разработки и руководства проектами в линейно-функциональных структурах управления в органах государственной власти Донецкой Народной Республики

Подытоживая вышеизложенное, можно констатировать, что в условиях современности существует много различных требований к формированию эффективной системы управления в органах государственной власти и социальной защиты служащих.

В рамках совершенствования организационной структуры управления меры по проведению дерасслоения иерархии путем работы во временных проектных группах позволят повысить интенсивность управленческой деятельности, снизить количество руководителей, не имеющих реальной ответственности за результаты работы и, в конечном итоге, уменьшить количество уровней управления и издержки на структуру управления.

#### ***Список использованных источников***

1. Друкер, П. Практика менеджмента / Пер. с англ. – М.: ИД Вильямс, 2007. – 400 с.



2. Минцберг, Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2004. – 512 с.

3. Габисов, А.К. Сущность организационной структуры управления предприятием / А.К. Габисов, Г.Н. Дзугева // Молодой ученый. – 2016. – №4. – С. 464-466. – URL <https://moluch.ru/archive/108/26297>.

4. Кондратьев, В.В. Реструктуризация управления компанией / В.В. Кондратьев, В.Б. Краснова // 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 6. – М.: ИНФРА-М, 2000.

УДК 338.5:674

## ОСНОВЫ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

**Шумаева Е.А.,**

*к.гос.упр., доцент ГОУ ВПО «Донецкий  
национальный технический университет»*

**Чегодаева Ю.С.,**

*магистрант ГОУ ВПО «Донецкий  
национальный технический университет»*

**Чуприна С.В.,**

*магистрант ГОУ ВПО «Донецкий  
национальный технический университет»*

*В статье исследованы вопросы создания и внедрения системы управления качеством в органах государственной власти Донецкой Народной Республики, основанной на практике проведения соответствующих работ в Российской Федерации. Авторами проанализированы основные аспекты теории управления качеством как направления научного познания в сфере управления процессами при реализации проектов в различных отраслях народного хозяйства.*

**Ключевые слова:** *управление качеством, органы государственной власти, стандарты, система управления качеством.*

*The article investigates the issues of creating and implementing a quality management system in the public authorities of the Donetsk people's Republic, based on the practice of the relevant work in the Russian Federation. The authors analyze the main aspects of the theory of quality management as a direction of scientific knowledge in the field of process control in the implementation of projects in various sectors of the economy.*

**Keywords:** *quality management, public authorities, standards, quality management system.*

*Постановка задачи.* В постиндустриальный период развития мирового хозяйства ведущую роль в успехе экономической деятельности занимает не только количество произведенного товара, но и его качество. В XX-XXI вв. именно качество становится одним из критериев, позволяющих оценить эффективность государственной экономики. Принимая это, концепция создания систем управления качеством на предприятии и подходы к управлению качеством в промышленном секторе экономики адаптированы к деятельности структур государственного аппарата, например, органов исполнительной власти и местного самоуправления. Вместе с тем в процессе оценки эффективности деятельности государственных органов так же начинает применяться понятие «конкурентоспособная система государственного управления», под которой Я.Я. Кайль и В.С. Епинина понимают завершённую модель государственного управления, в рамках которой обеспечивается реализация с наибольшей эффективностью, законодательно установленных социально-экономических, административных и иных компетенций [1, с. 42-44].

Системы управления качеством в большинстве случаев внедряются в структуру органов государственной власти, которые оказывают государственные (административные) услуги, осуществляют контрольно-надзорные функции или работают по обращениям граждан. На сегодняшний день, в период совершенствования правового поля Донецкой Народной Республики, в том числе, разрешительной системы, остаются нерешёнными вопросы относительно качества предоставляемых государственных услуг, а также реализации внутриорганизационных процессов в системе органов исполнительной власти, основные из которых:

- отсутствие межведомственного и внутриорганизационного электронного взаимодействия, что увеличивает документарный оборот на бумажных носителях и, как следствие, увеличивается срок рассмотрения различных вопросов;

- низкая степень информативности официальных ресурсов органов власти относительно процесса оказания государственных услуг, в том числе, отсутствует единый перечень данных услуг;

- невозможность подачи документов в электронной форме через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет на получение отдельных государственных услуг, в том числе, практически отсутствует подход к организации электронной очереди;

- наличие сложных межведомственных государственных услуг, требующих взаимоувязанных действий заявителя по сбору в различных ведомствах необходимых разрешительных документов [2, с. 57];

- низкое качество и длительные сроки оказания отдельных государственных услуг;

- отсутствие нормативной правовой базы, регламентирующей процедуры оказания соответствующих услуг, например, административных регламентов;

– излишняя бюрократизация внутриведомственных процессов и др.

Руководствуясь современными тенденциями и уровнем развития научно-технического прогресса в Донецкой Народной Республике целесообразно рассмотреть возможность обеспечения комплексной информатизацией органов исполнительной власти, оказывающих государственные услуги и межведомственное взаимодействие по выполнению соответствующих работ. Для этого возможно использовать положительный опыт Российской Федерации по эксплуатации систем электронного документооборота, созданию порталов государственных услуг в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, административно-правовому регулированию оказываемых услуг, а также внедрению систем управления качеством в органах государственной власти.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Принципы и модели внедрения систем управления качеством в органах государственной власти и местного самоуправления исследуются авторами относительно недавно, порядка 5-10 лет, однако, сама методология управления данными процессами в реальном секторе экономики имеет широкую ретроспективу – более 150 лет.

Из современных авторов, рассматривающих управление качеством, как фактор повышения эффективности финансово-хозяйственной деятельности субъектов хозяйствования по различным отраслям народного хозяйства, целесообразно отметить труды Е.Ф. Белоусова, В.Т. Макришина, И.В. Коваленко, Д.И. Чернявского, Т.В. Пилипенко, Л.П. Ниловой и др.

Высоко оценивая вклад приведенных ученых в развитие теории управления качеством, необходимо отметить практическое отсутствие исследований в сфере внедрения указанных систем в структуру органов власти различных уровней. Кроме этого, в большинстве работ отсутствует отраслевая специализация, в профильных ведомствах которых затруднительно применение унифицированных моделей систем управления качеством.

*Актуальность.* Социально-экономическое развитие государства и общества зависит не только от эффективной экономической модели, политического статуса на мировой арене или больших запасов природных ресурсов, но и от существующей системы управления отраслями народного хозяйства, а так же структурированности внутриведомственных процессов.

В большинстве стран постсоветского пространства процесс внедрения подходов к управлению качеством отождествляется с промышленным сектором экономики и широкого распространения в органах власти не получил, что негативно отражается на взаимодействии государства и потребителей государственных услуг. Актуализирует тематику настоящего исследования и тот факт, что в период становления государственности Донецкой Народной Республики целесообразным является налаживание более тесного диалога общества, бизнес-сообщества и органов власти, с целью совместной выработки оптимальных решений по дальнейшему

усовершенствованию процедур администрирования государственных услуг. Решить указанные проблемы возможно посредством внедрения систем управления качеством в структурах органов государственной власти и местного самоуправления.

*Цель статьи.* Исследование теоретических основ внедрения системы управления качеством в органах государственной власти.

*Изложение основного материала исследования.* Современная система управления качеством сформировалась относительно недавно – в период Второй мировой войны. В это время странам Антигитлеровской коалиции и их противникам Странам Оси необходимо было резко нарастить производство военной продукции, что требовало унификации и стандартизации производственных процессов. Из исторических хроник 1941-1945 гг. известно, что в первые два года войны советская техника значительно уступала по качеству и технологичности немецким образцам, однако, в последующие годы, советская промышленность окончательно перешла на экономику военного времени. В этот период был выработан уникальный подход к управлению качеством продукции, позволивший обеспечить государство необходимым объемом военно-гражданской продукции.

Вплоть до развала союзного государства, советская модель управления качеством имела высокую конкурентоспособность, однако, произошедшие изменения в обществе и мироустройстве не позволили реализовать ее дальнейшее применение. Разрыв производственных связей между новыми государственными образованиями (бывшими союзными республиками), переход к рыночной экономике, снятие таможенных барьеров и открытие рынков дешевой импортной продукции ввело все сектора экономики республик в период десятилетней рецессии. На фоне указанных перемен отечественная продукция не могла на равных конкурировать с импортной, что стало причиной тотального упразднения предприятий, а в ряде случаев - целых отраслей народного хозяйства.

Выходом из сложившейся ситуации в 1991-2000 гг. стало применение международных требований и норм относительно качества и стандартизации продукции и услуг в промышленном секторе экономики. В качестве примера можно привести международные стандарты серии ISO 9001 и адаптированную их версию под условия хозяйственной деятельности в Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 9001-2015 «Системы менеджмента качества» [3].

На сегодняшний день, как ранее было отмечено, основы и принципы управления качеством в хозяйствующих субъектах постепенно интегрируются в структуры органов власти, что, в том числе, регулируется стандартами и нормативными правовыми актами государства. Например, в Российской Федерации принят стандарт ГОСТ Р 56577-2015 «Системы менеджмента качества органов власти», который

устанавливает основные требования, принципы и терминологию, применяемые к системам менеджмента качества органов власти [4].

На территории Донецкой Народной Республики действуют стандарты Российской Федерации [5], в соответствии с пунктом 1 Указа Главы Донецкой Народной Республики от 22.11.2016 г. № 399 «О применении стандартов на территории Донецкой Народной Республики». Таким образом, с учетом действующего законодательства и интеграционных процессов, представим предлагаемую систему управления качеством для органов государственной власти Донецкой Народной Республики.

Высокое качество государственных услуг является основным критерием, определяющим эффективность и конкурентоспособность всей системы органов власти. Существующие элементы управления качеством, в большей степени не удовлетворяют требованиям как международных стандартов, так потребителей государственных услуг в Донецкой Народной Республике. Таким образом, целью создания системы управления качеством в органах государственной власти ДНР (СК ОГВ ДНР), является повышение качества предоставления государственных услуг и оптимизация организационной структуры органов государственной власти ДНР. Это достигается посредством внедрения электронного документооборота, обеспечивающего взаимодействие служащих органов власти, реализующих функции управления качеством предлагаемыми методами.

Актуальность СК ОГВ ДНР подтверждается практическим опытом внедрения систем управления качеством в органах исполнительной власти Российской Федерации, таких как: Администрация Шатурского муниципального района Московской области; Министерство финансов Калининградской области; Министерство экономического развития Российской Федерации и др. В результате анализа данного опыта выявлена положительная динамика повышения качества предоставляемых государственных услуг после внедрения соответствующих систем, о чем свидетельствуют экспертные оценки и отзывы потребителей данных услуг. Процесс внедрения СК ОГВ ДНР можно разделить на 4 этапа, которые представлены на рис. 1.

Необходимо отметить, что представленная СК ОГВ ДНР отвечает следующим требованиям:

1. Практичность: практическая реализуемость за счет построения оптимальных процессов.

2. Прозрачность: СК ОГВ ДНР будет работать, если цели, оценочные показатели и требования будут понятны причастным служащим (работникам), в части обеспечения качества государственных услуг.

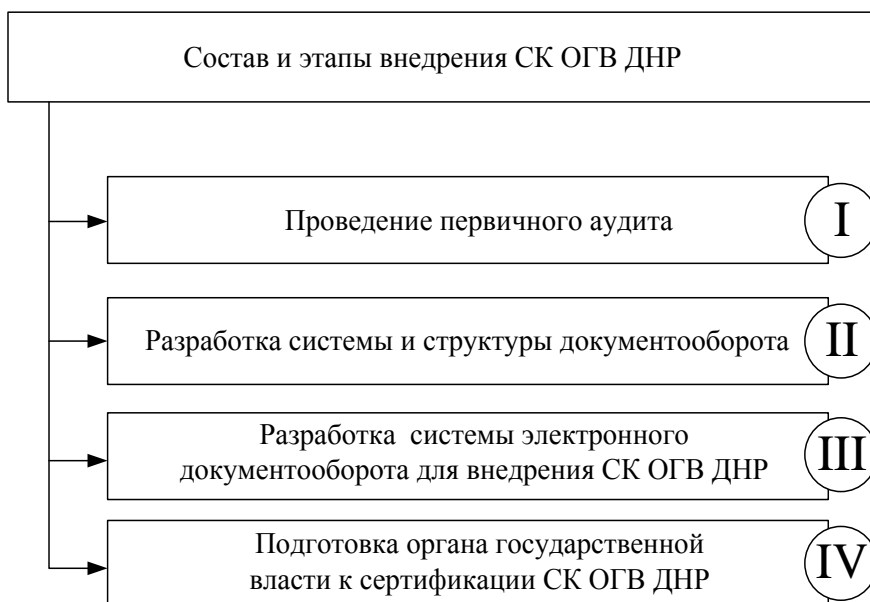


Рис. 1. Состав, структура и этапы реализации СК ОГВ ДНР  
(составлено авторами)

3. Рентабельность: рентабельность как важнейшая предпосылка внедрения новой системы в значительной степени зависит от того, насколько сбалансировано соотношение между объемом инвестиций в СК ОГВ ДНР и достигнутыми результатами органа власти.

4. Легитимность: различные системы управления качеством, в том числе СК ОГВ ДНР, могут быть внедрены только в том случае, если они не противоречат законодательству Донецкой Народной Республики.

Концепция создания СК ОГВ ДНР основана на использовании иерархической структуры документооборота, которая представлена на рис. 2. Иерархическая структура документооборота в СК ОГВ ДНР авторами разделена на четыре уровня.

Уровень 1: Руководство по качеству. Описывается политика органа государственной власти в сфере управления качеством.

Уровень 2: Процедуры. Описывают деятельность в сфере управления качеством на уровне подразделения (департамент, отдел, служба).

Уровень 3: Должностные инструкции. Описывают, каким образом выполняется работа, и какие требования установлены к государственным служащим в сфере управления качеством.

Уровень 4: Другая документация. Соответствующие журналы (в печатной и (или) электронной форме) и иные формы внесения данных, которые служат записями по качеству.

На базе иерархической структуры представим укрупненную номенклатуру документов в системе документооборота СК ОГВ ДНР (рис. 3).



Рис. 2. Иерархическая структура документооборота в СК ОГВ ДНР (составлено авторами)

Каждый проект, в том числе внедряемый в структуру органов власти, должен быть экономически обоснованным, иметь конечный срок реализации и определенный эффект, который можно оценить по экономическими или социальным показателям. Расчетный срок разработки и подготовки к сертификации СК ОГВ ДНР составляет 6 месяцев.

План разработки и внедрения СК ОГВ ДНР с его разбивкой на этапы представлен в табл. 1.

При внедрении СК ОГВ ДНР орган государственной власти получает следующие преимущества:

- производительность труда служащих органов государственной власти повышается на 10 %;
- количество получателей государственных услуг увеличивается на 67 % (1 год реализации проекта);
- экономия фонда оплаты труда составляет 5 % (1 год реализации проекта) за счет оптимизации организационной структуры;
- оптимизация системы документооборота за счет внедрения электронных технологий;
- повышение имиджа органа государственной власти и др.



Рис. 3. Укрупненная номенклатура документов в системе документооборота СК ОГВ ДНР (составлено авторами)

Социально-экономическая значимость внедрения СК ОГВ ДНР заключается в следующем:

- обеспечение доступности и качества государственных услуг для их потребителей;
- обеспечение прозрачности и законности государственных услуг;
- обеспечение прямого диалога и обмена информацией органа власти и потребителя государственных услуг;
- повышение имиджа органа власти и как следствие всей системы органов власти;
- оптимизация и унификация документооборота в ведомстве, что повысит производительность труда служащих;
- создание условий для привлечения частных инвестиций в отрасль;
- включение потребителя государственных услуг в процессы, формирующие требования к повышению качества государственных услуг.



Таблица 1

## План разработки и внедрения СК ОГВ ДНР

Наименование этапа	Длительность, дни
1	2
<i>1й этап - Проведение первичного аудита</i>	
Общее изучение (ознакомление со служащими и заказчиком, принятие решения о начале проверки и целях ее проведения)	2
Предварительное ознакомление	1
Планирование и составление общей программы аудита	2
Изучение существующих элементов управления качеством	2
Выполнение аудита (т.е. проведение аудиторских процедур по существу)	5
Составление аудиторского заключения	3
<i>2й этап - Разработка системы и структуры документооборота</i>	
На основании аудиторского заключения составление необходимой номенклатуры документов, которые необходимо разработать и в которые внести изменения, а также плана соответствующих работ	2
Разработка Политики в области качества	3
Разработка Руководства по качеству	3
Внесение изменений в положения о департаментах, отделах, секторах, в части управления качеством	8
Внесение изменений в должностные инструкции, в части управления качеством	7 дней
Разработка другой документации (нижний уровень)	7 дней
<i>3й этап - Разработка системы электронного документооборота для внедрения СК ОГВ ДНР</i>	
Определение базовых процессов и процедур	2
Определение требований к процессам документооборота	2
Формирование критериев выбора программного обеспечения	1
Разработка системы электронного документооборота	90
Управление проектом внедрения системы электронного документооборота: - внедрение системы; - тестирование и оценка работы системы; - опытная эксплуатация системы; - доработка и настройка системы.	20
Документирование системы	5
<i>4й этап - Подготовка органа государственной власти к сертификации СК ОГВ ДНР</i>	
Проведение завершающего аудита ведомства	5
Устранение выявленных нарушений и подготовка документации к процедуре сертификации СУК ОГВ ДНР	10
Всего на разработку проекта	6 мес.

Необходимо отметить, что представленные преимущества внедрения механизмов управления качеством в органы власти, подтверждена современными исследователями в рамках анализа аналогичных систем в Российской Федерации.

Современные глобализационные процессы актуализируют адаптацию к сложившимся условиям не только хозяйствующих субъектов, но и органов власти и реализацию функций государственного управления с учетом данных тенденций.

*Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок по данной проблеме.* Таким образом, по результатам настоящего исследования можно сделать вывод о целесообразности внедрения системы управления качеством в органах государственной власти Донецкой Народной Республики. Модальность указанной системы целесообразно определить по тем задачам, которые стоят перед каждым отдельным органом исполнительной власти. Крайне важным аспектом остается оценка эффективности деятельности государственных структур с учетом всех преобразований. В качестве основы для проведения такой оценки могут служить соответствующие методические рекомендации или отдельный нормативный правовой акт, что определяет горизонт дальнейшего исследования проблематики деятельности республиканских органов власти.

### ***Список использованных источников***

1. Кайль Я.Я. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления [Текст] / Я.Я. Кайль, В.С. Епина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – №2. – С. 42-48.
2. Коломеец А.И. Актуальные проблемы предоставления государственных (муниципальных) услуг [Текст] / А.И. Коломеец // Научные исследования. – 2017. – №5 (16). – С. 56-59.
3. ГОСТ Р ИСО 9001-2015 Системы менеджмента качества. Требования. – М.: Стандартинформ, 2015. – 24 с.
4. ГОСТ Р 56577-2015 Системы менеджмента качества органов власти. Требования. – М.: Стандартинформ, 2015. – 32 с.
5. Указ Главы Донецкой Народной Республики №399 от 22.11.2016 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Донецк, 2016. – Режим доступа: <https://dnr-online.ru/download/ukaz-glavy-donetskoj-narodnoj-respubliki-399-ot-22-11-2016-goda-o-primenenii-standartov-na-territorii-donetskoj-narodnoj-respubliki/>. – Загл. с экрана.

## Раздел II

# УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ КАК СОСТАВЛЯЮЩИМИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

УДК 364.662-78:316.43

## ОБЪЕКТНО-СУБЪЕКТНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

*Докторова Н.П.,  
к. гос. упр., доцент, доцент кафедры менеджмента  
непроизводственной сферы, ГОУ ВПО «Донецкая  
академия управления и государственной службы  
при Главе Донецкой Народной Республики», г. Донецк*

*Статья посвящена анализу научно обоснованных подходов к изучению определения объектно-субъектных параметров формирования системы социальной защиты населения. Рассмотрено формирование критериев эффективности государственного управления социальным развитием.*

**Ключевые слова:** государственное регулирование, социальная защита, объекты и субъекты социальной защиты, социальная политика, социально-экономические механизмы, трудовое население.

*The article is devoted to the analysis of scientifically based approaches to the study of the definition of object-subject parameters of the formation of the social protection system. Formation of criteria of efficiency of state management of social development is considered.*

**Keywords:** state regulation, social protection, objects and subjects of social protection, social policy, social and economic mechanisms, labor population.

**Постановка проблемы.** Реформирование системы социальной защиты населения нуждается в теоретической разработке целостной концепции. В состав входит определение объектно-субъектных параметров этого общественного института. Неопределенность границ этих составляющих, размытость их содержательных характеристик является свидетельством недостаточной теоретической разработанности системы социальной защиты населения, что сужает возможности практических преобразований в этой сфере социально-экономических отношений. Актуальной задачей экономической науки является определение состава объектов и субъектов социальной защиты, определения границ и форм их взаимодействия.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Теоретико-методологические основы социальной защиты населения формировались на почве многих экономических, социальных, политических теорий. В них отражались и развивались идеи благосостояния населения, социальной справедливости, достойных условий жизнедеятельности членов социума. Последние приобрели особую актуальность в условиях становления

капиталистической рыночной экономики, когда возникло противоречие между свободой и равенством членов буржуазного общества. В связи с этим А. Смит подчеркивал, что ни одно общество не может процветать и быть счастливым, если значительная часть его членов бедна и несчастна.

*Актуальность.* Наличие объектов и субъектов в структурированном образовании является свидетельством его принадлежности к системным формированиям.

Поскольку жизнедеятельность индивидов в условиях рыночных отношений протекает в состоянии постоянных угроз и рисков, обусловленных признаками рынка и неопределенностью принятия решений. Система социальной защиты населения должна охватывать весь жизненный путь человека и предусматривать наличие соответствующих механизмов и распространяться на все население.

Это нашло отражение во многих моделях социальной защиты населения, конструктивными элементами которых являются разнообразные механизмы. Необходимость такой потребности обусловлена действием значительного количества факторов риска – биологического, экономического, экологического, социального, политического, военного характера. Поэтому в трудную жизненную ситуацию может попасть как отдельное лицо, так и социальная группа. Имеется в виду ситуация, которая объективно нарушает нормальную жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротством, безработицей, отсутствием права на пенсию и другие) и которую он не может преодолеть самостоятельно. В такой ситуации человек в первую очередь становится объектом социальной защиты. За последние годы численность этого контингента, к сожалению, значительно выросла, в частности за счет граждан, проживающих за чертой бедности. Это обусловлено, с одной стороны, снижением социальных стандартов у определенной части населения, а с другой является следствием расширения контингента социально уязвимых граждан, которые законодательно подлежат социальной защите.

Указанные риски есть как в условиях устойчивого, стабильного развития общества, так и в нестабильных, кризисных ситуациях. Понятно, что возможность наступления рисков при стабильном развитии меньше, и они проявляются не в полной мере и не массово. В условиях экономических кризисов, военных действий, политического противоборства вероятность наступления указанных негативных состояний для защиты отдельных лиц, социальных групп и слоев населения многократно растет, а для многих становится реальностью.

Поэтому система социальной защиты населения должна работать на предупреждение и уменьшение вероятности возникновения сложных жизненных ситуаций у граждан.

*Цель статьи.* Динамизм, постоянная изменяемость форм и тенденций развития рыночной экономической системы сопровождается и изменением

количественных параметров объектов социальной защиты населения. Реальные потребности в социальной защите растут на стадии рецессии и уменьшаются в условиях экономического подъема. Трудоустройство, начало предпринимательской деятельности не только уменьшает численность тех, кто нуждается в такой защите, но и усиливает возможности для самореализации лица и ее экономической самостоятельности, что является свидетельством динамической статусной неустойчивости объектов социальной защиты населения. Что касается первого, то социально-защитный аспект трудоустройства проявляется в формировании определенного уровня удовлетворения потребностей работника, воспроизведение его способности к труду через механизм оплаты труда и социальной защиты населения [1, с. 9].

*Изложение основного материала исследования.* Человек – это целостный объект, имеющий биологическую, природно-этническую и социальную составляющие. Базовые признаки, на основе которых формируются как анатомо-физиологические и поведенческие характеристики лица, так и этнические, трудовые, экономические и социальные качества. Воспроизведение каждой из них в их единстве составляет основу воспроизводство человека и общества как целостной совокупности социальных объектов.

Отсюда следует, что социальная защита должна распространяться на человека от ее рождения и до последних дней. Это, конечно, не означает, что государство должно обеспечить массовое опекуновство над каждым лицом даже тогда, когда она в этом не нуждается. Функция государства как гаранта социальной защиты своих граждан большей степени должна проявляться в правовом регулировании, которое имеет целью сбалансированность функционирования и развития всех уровней социально-экономических отношений, создание благоприятных условий для жизнедеятельности субъектов. Сосредоточение внимания на этой функции государства связано с ее активной ролью в формировании положительного социального самочувствия общества, его классов, групп и слоев. Создавать предпосылки стартовых равных возможностей и равного правового статуса для каждого гражданина в рыночной экономике, общество должно реализовывать их с помощью экономических и правовых институтов.

В связи с этим система социальной защиты не может быть одноуровневой. В современных условиях она дифференцирована и включает:

первый уровень, который обеспечивает базовый набор социальных прав, услуг, возможностей, которыми должен пользоваться каждый человек. Включает доступ к основным медицинским услугам и обеспечения минимального дохода, должна охватывать все население и домохозяйства, независимо от уровня доходов и иных признаков;

второй – обязательное социальное страхование, которое основано на взносах и обеспечивает гарантированный доход. Предоставляет уровень защиты, выше минимального, но не охватывает лиц и домохозяйства с

самыми низкими доходами из-за ограниченности их возможностей платить взносы;

третий – добровольное страхование: только при его наличии можно достичь высокого уровня защиты, но воспользоваться им могут лица и домохозяйства с достаточным уровнем дохода [2, с. 17].

При таких условиях ответственность между государством как активным субъектом социальной защиты и его объектами четко разграничивается, стимулируется трудовая и предпринимательская деятельность всего населения, отдельных лиц и домохозяйства по обеспечению собственного благосостояния.

Исследования в качестве объекта социальной защиты всего населения страны является необходимым, но недостаточным элементом адресного определения объектно-субъектных параметров этого общественного института. Из поля зрения не должны исчезать отдельные индивиды, домохозяйства (семьи), социальные группы, слои, население территориальных общин и тому подобное.

Обобщение теоретических наработок и практики социальной защиты населения создает возможности для выделения различных объектов, структуры социальной защиты населения.

Социальная защита трудоспособного, экономически активного и экономически неактивного населения (занятого и безработного) возникает как защита человека – работника и человека-владельца. Что касается первого, то реформирование системы социальной защиты населения должно быть сосредоточено на достижении баланса прав, обязанностей и интересов работников, работодателей и государства на принципах социальной ответственности для как можно полной реализации рабочим своей способности к высокоэффективному труду. Труд и его вознаграждение должны стать решающим фактором социальной защищенности всех, кто желает и может работать.

С другой стороны, для человека-владельца сбережения, приобретенные ценные бумаги, недвижимое имущество, другие активы должны стать важным источником, обеспечивающим достойный уровень жизни и социальное благополучие владельца.

Реформирование социальной защиты населения должно направляться на утверждение уверенности в том, что наиболее сложные жизненные ситуации, которые ухудшают благополучие, будут преодолены, если человек приложит свои усилия и обратится в случае необходимости в соответствующие структуры социальной защиты населения.

Осуществление последнего требует изменений в институционально-правовых началах занятости. Для преодоления преград в трудоустройстве лиц, ищущих работу и безработных в соответствии с гарантированного государством права на выбор профессии и вида деятельности, реального соблюдения дополнительных гарантий для отдельных категорий населения.

Социальная защита занятого населения предусматривает своевременную выплату заработной платы и всех видов социальных пособий, предусмотренных законодательством, обеспечение условий охраны и безопасности труда, предоставления материальной и иной помощи лицам, попавшим в кризисную ситуацию.

При исследовании субъектов социальной защиты населения следует принимать во внимание то, что занятое население своей преобразующей деятельностью влияет на состояние собственной социальной защищенности и тех, кто в этом нуждается.

В связи с этим нельзя согласиться с утверждением, относительно субъектов социальной защиты населения, а именно граждане, которые в силу объективных обстоятельств потеряли работу (безработные), пенсионеры, больные, инвалиды. Эту категорию лиц не правомерно относить к активно действующей части, поскольку они, в силу объективных обстоятельств исключены из процесса создания экономических благ и вследствие этого превратились в объекты такой защиты.

Среди субъектов социальной защиты населения на макроуровне определяющая роль принадлежит государству с присущей ей совокупностью функций.

Практические связи и отношения субъектов социальной защиты населения во всей их противоречивости проявляются в идеальных движущих силах. Последние выражают разные стороны положения субъектов участия в социальной защите. Одни из них связаны с наиболее существенными сторонами последнего, другие – с временными особенностями данной ситуации. В различных движущих устремлениях отображается различная глубина связей субъектов с процессами социальной защиты населения.

Поэтому их положение не всегда выражается в одном и том же комплексе движущих сил. В структуре этих сил следует выделять две составляющие.

Первая из них относится к сфере общественной психологии и включает менталитет, чувства, желания, настроения, эмоции, а вторая – к сфере идеологии (социальные цели, идеи, принципы). Относительно последней следует принять во внимание то, что политика в сфере социальной защиты и его стратегии не возникают вне экономического, социального и политического контекста. Они формируются под влиянием принципов, целей, идей функционирования этого общественного института, распространенных взглядов на его проблемы и пути их решения. Представления и идеи о том, какими должны быть модели социальной защиты населения, пути их реформирования, перспективы дальнейшего развития, формируются в связи с более общими взглядами его субъектов на политический процесс, социально-экономическую ситуацию в республике, общественные детерминируются соответствующей идеологией.

В иерархии социально-ответственных субъектов социальной защиты населения, как уже отмечалось, интегральная роль принадлежит государству.

Должно быть социально ответственным в лице законодательных и исполнительных органов по институционализации отношений сферы социальной защиты населения и соблюдения, социальных прав, гарантий и стандартов, налогообложения, образования, здравоохранения. Само государство должно создавать прозрачные и социально справедливые правовые нормы и эффективную систему контроля, чтобы обеспечивать социально приемлемый уровень социальной защищенности граждан.

Наряду с макроэкономическим уровнем в осуществлении социальной защиты активная роль принадлежит субъектам регионального уровня. Прежде всего, они есть проводниками общегосударственной социальной и экономической политики в сфере социальной защиты населения, которую осуществляют конкретные субъекты. Во-вторых, субъектам этой защиты принадлежит ведущая роль, поскольку они являются участниками социально-экономических отношений на определенной территории и имеют целью обеспечение нормальных условий жизнедеятельности населения определенного региона и выполнения своих функций в системе общегосударственного разделения и кооперации труда и ресурсов.

Социальная защита населения как составляющая социальной политики в настоящее время обеспечивается органами государственной власти и местного самоуправления.

Среди субъектов социальной защиты населения ведущая роль принадлежит первичным звеньям общественного воспроизводства. Это аргументируется тем, что они обеспечивают производство подавляющей массы товаров и услуг, которые используются для удовлетворения как производственных, так и личных потребностей. На уровне первичных звеньев общественного производства происходит включение наемных работников в производственный процесс с соответствующими рисками экономического и социального характера. Для обеспечения продуктивной работы, которая является основой формирования социальной защищенности, как отдельного индивида, так и всего общества, именно здесь создаются технические, экономические, эргономичные организационные, социальные условия труда, предусматривающие предубеждение производственного травматизма, профессиональных заболеваний, общественно-необходимого уровня интенсификации производственного процесса. Предприятия всех организационно-экономических форм является местом формирования социально-экономических отношений между собственниками средств производства (работодателями) и владельцами рабочей силы (наемными работниками), сердцевиной которых являются интересы. Достичь их баланса можно лишь на основе консенсуса интересов. основополагающей идеей является утверждение, что работодатель должен нести ответственность за работника не только тогда, когда эта человек работает, но и в будущем, когда, отдав все свои силы на благо предприятия, человек теряет работоспособность. Такой подход к определению состава субъектов социальной защиты населения отвечает принципам социального партнерства



и не ограничивает действие этого общественного института только социально уязвимыми слоями населения.

В системе институтов социальной защиты работников первичных звеньев экономики ведущее место принадлежит коллективным договорам, в которых нормируются (на разных уровнях) социально-экономическая сторона профессионально-трудовых отношений. Этот институционально-правовой акт, регулирует отношения между работодателями и работниками предприятий (фирм), организаций и учреждений.

В нем нормативно сфокусированы права и обязанности работодателя и работника по следующим вопросам:

формы, системы и размера оплаты труда;

выплаты денежных доплат и различных компенсаций;

механизм урегулирования оплаты при повышении уровня цен в условиях инфляции и достижения показателей, определенных в трудовом договоре;

характер занятости наемного работника, переквалификация и условия его высвобождения согласно действующему законодательству;

продолжительность рабочего времени, отдыха и отпуска;

добровольное медицинское и социальное страхование;

охрана здоровья работника, производственная, экологическая и другие виды безопасности;

регулирование условий проведения забастовок;

обеспечение нормативных условий функционирования профсоюзов или других уполномоченных трудовым коллективом представительских органов;

характер контроля за исполнением коллективного соглашения.

Порядок оформления таких сделок в каждой стране определяется соответствующим законодательством.

*Выводы.* Как специфический институт социальной защиты наемных работников профсоюзы борются за повышение уровня заработной платы, производственно-профессиональную безопасность, улучшение условий труда и отдыха. При этом профсоюзы участвуют при решении спорных вопросов не только непосредственно на уровне соответствующего трудового коллектива, но и на более представительском уровне, например при заключении генеральных соглашений. Такие соглашения имеют трехсторонний характер, где конституционными институтами выступают:

государство (через уполномоченных им представителей правительства страны);

объединения профессиональных союзов;

объединения работодателей (предпринимателей).

В контексте институционального обеспечения защиты работающих в рамках этих соглашений, регламентируются общие принципы содействие полной занятости населения, развития рынка труда, регулирования уровня и качества жизни, обеспечения экономической и других форм безопасности.

Для рационального решения этих задач могут приобщаться, кроме указанной выше триады институтов, партии, движения и другие общественные институциональные организации.

### **Список использованных источников**

1. Социальный менеджмент: учеб. / под. ред. Д.В. Валового. – М.: Бизнес школа «Интел-Синтез»; Академия труда и социальных отношений, 2010.– 392 с.
2. Холостова Е.И. Социальная политика: Учеб. пособие. / Е.И. Холостова – М.: ИНФРА-М, 2011. – 204 с.

**УДК 331.01:522.4**

## **ДЕФИНИЦИЯ «КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ»: ИССЛЕДОВАНИЕ СУЩНОСТИ**

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

*Проблема выяснения сущности кадрового потенциала, подходов к его толкованию, границ использования является базой, первоосновой организации его развития. Кадровый потенциал может быть описан с разных позиций в зависимости от количественных и качественных характеристик. Возможность описания позволяет осуществлять его оценку в стоимостных категориях, которая особенно актуальна, так как помогает получить реальное представление о роли кадрового ресурса в социально-экономическом развитии общества.*

**Ключевые слова:** потенциал, кадры, трудовой потенциал, кадровый потенциал, государство, кадровый потенциал государства.

*The problem of ascertaining the nature of human resources, approaches to its interpretation, and limits of use is the basis, the very foundation of its development. Human resources can be described from different positions depending on the quantity and quality characteristics. The ability to describe it allows conducting assessment of cost categories, which is particularly relevant, because it helps to get a real understanding of the role of human resources in social and economic development of society.*

**Keywords:** potential, human resources, labor potential, human resources potential, state, human potential of state.

**Постановка задачи.** Современная экономика, наука и техника породили качественно новый инновационный тип экономического роста, без применения которого у страны не может быть будущего. Инновационное развитие требует формирование высококвалифицированного кадрового

потенциала, который является интеллектуальным ресурсом качества реализации задач и функций этой страны. Стоит заметить, что теоретические подходы к определению сущности понятия «кадровый потенциал», его генезиса, эволюции в условиях информационно-технологического способа пространства остаются предметом научных исследований. Проблема выяснения сути кадрового потенциала является базой, первоосновой организации его развития. Кадровый потенциал может быть описан с различных позиций в зависимости от количественных и качественных характеристик. Возможность его описания позволяет осуществлять оценку кадрового потенциала в стоимостных категориях, которая особенно актуальна, так как помогает получить реальное представление о роли кадрового ресурса в социально-экономическом развитии общества.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Проблеме сущности кадрового потенциала отводится много внимания в научных трудах, как иностранных специалистов, так и отечественных. Среди них можно отметить таких А. Егоршина, А. Илларионова, А. Кибанова, К. Мацусита, А. Морита, Ю. Одегова, С. Шекшня и др. теоретические аспекты определения понятия кадрового потенциала, границы его применения получили значительное развитие в работах ученых Т. Балановской, Д. Богини, А. Бугуцкого, Г. Дмитренко, М. Нижнего, И. Завадского, А. Колот, Н. Краснокутского, Г. Купалова, В. Кропивко, А. Носенко, В. Оникиенко, А. Онищенко, А. Шегды, Г. Щекина, В. Юрчишина и др.

*Актуальность.* Отдавая должное трудам вышеупомянутых ученых, нужно отметить, что в научной литературе отсутствует единое мнение относительно понятия «кадровый потенциал», допускается свободное его толкование. Поэтому целесообразно подчеркнуть более глубокий смысл, системообразующую роль категории кадрового потенциала как ядра всей социопроизводственной системы, дополнительно раскрыть механизм его формирования.

*Цель статьи.* Целью статьи является систематизация теоретических подходов к определению сущности кадрового потенциала в аспекте новых направлений экономического развития и доведение целесообразности и необходимости использования данной дефиниции на уровне государства для характеристики совокупности высококвалифицированных работников всех сфер жизнедеятельности общества.

*Изложение основного материала исследования.* Приступая к исследованию категории «кадровый потенциал», обратимся к истокам ее образования. Понятие «потенциал» был введен в научный оборот более 15 лет назад. Этимологически оно означает «скрытые возможности, мощь, силу», то есть то, что может быть или есть в наличии, но, возможно, еще не раскрыло себя. Широкая трактовка термина «потенциал» заключается в рассмотрении его в качестве «источника возможностей, средств, запаса, которые могут быть приведены в действие, использованы для решения какой-либо задачи или достижения определенной цели;

возможности отдельной личности, общества, государства в определенной отрасли» [1]. Потенциал представляет собой обобщенную характеристику ресурсов, отнесенную к месту и времени, то есть это своего рода количественная и качественная определенность ресурсов.

Потенциал является динамичной системой, объединяет в себе три уровня связей времени и пространства, функционирующих в единстве. Эти связи детерминируют проявление потенциала в различных формах. Во-первых, потенциал характеризует прошлое. В этом случае он выступает как «ресурс», поскольку воплощает в себе накопленные системой характеристики, позволяющие ей функционировать. Во-вторых, он отражает настоящее, то есть реально используемые, или неиспользуемые имеющиеся способности. В данном случае «потенциал» близок по значению к термину «резерв». В-третьих, он направлен на будущее, то есть постоянно меняется, развивается, накапливает новые возможности, характеристики, включая элементы будущего развития.

Кадровый потенциал основан на характеристиках трудового потенциала, таких, как квалификация, уровень сознания, социальной зрелости, интеллектуальные и физические способности работника и других, которые могут быть использованы в процессе его трудовой деятельности. То есть сущность кадрового потенциала отражает качественную и частично количественную характеристики трудового потенциала работников. Второй составляющей в этом определении является такая экономическая категория, как кадры.

В энциклопедических и других научных изданиях кадры рассматриваются как политическая и социально-экономическая категория, которая включает постоянный (штатный) состав работников различных сфер общественного производства, находятся в постоянных отношениях с государственными и негосударственными предприятиями, организациями, учреждениями, общественными объединениями. В основном это квалифицированные работники, имеют соответствующую профессиональную подготовку, специальные знания, трудовые навыки, или опыт работы в этой сфере трудовой деятельности и обеспечивают достижение целей организации, в которой они работают. Кадры могут быть включены как в производственную сферу, так и в систему управления, работу общественных организаций, научных, военных, культурных, медицинских других учреждений. Принято также выделять кадры в более узком, профессиональном смысле – как часть наиболее способного профессионально подготовленного персонала, наделенного соответствующим статусом, осуществляет функции управления, или способствует их осуществлению [2, с. 102-104; 3, с. 305].

А.Е. Илларионов выделяет несколько основных концепций и представлений о кадрах:

1. Кадры – это трудовые ресурсы. Вместо человека здесь рассматривается только одна их функция - труд, живая рабочая сила, которая

измеряется рабочим временем и зарплатой. Эта концепция нашла свое отражение в тейлоризме и марксизме.

2. Кадры как персонал. Здесь человек рассматривается через формальную роль – должность. Эта концепция нашла отражение в теориях рациональной бюрократии, управления, в теории организации, где управление персоналом осуществляется через административные механизмы (принципы, методы, полномочия, функции).

3. Кадры как не возобновляемый ресурс. Здесь человек рассматривается уже не как должность (элемент структуры), а как элемент социальной организации в единстве трех основных компонентов – трудовой функции, социальных отношений и состояния работника. Эта концепция получила распространение в первые годы перестройки в виде требований «активизация человеческого фактора».

4. Кадры как условие существования организаций. Здесь человек – главный субъект организации и основной объект управления, который не может рассматриваться как «ресурс». Согласно этой концепции, стратегия и структура организации строятся исходя из желаний и способностей человека. Основоположниками данной концепции считаются японцы К. Мацусита и А. Морита .

5. Фото - социальная сущность организаций, их олицетворение. Кадры военных олицетворяют собой войска, кадры педагогов – учебные учреждения и тому подобное. Здесь понятие кадры определяется как часть персонала, костяк организации и выполняет основные функции этой организации [3].

Категория «кадровый потенциал» не идентична категории «кадры», так как под кадрами понимается совокупность работников различных профессий, специальностей, уровень их подготовки и образования. В это понятие включается не только сами кадры, но и определенный уровень совместных возможностей кадров для достижения заданных целей. Кадровый потенциал предприятия, конечно, зависит от потенциалов кадров предприятия, однако не является их суммой. Он обладает таким свойством, как целостность, принципиально отличается от свойств, присущих потенциалу каждого работника отдельно [8, с. 35].

Кадровый потенциал является стратегическим ресурсом в обеспечении конкурентоспособности на рынке. На него влияют личностные качества человека, профессиональные знания, культура, стремление к профессиональному росту, формальная и неформальная структуры коллектива, организационно-управленческие факторы и факторы макроструктуры. Степень реализации кадрового потенциала определяет его эффективность.

Синтезируя обработанную теоретическую базу определения «кадрового потенциала» мы видим, что одни ученые рассматривают только проблемы кадрового потенциала общества, используя понятия «трудовой потенциал» применительно к макроуровню (Т.А. Заяц, В.В. Оникиенко, Ю.П. Туранский, Р.П. Колосова, С.И. Бандур, Д.П. Богиня, М.И. Дыба,

М.С. Воронина, В. Костаков и др.) [5; 6, 7]; другие – особенности кадрового потенциала организации (Н.В. Краснокутская, Е.В. Лапин, И. Вотякова, И.Л. Плетников и др.) [8; 9, 10; 11]; третьи – только отдельного работника (Ю.Г. Одегов, Т. Никонова, В.М. Корнев, К.Е. Щесняк, Т.В. Берглезова, В.В. Кравчук, В.И. Кулийчук и др.) [12; 13; 14]. Часть исследователей в своих работах раскрывают многоуровневую структуру кадрового потенциала от кадрового потенциала работника к кадровому потенциалу отрасли в целом (Н.К. Долгушкин, Н.В. Прижигалинская, В.С. Кропивко, Г. Купалова, А. Онищенко, В.В. Юрчишин, В. Щекин, И.С. Завадский, А.А. Бугуцкий, А.А. Носенко, Т.И. Балановская и др.) [15; 16; 17; 18; 19].

Наиболее объективно мнение Л.Д. Шум, которая выделяет три основных подхода к толкованию данной категории:

1. Ресурсный, согласно которому, кадровый потенциал характеризуется как ресурсы труда. Например, В.Н. Слинков под кадровым потенциалом понимает количественные и качественные показатели кадрового ресурса, раскрывающие не привлеченные возможности, силы, внутренние ценности, которые можно использовать в кадровой работе [20, с. 107]. По определению Е.В. Лапина, кадровый потенциал предприятия - это совокупная возможность производственного персонала обеспечить производство потребительских стоимостей, которые отдадут потребностям рынка в конкретных экономических и научно-технических условиях производства [21, с. 3]. Последние определения не отражают сущности социально-экономической категории «кадровый потенциал» и приравнивают понятие «кадровый потенциал» к понятию «трудоустройство». Мы солидарны с теми учеными, которые отмечают, что «кадровый потенциал» отличается от «трудоустройства» на величину потенциальных возможностей квалифицированных кадров, работающих не по специальности, неквалифицированных и малоквалифицированных работников, а также незарегистрированных безработных [22, с. 24].

2. Факторный, согласно которому, кадровый потенциал формой воплощения личного фактора производства. Так, В.И. Кулийчук определяет кадровый потенциал как «меру имеющихся характеристик и возможностей личности, которые формируются в процессе жизни, реализуются в трудовом поведении и определяют реальную способность к эффективному труду» [14]. Н.В. Краснокутская считает, что кадровый потенциал – это совокупность способностей и возможностей кадров обеспечивать достижение целей долгосрочного (перспективного) развития предприятия [1]. Эти определения отражают социально-экономическую сущность категории «кадровый потенциал», но не отражают в полной мере его составляющие.

3. Ресурсно-факторный (интегральный), соответственно которому кадровый потенциал является потенциалом самого труда. С.М. Самойленко представляет кадровый потенциал как «соотношение различных демографических, социальных, функциональных, профессиональных и других характеристик групп сотрудников и отношений между ними» [23]. В свою очередь, А.И. Гнибиденко отмечает, что кадровый потенциал «это комплексная

социально-экономическая категория, отражающая совокупность характеристик и возможностей работников ..., развивать в работе свои знания, трудовой опыт, способности, способность к инновациям ... » [24].

В.А. Федорова и Т. Карпенко определяют кадровый потенциал национальной экономики, как интегрированную совокупность способностей лиц, занятых в общественном производстве, а также зарегистрированных безработных, имеющих профессиональную подготовку, определенную квалификацию, обладают соответствующими компетенциями, творческими способностями, количественные и качественные характеристики которых (как реализованных, так и имеющиеся, но еще не мобилизованы) при соответствующей мотивации и с учетом особенностей экономического развития обеспечивают возможность осуществлять экономическую деятельность с максимальной эффективностью для национальной экономики и кадровую безопасность [22].

Интегральный или комплексный подход является наиболее полным и предусматривает использование всего необходимого спектра методов оценки потенциала, дает возможность определить кадровый потенциал как в контексте соответствия работника требованиям рабочего места, должности, так и в пределах возможного карьерного продвижения, зачисление в кадровый резерв, формирование ролевой структуры группы и социальной структуры коллектива.

Для расстановки более четких границ сфер использования термина «кадровый потенциал» рассмотрим отличия от самой более близкой к нему категории «трудовой потенциал». Прежде всего, отметим, что они заключаются в таких характеристиках кадров, как постоянство и квалификация. Это указывает на стратегическую ориентацию данного понятия, поскольку стратегия чаще всего опирается на постоянство и квалификацию кадров. Другим отмеченным исследователями отличием данного срока является его ориентированность на микроэкономику. Мы не разделяем этого мнения и считаем, что термин «кадровый потенциал» можно применить для характеристики квалифицированной части трудового потенциала на уровне государства, поскольку в условиях новой экономики именно его количество и качество выступает необходимым и определяющим фактором конкурентоспособности общества. В силу своих характерных особенностей, указанных выше, понятие «Кадровый потенциал государства» употребляется в стратегических документах, в частности в стратегии развития Донецкой Народной Республики «Сила Донбасса», однако четкого его толкования не встречается. Отдельные авторы сводят это понятие к кадровому потенциалу органов государственной власти, понимая под понятием «государство» государственный аппарат, то есть систему органов государственной власти. Имеется в виду государство вообще, как некая обособленная территория, на которой проживает политическое, то есть с помощью публичной власти, организованное население, с присущим ей способом материального производства, экономической структурой. В этом понимании наряду с понятием «государство» можно употреблять термины «страна» и «общество». Согласно этому подходу, сформировано авторское

определение кадрового потенциала государства, как совокупности высококвалифицированных кадров, которые осуществляют или могут осуществлять инновационную деятельность в различных сферах общественной жизни с целью реализации национальных интересов и потребностей.

Целесообразность данного понятия также обусловлена современными условиями социально-экономического развития, формирующихся под влиянием новой экономики и обуславливают сочетание различных структурных звеньев современной экономической, социальной и политической системы в единую матрицу гражданского общества – «государства-этнокорпорации» (государства-мегахолдинга). Данное определение близко к дефиниции «кадровый потенциал национальной экономики», однако оно шире, так как связано не только с экономическими отношениями, в рамках государства, но и политическими, международными, социальными, правовыми.

*Выводы.* Исследуя сущность кадрового потенциала, мы пришли к выводу, что перечисленные особенности обуславливают необходимость его описания как с помощью количественных, так и с помощью качественных показателей.

К количественным относятся показатели:

- численности работников;
- профессионально-квалификационного состава кадров;
- среднего возраста работников;
- стаж работы на предприятии в целом и в определенной должности;
- уровня ротации (движения) кадров;
- укомплектованности кадрами (уровня замещения должностей) и др.

К качественным показателям относятся:

- индивидуально-квалификационный потенциал каждого работника;
- индивидуальные профессиональные характеристики;
- социально-психологические и организационные параметры групповой динамики: групповая сплоченность, социально-психологический климат, организационная культура.

Таким образом, кадровый потенциал может быть описан с различных позиций в зависимости от количественных и качественных характеристик. Возможность его описания позволяет осуществлять оценку кадрового потенциала в стоимостных категориях, которая особенно актуальна, так как помогает получить реальное представление о роли кадрового ресурса в социально-экономическом развитии общества.

В дальнейшем автор предполагает изучение специфических взаимосвязей между составляющими кадрового потенциала, разработку методики оценки каждой такой составляющей на уровне государства.

#### ***Список использованных источников***

1. Краснокутская Н.С. Потенциал предприятия: формирование и оценка: [учебное пособие] / Н.С. Краснокутская. – М.: Центр учебной литературы, 2005. – 350 с.



2. Энциклопедический словарь работника кадровой службы / В.М. Анисимов, В.Ф. Ковалевский, Е. Охотский, И.Г. Панин и др.; под общ. ред. В.М. Анисимова. – ИНФРА-М, 1999. – VIII. – 338 с.
3. Энциклопедический словарь государственного управления / уклад .: Ю.П. Сурмин, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко и др.; под ред. Ю.В. Ковбасюк, Ю.П. Сурмина. – М.: НАГУ, 2010. – 820 с.
4. Илларионов А.Е. Основы теории государственной кадровой политики: учебно-методическое пособие и конспект работа / А.Е. Илларионов. – Владимир, 2009. – 90 с.
5. Социальные приоритеты рынка труда: методология, практика, пути обеспечения / [Бандур С.И., Заяц Т.А., Оникиенко В.В., Туранский Ю.П. и др.]; под редакцией С.И. Бандура. – М.: РВПС Украины НАН Украины, 2001. – 261 с.
6. Глобализация экономики и занятость населения / Колосова Р.П., Артамонова Н.В., Василюк Т.Н., Луданик М.В., Разумова Т.О. – М.: ТЕИС, 2000. – 316 с.
7. Богиня Д.П. Трудовой потенциал Украины. Социально-демографический аспект / Д.П. Богиня. – Львов: Образование, 1992. – 265 с.
8. Дайхес Н.М. Моделирование процессов управления кадровым потенциалом фирмы: Автореф. дис. ... на соис.уч. степени канд. эконом. наук: спец. 08.00.13 – Математические и инструментальные методы экономики / Н.М. Дай Хес. – Москва, 2004. – 24 с.
9. Вотякова И.В. Кадровый потенциал организации: современный аспект инновационного развития: монография / И.В. Вотякова. – Москва, ГОУ ДПО ГАСИС, 2007. – 104 с.
10. Кузьмина Н.В. Система управления кадровым потенциалом в интегрированных корпоративных структурах: автореф. дис. ... соиск. уч. степени д-ра экон. наук: спец. 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: экономика, организация и управление предприятиями, отраслями промышленности / Н.В. Кузьмина. – М., 2004. – 25 с.
11. Колот А. Инновационная работа и интеллектуальный капитал в Украине: аспекты труда. – 2007. – № 4. – С. 4-9.
12. Никонова Т.В., Сухарев С.А. Управленческий и кадровый аудит / Т.В. Никонова, С.А. Сухарев. – Под ред. проф. Ю.Г. Одегова. – М.: Экзамен, 2001. – 180 с.
13. Корнев В.М. Кадровый потенциал сельскохозяйственных организаций: формирование и использование (Теория и практика): Автореф. дис. ... соиск. уч. степени д-ра экон. наук: спец. 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: экономика, организация и управление предприятиями, отраслями промышленности / В.Н. Корнев. – М., 2005. – 25 с.
14. Кулийчук В.И. Мотивация повышения трудового потенциала станочников: Автореф. дис. ... на соискание наук степени канд. эконом. наук: спец. 08.09.01 – Демография, экономика труда, социальная экономика и политика. – Донецк, 2005. – 25 с.

15. Долгушкин Н.К. Укрепление кадрового потенциала – эффективный фактор развития Агропромышленного производства / Н.К. Долгушкин // Вестник кадровой политики, аграрного образования и инноваций. – 2000. – № 11.

16. Прижигалинская Н.В. Формирование и повышение эффективности использования кадрового потенциала с.-х. хозяйственных предприятий региона: Автореф. дис. ... на получение наук степени канд. эконом. наук: спец. 08.00.04 – Экономика и управление предприятиями (экономика сельского хозяйства и АПК). – Николаев, 2008. – 21 с.

17. Щекин Г.В. Теория кадровой политики: монография / Г.В. Щекин. – М.: МАУП, 2007. – 176 с.

18. Бугуцким А.А. и др. Концепция формирования рынка рабочей силы на селе / О.А. Бугуцким. – М.: УААН, 1992.

19. Балановская Т.И. Управление кадровым потенциалом сельскохозяйственных предприятий / Т.И. Балановская // Научный вестник НАУ. – 2004. – № 7-8. – С. 50-52.

20. Слиньков В.Н. Управление персоналом (Практические рекомендации) / В.Н. Слиньков. – М.: Алерта, 2004. – 240 с.

21. Лапин Е.В. Экономический потенциал предприятий промышленности: формирование, оценка, управление: автореф. дис. ... докт. экон. наук: 08.07.01 – Экономика промышленности / Е.В. Лапин. – Х.: СумГУ, 2006. – 36 с.

22. Федорова В.А. Формирования и использования кадрового потенциала национальной экономики / В.А. Федорова, Т.В. Карпенко // Проблемы экономики. – 2011. – № 3. – 120 с.

23. Самойленко С.М. Формирования трудового потенциала субъектов хозяйствования: Автореф. дис. ... на соискание степени канд. эконом. наук: спец. 08.09.01 – Демография, экономика труда, социальная экономика и политика. – Харьков, 2005. – 22 с.

24. Гнибиденко А.И. Социально-экономический механизм эффективного использования и развития трудового потенциала промышленности: Автореф. дис. ... на соискание наук степени канд. эконом. наук: спец. 08.00.07 – Демография, экономика труда, социальная экономика и политика. – Киев, 2007. – 24 с.

## СОСТОЯНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

**Курган Е.Г.,**

*доцент кафедры менеджмента и хозяйственного права,  
кандидат экономических наук*

*ГОУ ВПО «Донецкий национальный технический университет»*

**Юрьева В.В.,**

*магистрант, ГОУ ВПО*

*«Донецкий национальный технический университет»*

*Рассмотрены факторы, влияющие на процесс формирования социальной защиты и определено содержание направлений социальной политики в сфере социальной защиты Донецкой Народной Республики. Определены потребности социальной сферы Республики. критерии формирования системы социальной защиты населения и механизм её построения в зависимости от социально-экономических и политических факторов. Выявлено, что эффективность и качество социальной защиты населения Республики обусловлены проводимой государственной политикой восстановления механизма социальных гарантий государства, а также созданием новых социально-ориентированных программ поддержки наиболее уязвимых категорий граждан.*

**Ключевые слова:** *государственная политика, социальная политика, социальная защита, социальные выплаты, гарантии, стабильность, социальное государство.*

*Factors influencing on the process of forming of social defence and maintenance of directions of social politics is certain in the field of social defence of Donetsk Republic of People's are considered. The necessities of social sphere of Republic are certain. criteria of forming of the system of social defence of population and mechanism of her construction depending on socio-economic and political factors. It is educed, that efficiency and quality of social defence of population of Republic are conditioned by the conducted public policy of renewal of mechanism of social guarantees of the state, and also creation of the new socially-oriented programs of support of the most vulnerable categories of citizens.*

**Key words:** *state policy, social policy, social protection, social payments, guarantees, stability, social state.*

**Постановка задачи.** Система социальной защиты населения формируется государством с целью формирования определённого вида государственной деятельности – проведения социальной политики в сфере социальной защиты, социального обслуживания населения, лоббирования вопросов, направленных на укрепление института семьи, защиты интересов и прав детей. В Донецкой Народной Республике вопросы построение действенного и эффективного механизма социальной политики в сфере социальной защиты принимает специфическую форму. Это связано с тем, что помимо «традиционного» наполнения элементов социальной политики, Республика имеет ряд специфических проблем, связанных с политической не

признанностью, наличием военных действий, экономической блокадой, неразвитостью банковского сектора и правовых институтов, которые находятся в стадии формирования.

В этих условиях в настоящий момент происходит формирование социальной политики Республики. Создаваемая система должна быть эффективной. При этом должны решаться первоочередные вопросы социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан.

*Анализ последних исследований и публикаций.* В настоящее время многие ученые уделяют пристальное внимание вопросам развития государственной социальной политики в условиях кризиса разной этиологии. Данные вопросы рассмотрены в трудах Т.Ю. Сидориной [1], А.В. Кончугова [3], В.В. Антропова [2]. Однако вопросы формирования социальной политики вновь создаваемого государства в условиях политического кризиса являются мало изученными.

Социальная политика любого государства определяется комплексом мер, направленных на обеспечение благоприятных условий жизни и труда населения, разработанных и утвержденных на законодательном уровне. Одним из важнейших ее направлений является социальная защита своих граждан. Под социальными гарантиями государства понимают обеспечение граждан минимальными социальными стандартами в соответствии с экономическими возможностями.

В начале 90-х годов, в связи с разразившимся кризисом социальной политики, активизировалось изучение понятия «социальная защита» и основ построения государственной системы социальной защиты населения. Например Клишевич Н.Н. и Скачко Г.А. [4], согласны с теми учеными, которые на основе анализа опыта других государств выделяют пять базовых институтов социальной защиты населения:

- государственная социальная помощь;
- государственное социальное обеспечение;
- обязательное социальное страхование;
- добровольное дополнительное социальное страхование;
- добровольное страхование.

Важное значение имеет определение «социальная защита», используемое российскими авторами, которые рассматривают социальную защиту как защиту уязвимых групп населения от потенциальных социальных рисков. Так:

– В.В. Антропов считает, что «под системой социальной защиты следует понимать совокупность институтов и мероприятий, направленных на защиту индивидов и социальных групп от социальных рисков, которые могут привести к полной или частичной потере экономической самостоятельности и социального благополучия» [2];

– А.Н. Аверин: «социальная защита представляет систему мер по соблюдению социальных прав и социальных гарантий, созданию условий,

необходимых для нормальной жизнедеятельности людей, уменьшению отрицательного влияния факторов, снижающих их качество жизни» [1];

– Т.К. Миронова предлагает рассматривать социальную защиту, как «деятельность государственных и негосударственных органов и организаций по осуществлению мер экономического, юридического, организационного характера, которые направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также на сохранение приемлемого уровня их материального и социального благополучия» [5].

*Актуальность статьи.* Анализ социальной политики в сфере социальной защиты, а так же факторов влияющих на процесс формирования социальной защиты и определение содержания направлений социальной политики в сфере социальной защиты Донецкой Народной Республики позволит определить потребности социальной сферы Республики, критерии формирования системы социальной защиты населения и механизм её построения в зависимости от социально-экономических и политических факторов в условиях не определенности государства, определяющих условия жизнеобеспечения. Эффективность и качество социальной защиты населения Республики обусловлены проводимой государственной политикой восстановления механизма социальных гарантий государства, а также созданием новых социально-ориентированных программ поддержки наиболее уязвимых категорий граждан.

В настоящее время можно говорить о нескольких положительных факторах, несомненно, влияющих на процесс формирования системы социальной защиты населения и подчеркивающих её важность. Во-первых, социальная защита населения приобретает ранг одного из основных приоритетов государственной политики республики, в связи с тем, что социальная поддержка граждан осуществляется только органами исполнительной власти, реализующими социальную политику. Во-вторых, в нынешних условиях развития республики возросла роль системы социальной защиты населения в поддержании стабильности в обществе. В-третьих, проблемы социальной защиты затрагивают судьбы миллионов людей. Вышеперечисленные факторы указывают на необходимость рассмотрения такого явления как «социальная защита» под призмой не прекращающегося военного конфликта, а также параллельного выстраивания политики в области социальной защиты и государственного построения.

*Цель статьи.* Анализ состояния социальной политики в сфере социальной защиты в Донецкой Народной Республике и определение факторов, оказывающих на нее влияние.

*Изложение основного материала исследования.* В научной литературе разных стран нет однозначного определения понятия «социальная защита» и «социальная политика». Социальная составляющая этого понятия наполняется

правовым, политическим, социологическим и экономическим содержанием. Чаще всего в научных публикациях и в нормативной литературе социальная защита соотносится с материальной помощью, благотворительностью в отношении наименее социально защищенных и уязвимых слоёв населения.

В экономическом аспекте категория «социальная защита» стала использоваться с началом рыночных реформ и переходом к новой системе социальных отношений. Понятие «социальная защита» определяется как совокупность разнообразных мер, осуществляемых государством, обществом, организациями, общественными организациями по защите граждан от различного рода социальных угроз (безработица, бедность, болезни и т. д.) [7]. Данное определение с точки зрения практического применения в сфере социальной защиты наиболее универсальное.

Формами социальной защиты населения являются:

- социальное обеспечение (помощь);
- социальное страхование (на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний);
- социальное обслуживание (территориальные центры);
- социальная реабилитация (средства реабилитации);
- социальные услуги (льготы);
- защита трудовых прав работников (инспекции по труду);
- защита имущественных (дети) и личных неимущественных прав граждан (службы по делам семьи и детей);
- благотворительность (аккредитованные программы гуманитарной помощи) и др.

Социальная политика и социальная защита населения взаимосвязаны и взаимообусловлены. С одной стороны, социальная защита представляет собой механизмы реализации социальной политики, к которым относятся: социальное обслуживание, социальная поддержка, социальная помощь и многое другое, а с другой стороны, социальная политика раскрывается в социальной защите, т. е. какая социальная политика, такая и социальная защита. Но, в свою очередь, и социальная защита не может не сказаться на социальной политике, в определении её ориентиров, форм и способ реализации. Вследствие этого социальная политика может рассматриваться как основа социальной защиты населения, тем самым являясь её базисом. В связи с чем важным направлением социальной политики является социальная защита населения.

Реализация основных функций социальной политики происходит по следующим направлениям (Рисунок 1). Донецкая Народная Республика – государство социально ориентированное, политика которого направлена на человека и, в первую очередь, на повышение его уровня благосостояния. Конечно, реализация социальной политики во многом зависит от финансовых возможностей государства. Однако даже в условиях политической изоляции и экономической блокады руководство Республики

свои обязательства в этой сфере выполняет. Кроме того, изыскивает возможности для повышения социальных стандартов по всем направлениям.

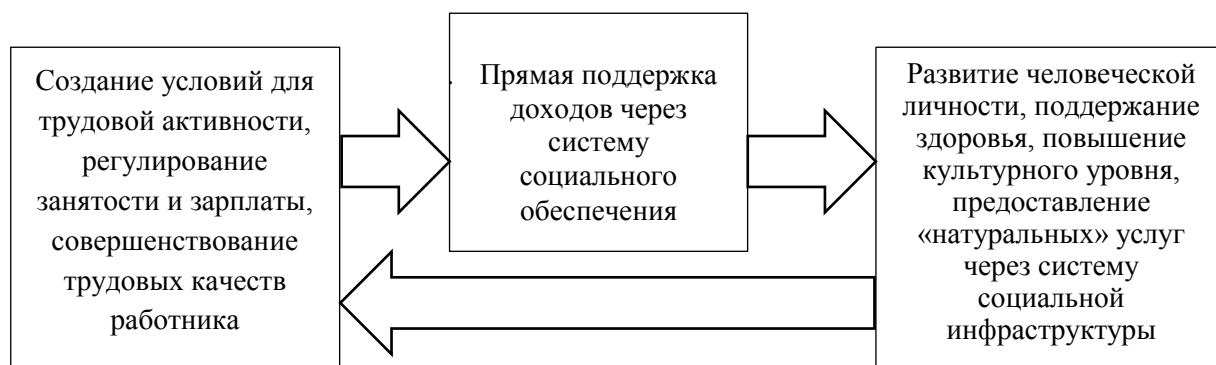


Рисунок 1. Направления социальной политики

Следует отметить, что главная задача текущего момента состоит не только в построении государственности, но и в параллельном социальном, экономическом и политическом развитии общества.

Исходя из выше изложенного, можно вести речь о построении многоуровневой системы социальной защиты населения Донецкой Народной Республики. Основные направления социальной политики в сфере социальной защиты Республики – создание трудоспособным гражданам условий для повышения благосостояния; усиление финансовой помощи и оказание прямой материальной поддержки социально уязвимым слоям населения; оказание различных форм социальных услуг; обеспечение гарантированных минимальных достаточных условий жизни; поддерживание жизнеобеспечения и деятельного существования человека и многое другое.

По своей сути, современная система социальной защиты населения многокомпонентная. Следовательно, термин «социальная защита» наиболее точно отражает сущность практической деятельности в социальной сфере.

Социальная защита населения представляет собой сложное явление, становление которого находится в зависимости от социально-экономического и политического развития любого государства. Перспективы развития непризнанной республики в условиях военного времени сопровождаются возникновением проблем в социальной сфере. Поэтому государство стремится минимизировать негативные последствия переходного периода. Одним из наиболее важных направлений в этом случае является социальная защита граждан, нуждающихся в помощи со стороны государства. Это вызвано, прежде всего, стремлением обеспечить политическую и социальную стабильность самого государства, а также потребности граждан, которые остались без работы, с низким уровнем доходом, без ранее выплачиваемых льгот, без гарантий трудоустройства и т. д.

Обобщая все вышеизложенное можно сказать что, социальная защита населения – это совокупность разнообразных мер, которые реализуют государственные и негосударственные органы и организации с целью защиты разных слоёв населения, нуждающихся в помощи со стороны

государства, от негативных последствий реализации той или иной политики, поддержка жизнеобеспечения и физического существования человека, обеспечения минимального (базового) уровня материального и социального благополучия на основе проводимой государственной социальной политики. В Донецкой Народной Республике, в рамках государства, социальная защита представлена в виде системы, обеспечивающей взаимодействие и взаимообусловленность её составляющих элементов, направленных на сохранение, а, с 2014 г. и восстановление социальной поддержки на всех уровнях нуждающихся категорий граждан.

До 2014 г. люди, проживающие на территории Донецкой Народной Республики, получали социальную защиту со стороны государства Украина (определенный набор программ, социальной защиты всех льготных категорий граждан, рассчитанный под определенный прожиточный минимум и потребительскую корзину). Однако, после 2014 г. в связи с образованием Республики вновь созданное государство столкнулось с проблемой полного отсутствия социальной защиты со стороны Украины. Возникла необходимость незамедлительного восстановления социальных выплат (пенсий, пособий по рождению, пособия для одиноких матерей, оплаты листков нетрудоспособности, различных выплат льготной категории граждан).

В настоящее время в условиях продолжающегося военного конфликта и частичной политической непризнанности в Республике возобновлены все базы получателей государственных социальных выплат, а также введены необходимые виды компенсаций, в которых ранее не было необходимости.

Начиная с 2014 года в Донецкой Народной Республике были изданы такие Указы Главы как:

– Указ № 38 от 09.12.2014 года «О создании Республиканского центра занятости»;

– Указ № 35 от 09.12.2014 года «Об образовании Фонда социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством Донецкой Народной Республики»;

– Указ № 59 от 20.02.2015 года «Об оказании единовременной материальной помощи ветеранам Великой Отечественной Войны и лицам, приравненным к ним»;

– Указ № 79 от 27.02.2015 года «О предоставлении единовременной помощи ко Дню Победы»;

– Указ № 80 от 27.02.2015 года «О предоставлении социальной помощи семьям с детьми, лицам и инвалидам, не имеющим право на пенсию»;

– Указ № 119 от 25.03.2015 года «О назначении и выплате пенсий на территории Донецкой Народной Республики»;

– Указ № 162 от 29.04.2015 года «Об организации назначения и выплаты социальных пособий на территории Донецкой Народной Республики»;



- Указ № 234 от 04.06.2015 года «О создании Государственной инспекции по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики»;
- Указ № 106 от 14.04.2016 года «О предоставлении единовременной денежной помощи ко Дню Победы в 2016 году»;
- Указ № 207 от 04.07.2016 года «Об организации материального обеспечения застрахованных лиц на территории Донецкой Народной Республики и предоставления им социальных услуг»;
- Указ № 241 от 25.07.2016 года «Об увеличении пенсионных выплат»;
- Указ № 247 от 20.09.2017 года «Об увеличении пенсионных выплат»;
- Указ № 361 от 15.12.2017 года «Об увеличении пенсионных выплат»;
- Указ № 90 от 27.03.2018 года «О предоставлении в 2018 году единовременной денежной помощи ко Дню Победы»;
- Указ № 176 от 13.06.2018 года «Об увеличении пенсионных выплат» [8].

Все вышеперечисленные нормативные правовые акты были направлены на восстановление прав и свобод граждан льготной категории, основное нормотворчество самых важных направлений социальной защиты происходило одновременно с построением нового государства, в котором люди, оставшиеся без поддержки со стороны Украины, были в сжатые сроки обеспечены поддержкой со стороны Донецкой Народной Республики.

Однако перечень направлений социальной защиты необходимо было расширить в связи с появлением новой льготной категории граждан «пострадавшие от агрессии ВСУ», «перемещенные», «пленные» и др. и были приняты такие Указы Главы как:

- Указ № 45 от 28.02.2017 года «Об утверждении Программы «О предоставлении единовременной денежной помощи ко Дню Победы в 2017 г. ветеранам Великой Отечественной войны, принимавшим непосредственное участие в боевых действиях в 1941-1945 гг., проживающим в районах Донбасса, временно находящимся под контролем Украины»;
- Указ № 196 от 26.07.2017 года «О выплате разовой денежной помощи отдельным категориям граждан, проживающим на территории Донецкой Народной Республики, а также в районах Донбасса, временно находящимся под контролем Украины»;
- Указ № 347 от 06.12.2017 года «Об утверждении Порядка предоставления единовременной компенсации за вред жизни и здоровью граждан, причиненный в результате агрессии Вооруженных Сил и вооруженных формирований Украины»;
- Указ № 88 от 27.03.2018 года «О принятии мер социальной поддержки комиссованных военнослужащих и семей погибших военнослужащих Донецкой Народной Республики» [8].

В настоящее время принят только Закон «О социальной защите инвалидов».

По изданным указам проглядывается тенденция по созданию социально-ориентированного государства, которое не только вернуло в жизнь людей их законные социальные гарантии от государства, но и подумало о тех людях, которые пострадали в результате агрессии вооруженных формирований со стороны Украины. Также социальная политика в республике гарантировала право на получение определенных видов социальной защиты для граждан, которые живут на временно подконтрольной территории Украины.

В первую очередь были созданы институты, реализующие государственную социальную политику:

- Министерство труда и социальной политики ДНР;
  - Республиканский центр занятости МТСП ДНР;
  - Государственная служба по делам семьи и детей ДНР;
  - Фонд социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний ДНР;
  - Пенсионный фонд ДНР;
  - Фонд на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством ДНР;
  - Республиканский протезно-ортопедический центр ДНР;
  - Государственная инспекция по вопросам соблюдения законодательства о труде ДНР.
- управления труда и социальной защиты населения администраций городов, районов, районов в городах ДНР;
  - территориальные центры социального обслуживания (предоставления услуг);
  - центры реабилитации.

Также в сфере социальной защиты находятся дома – интернаты, функционирует 10 стационарных учреждений, 5 из которых пострадали в результате военной агрессии.

Вышеперечисленные государственные учреждения ведут свою деятельность с 2015 г. и выполняют свои задачи по реализации социальной защите граждан, опираясь как на законодательство Республики, так и на законодательство Украины до вступления в силу Конституции Донецкой Народной Республики. Помощью и поддержкой в республике охвачены категории граждан наиболее уязвимых категорий граждан. В приведенном анализе за три года (2015-2017 гг.) видно, что размер государственной социальной помощи по разным видам пособий фактически не увеличивался в 2015-2016 гг. и незначительно увеличились отдельные виды выплат в 2017 г. (табл. 1). Что касается финансовых потерь от отказа Украины в проведении социальных выплат, то задолженность Украины по выплате государственной социальной помощи за 2014 г. положена приблизительно 100 тыс. получателям.

За 2015-2018 гг. задолженность Украины по выплате государственной социальной помощи и компенсаций (исходя из затрат Республиканского бюджета Донецкой Народной Республики) составила более чем внушительную сумму исчисляемые в миллионах руб .

Таблица 1

**Размеры государственной социальной помощи  
в Донецкой Народной Республике в 2015-2017 гг. (рос.руб)**

<b>Вид помощи</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Государственная помощь в связи с беременностью и родами	2000,00	2000,00	3,700,00
Единовременная помощь при рождении ребенка	20640,00	20640,00	20640,00
Государственная помощь на ребенка до достижения им трехлетнего возраста	1 720,00	1 720,00	1 720,00
Государственная помощь на детей одиноким матерям	1000,00	1000,00	1000,00
Государственная помощь на детей, над которыми установлена опека или попечительство, в том числе	4400,00	4400,00	на ребенка возрастом до 6 лет: 5 968,00
	4400,00	4400,00	на ребенка возрастом от 6 до 18 лет: 7 440,00
Государственная помощь на детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения	4400,00	4400,00	на ребенка возрастом до 6 лет – 5 968,00
	4400,00	4400,00	на ребенка возрастом от 6 до 18 лет – 7 440,00
для лиц, из числа детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения возрастом от 18 до 23 лет	Не было помощи	Не было помощи	7 048,00
денежное вознаграждение родителям-воспитателям и приёмным родителям в детских домах семейного типа и приёмных семьях	Не было помощи	Не было помощи	1 500,00
Алименты	1000,00	1000,00	1000,00
Государственная помощь семьям, имеющим трех и более детей	1 000,00	1 000,00	1 000,00
Государственная социальная помощь детям-инвалидам	2400,00	2400,00	до 6 лет – 4906,00
	2400,00	2400,00	от 6 до 18 лет – 5642,00
государственная социальная помощь детям-инвалидам с надбавкой на уход	Не было помощи	Не было помощи	3 000,00
государственная социальная помощь инвалидам с детства 1 группы подгруппы А с надбавкой на уход	2100,00	2100,00	5642,00
государственная социальная помощь инвалидам с детства 1 группы подгруппы В	2100,00	2100,00	4119,00
государственная социальная помощь инвалидам с детства 2 группы	2100,00	2100,00	3240,00
государственная социальная помощь инвалидам с детства 3 группы	2100,00	2100,00	2100,00

Продолжение таблицы 1

Вид помощи	2015	2016	2017
Государственная социальная помощь малообеспеченным семьям	2100,00	2100,00	2800,00
Пособие по уходу за инвалидом 1 и 2 группы вследствие психического расстройства	Не было помощи	Не было помощи	2 436,00
Государственная социальная помощь лицам, не имеющим права на пенсию	1800,00	1800,00	2 100,00
Компенсация по уходу за инвалидом 1 группы и престарелым, достигшим 80-летнего возраста	Не было помощи	Не было помощи	30,00 + трудовой стаж

Пенсионным фондом Донецкой Народной Республики рассчитана задолженность Пенсионного фонда Украины по выплате пенсий по состоянию на 01.03.2019 г. и информация о сумме ущерба, нанесенного территориальным органам Пенсионного фонда Донецкой Народной Республики с момента военной агрессии.

В ходе проведенного анализа можно утверждать, что гражданин Донецкой Народной Республики находится в правовом государстве и в случае его утраты трудоспособности (временной или повлекшей частичную утрату), выхода на пенсию, утраты рабочего места, приобретения льготной категории и др. обстоятельств будет социально защищен.

Поднятые проблемы указывают и на достаточно большую роль социальной защиты в условиях формирующегося государства и выявлены такие факторы, отрицательно влияющие на уровень социальной защиты в Республике:

- отсутствие минимального размера оплаты труда;
- отсутствие выплаты по безработице;
- отсутствие Закона и соответственно выплат гражданам пострадавшим в результате аварии на ЧАЭС;
- последнее повышение пенсий в 2018 г.;
- отсутствие трудового кодекса;
- низкий уровень доходов граждан, который увеличивает количество льготной категории граждан;
- отсутствие механизма компенсации предприятию поставщику предоставляющему льготы по оплате за ЖКХ и др.

*Выводы и рекомендации.* Исходя из вышеизложенного видно, на сколько военный конфликт, а так же не определенность статуса государства с 2014 г. оказали негативное влияние на все сферы реализации социальной политики, будь то выплаты или компенсации или же ущерб жилому фонду. Возникла и нагрузка с дополнительными выплатами и гарантиями, связанными с ущербом от военного конфликта, а так же полным прекращением социальной защиты граждан Украины со стороны государства Украина.

Подводя итоги анализа социальной политики, напрашивается вывод о том, что социальная защита это всеобъемлющее понятие, которое реализуется на территории Республики как вновь созданном государстве на достаточном уровне. То есть на столько, на сколько это возможно учитывая все вышеперечисленные потери утраты и наличие финансовых средств республиканского бюджета. Однако одним из достижений в продвижении социальной защиты граждан республики является принятие необходимых законов для поддержки наиболее уязвимых категорий населения. В условиях Донецкой Народной Республики социальная защита приобретает первостепенную роль, так как большинство граждан социально незащищенных категорий нуждаются в поддержке государства, в связи с чем социальная защита приобретает первостепенную роль в построении государства.

#### ***Список использованных источников***

1. Аверин, А.Н. Государственная система социальной защиты населения: Учебное пособие/А.Н. Аверин – Москва: Изд-во РАГС, 2007. – С. 306.
2. Антропов, В.В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы / В.В. Антропов – Москва: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. – С. 118
3. Кончугов, А.В. Актуальные проблемы становления и развития теории социальной политики: монография. Москва: Изд-во ВУ, 2011. – С.132.
4. Клишевич Н.Н., Современный инструментарий управленческого анализа: монография / Н.Н. Клишевич, Г.А. Скачко. Москва: ИД ФОРУМ, ИНФРА-М. – 2011. – 432 с.
5. Миронова Т.К. К вопросу об определении понятия «социальная защита» //Т.К. Миронова/Трудовое право. – 2008. – № 3. – С. 14-15.
6. Сидорина Т.Ю. Государство всеобщего благосостояния / Т.Ю. Сидорина. – Санкт Петербург: Нестор-История, 2018. – 144 с.
7. Яницкий О.Н. Европа: социальная политика в неустойчивом мире.- /О.Н. Яницкий // Современная Европа. – 2011. – № 3. – С.152-157.
8. Официальный сайт Министерства труда и социальной политики Донецкой Народной Республики <http://mtspdnr.ru>.

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

**Фоменко Е.И.,**  
аспирант кафедры менеджмента  
непроизводственной сферы  
ГОУ ВПО «ДонАУиГС»

*В статье дается характеристика государственной политики в области социальной защиты населения в европейских странах, в рамках которой обозначены особенности зарубежных моделей социальной защиты населения. Рассматривается зарубежный опыт решения проблем социальной политики применительно к современному социально-экономическому состоянию Республики.*

**Ключевые слова:** государственная социальная политика, социальная защита, социальное страхование, модели социальной защиты, зарубежный опыт, Европейский союз.

*The article describes the state policy in the field of social protection of the population in European countries, within the framework of which the features of foreign models of social protection of the population are identified. The foreign experience of solving problems of social policy in relation to the current socio-economic state of the Republic is considered.*

**Keywords:** state social policy, social protection, social insurance, social protection models, foreign experience, European Union.

*Постановка проблемы в общем виде.* Социальная политика является неотъемлемой частью внутренней политики любого государства, так как проблемы, которые возникают в социальной сфере, напрямую связаны с развитием экономической и политической жизни страны. В связи с военно-политической обстановкой и формированием нового государства, в Республике имеются проблемы, связанные, главным образом, с социально-экономическим неравенством населения, необходимостью реформирования в области здравоохранения, образования, жилищно-коммунальной сферы, охраны труда и социальной помощи.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Проблемы формирования и регулирования социальной политики находят воплощение в исследованиях многих ученых, например, таких как: Газетов В.И., Хоменко В.И., Вольская Е.М., Мансуров П.М., Шаяхметова А.И., Тезадова Д.А. Однако, признавая глубину теоретических и практических разработок, следует отметить, что они не дают полного и содержательного ответа на некоторые актуальные вопросы, которые возникли в период становления нового государства, в котором должны быть внедрены рыночные условия хозяйствования на уровне мировых стандартов.

*Актуальность.* Опыт зарубежных стран подтверждает, что эффективное функционирование социального государства возможно на

основе постоянно развивающейся экономики, которая должна быть действенной и социально ориентированной. Следовательно, решение острых социальных вопросов населения Донецкой Народной Республики с учетом позитивного опыта развитых стран мира будет благоприятно влиять на развитие территории в целом.

*Цель статьи* заключается в том, что в настоящее время социальная политика является неотъемлемым механизмом для достижения социальной стабильности населения. В связи с этим, для создания и функционирования эффективной системы социальной политики в Донецкой Народной Республике необходимо изучить и проанализировать зарубежный опыт стран Европейского союза в обеспечении социальной защиты населения и выбрать наиболее оптимальные варианты с целью дальнейшего практического использования.

*Изложение основного материала исследования.* Социальная политика в европейских странах реализуется по нескольким основным моделям социальной защиты, их классификация представлена на рис.1.

Континентальная модель	Англосаксонская модель	Скандинавская модель	Южно-европейская модель
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Германия</li> <li>•Франция</li> <li>•Нидерланды</li> <li>•Швейцария</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Великобритания</li> <li>•Ирландия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Дания</li> <li>•Швеция</li> <li>•Финляндия</li> <li>•Норвегия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Италия</li> <li>•Испания</li> <li>•Греция</li> <li>•Португалия</li> </ul>

Рис. 1. Классификация основных моделей социальной защиты населения в Европейских странах

Континентальная модель (иначе – модель Бисмарка или страховая модель) характеризуется тем, что устанавливает четкую взаимосвязь между уровнем социальной защиты и продолжительностью профессиональной деятельности человека. В основе данной модели лежит социальное страхование, финансирование которого происходит в основном за счет взносов работодателей и застрахованных лиц; принцип профессиональной солидарности, который подразумевает наличие страховых фондов, аккумулирующие социальные отчисления из заработной платы и осуществляющие страховые выплаты. Финансирование таких систем, как правило, не осуществляется из государственного бюджета, поскольку принцип бюджетной универсальности не совместим с такой моделью социальной защиты.

К континентальной модели относятся следующие ключевые характеристики:

1. Максимальный учет совокупности трудовых отношений. Основное значение обязательного социального страхования для населения заключается в сохранении для застрахованных работников социального статуса в случае наступления социального риска. Размер социальных выплат ориентирован на возмещение заработной платы при наступлении страхового случая, а также на предоставление качественной медицинской помощи и реабилитационных услуг. Стабильное функционирование социального страхования зависит от межотраслевого регулирования заработной платы.

2. В модели Бисмарка существуют паритетные отношения между работниками и работодателями, которые выражены распределением страховой нагрузки на солидарной основе. Размер социальных пенсий и пособий зависит от размера заработной платы, величины страховых платежей и продолжительности страхового стажа за весь период трудовой деятельности.

3. Организация социального страхования по отдельным видам социальных рисков в форме обществ взаимного страхования, в которых ключевую роль играют работодатели и работники.

4. Модель Бисмарка характеризуется сочетанием универсального и дифференцированного подходов при определении финансовой нагрузки и размеров страховых тарифов. Универсальный подход применяется при определении размеров отчислений на социальное страхование единых для всего населения страны. В свою очередь дифференцированный подход применяется при возникновении социальных рисков при сложных условиях труда [1, с.83-84].

Основные положения модели Бисмарка изображены на рис. 2.

Таким образом, социальное страхование согласно континентальной модели основывается на профессионально-трудовой социальной солидарности, которая позволяет аккумулировать большие финансовые ресурсы, гарантирующие предоставление качественной медицинской и реабилитационной помощи, высокий уровень страховых выплат (пенсий и денежной помощи). Эта модель характеризуется демократичностью управления и прозрачностью финансовых потоков. Общества взаимного страхования действуют на основе самоуправления, самофинансирования и некоммерческого хозяйствования под государственным правовым контролем.

Англосаксонская модель (иначе – модель Бевериджа или социальная модель) базируется на основе доклада английского экономиста У. Бевериджа «Социальное страхование и сопроводительные услуги», который был представлен в 1942 году правительству Великобритании. В этом докладе впервые были аргументированы основы новой социальной политики Англии, которые базировались на принципах, представленных на рис. 3.



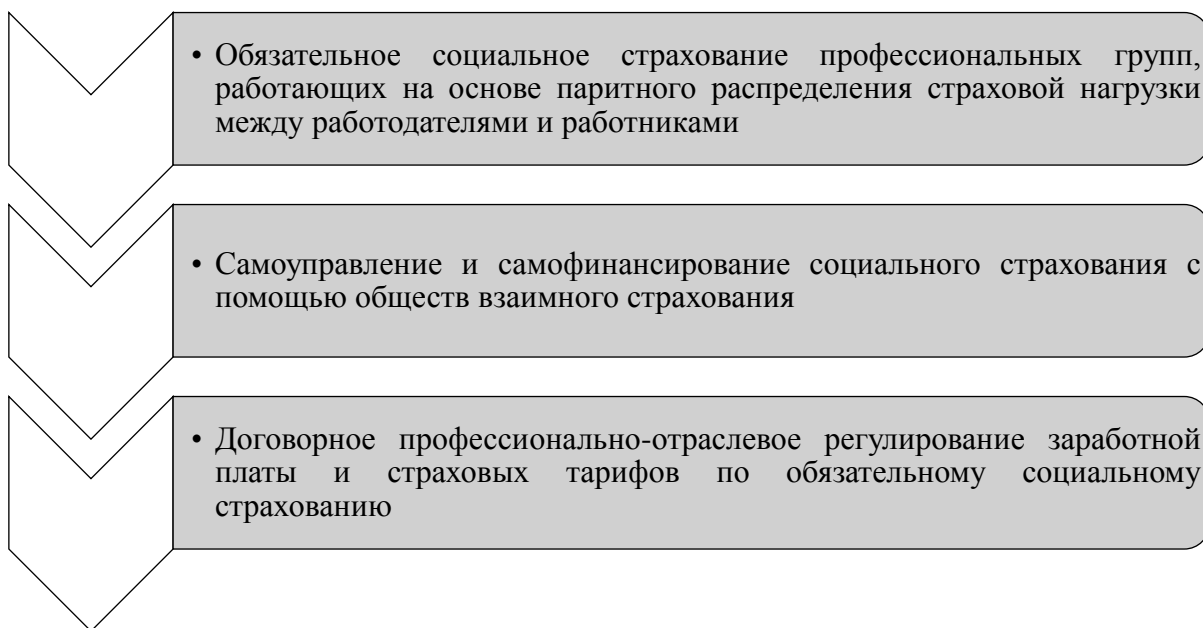


Рис. 2. Основные положения модели социального страхования по О. Бисмарку

Модель англосаксонского типа характеризуется следующими особенностями:

Трехуровневая форма социальной защиты, которая закрепляет за государством обязанность предоставления основных гарантий социальной защиты всем категориям граждан, за работодателем – социальное (профессиональное) страхование наемных работников (частичное участие принимает работник), за работником – дополнительное личное страхование;

нацеленность государственных социальных гарантий на показатели черты бедности и прожиточного минимума, дополнительного (профессионального) страхования - на компенсацию (замещение) заработной платы, дополнительного (добровольного) личного страхования – на реализацию работниками личных возможностей в интересах их собственной социальной защиты;

обеспечение государством основных условий жизнедеятельности населения – здравоохранения, предоставления равных возможностей для воспитания детей семьям с разным уровнем доходов путем предоставления социальных пособий на детей и предотвращения массовой безработицы [1, с. 84-85].

На рис. 4 изображено содержание модели социальной защиты Бевериджа.

Таким образом, У. Беверидж считал, что пособия на семью и систему здравоохранения необходимо финансировать из государственного бюджета, а другие виды социальной защиты – за счет специальных отчислений работников и субсидий государства.

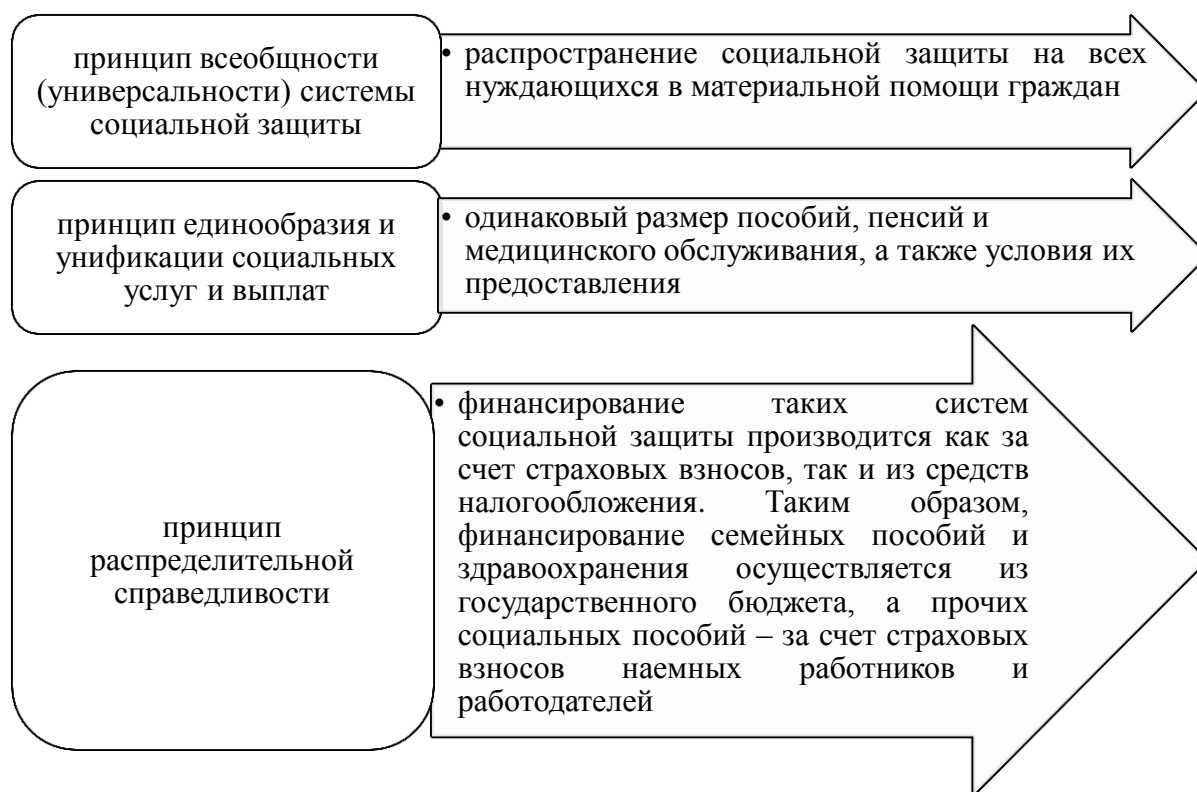


Рис. 3. Принципы, на которых базируется модель Бевериджа

Скандинавская модель (иначе – либеральная или шведская). Социальная защита в данной модели является законным правом каждого гражданина. Главная отличительная черта скандинавской модели – широкий спектр социальных рисков и жизненных ситуаций, требующих общественной поддержки. Как правило, получение социальных услуг и выплат гарантируется всем жителям государства и не обуславливаются занятостью и выплатой страховых взносов. В целом, уровень социальной защищенности, предложенный этой моделью, достаточно высокий. Следует отметить, что это достигается за счет активной перераспределительной политики государства, которая направлена на выравнивание уровня доходов. Однако для эффективного функционирования скандинавской модели необходимым условием является наличие высокоорганизованного общества, которое строится по принципам институционального благосостояния государства [4].

Финансирование этой модели осуществляется в большей степени за счет средств налогообложения, при этом значимую роль играют страховые взносы работодателей и наемных работников. Но в то же время страхование по безработице, осуществляемое на добровольной основе и управляемое профсоюзами является единственной частью социальной защиты, которая выделена из общей системы налогообложения [3].

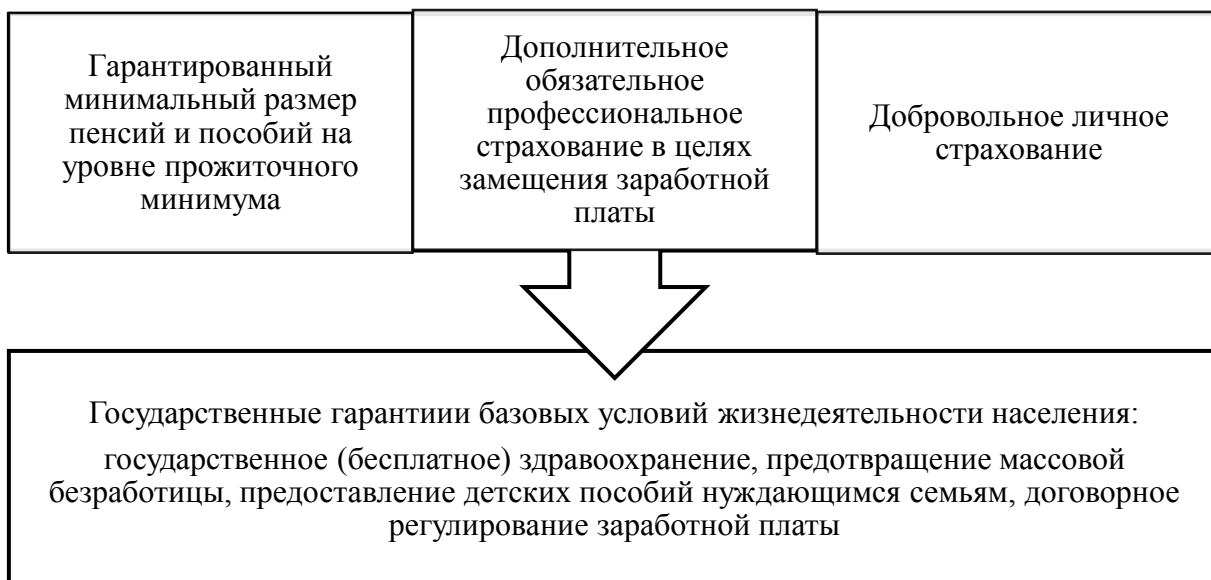


Рис. 4. Тезисное содержание модели социальной защиты Бевериджа

Следует отметить, что до недавнего времени работники были практически освобождены от уплаты социальных взносов и принимали участие в системе социальной защиты путем уплаты налогов. Однако в последнее время наблюдается тенденция увеличения доли участия работающих по найму и частных предпринимателей, при этом социальные расходы государства заметно сократились. Отличительные черты скандинавской модели представлены на рис. 5.

Южно-европейская модель (иначе – консервативная) на данный момент является развивающейся, переходной и не структурированной. В данной модели уровень социального обеспечения относительно низкий, а сущность социальной защиты выражается, как правило, заботой о самом себе, родственниках и семье.

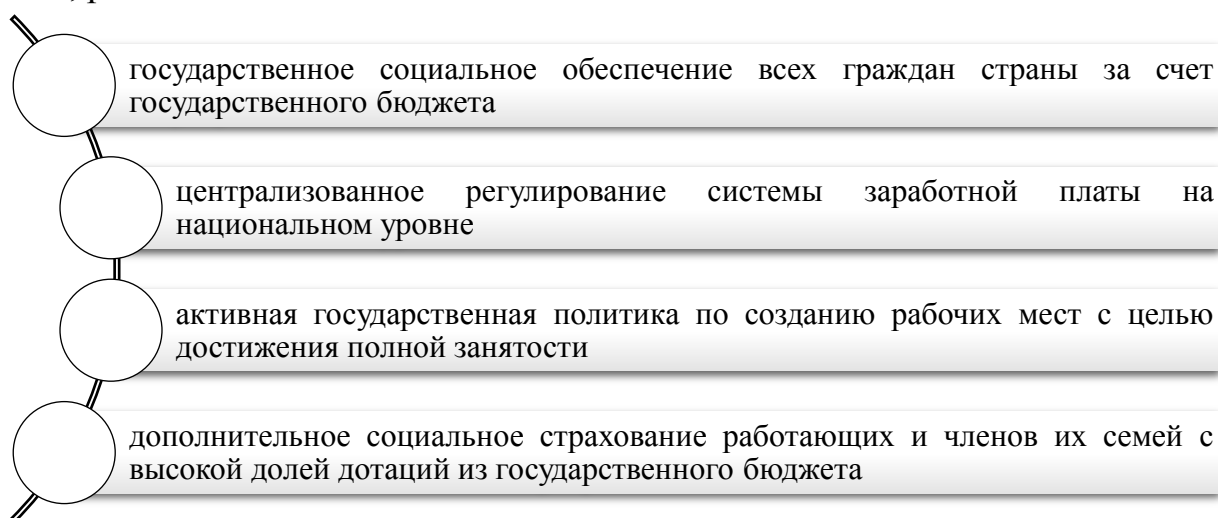


Рис. 5. Отличительные черты скандинавской модели

Поэтому семьям и другим институтам гражданского общества отводится главная роль, а социальная политика, в свою очередь, имеет преимущественно пассивный характер и ориентирована на рынок социальных услуг. Характерной чертой южно-европейской модели является также асимметричность структуры социальных расходов. Это проявляется в том, что наибольшая часть социальных расходов затрачивается на пенсионное обеспечение, тогда как на поддержку материнства, детства и семьи, здоровья, образования и занятости выделяются сравнительно незначительные средства [5, с. 55].

*Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок в данном направлении.* Основной целью для большей части систем социальной защиты европейских стран является поддержка стабильности доходов граждан, предоставление равного доступа к качественной медицинской помощи и необходимым социальным услугам. Базисом современных систем государственной социальной защиты являются две ключевые составляющие – социальное страхование и государственное социальное обеспечение. Следует отметить, что на социальное страхование в большинстве европейских стран выделяется большая часть затрат, при этом в странах, относящихся к англосаксонской и скандинавской моделям, расходы на социальное страхование и государственное бюджетное финансирование систем социальной защиты населения практически равны. Однако не существует четко выраженной европейской социальной модели. Вследствие исторических и культурных особенностей каждая национальная модель уникальна и можно утверждать, что существует многообразие социальных моделей западноевропейских стран, своего рода аналог европейской модели общества и социальной политики, которая основывается на регулируемой рыночной экономике, социальном диалоге, консенсусе относительно принципов солидарности в обществе, равенстве прав и свобод человека [2]. Таким образом, во всех европейских странах социальная защита многофункциональна и, как правило, выполняет функции, которые отвечают основным видам социальных рисков и которые влияют на человека в течение всей жизни. Каждая из рассмотренных выше моделей социальной защиты имеет свои недостатки и достоинства, впрочем, ни одна из этих моделей не существует в чистом виде и, как правило, большинство государств комбинируют в системах социальной защиты те или иные характерные признаки каждой из моделей, с преобладающей частью одной из вышеуказанных.

Учитывая вышеизложенное, необходимо отметить, что для эффективной реализации государственной социальной политики Республики необходимо применить зарубежный опыт англосаксонской модели социальной защиты стран Европейского союза, которая наиболее близко применима к нашему региону. Так как эта модель базируется на таких принципах как: принцип универсальности системы социальной защиты,

принцип единообразия и унификации социальных услуг и выплат, принцип распределительной справедливости.

### **Список использованных источников**

1. Вольская Е.М. Государственное управление социальным развитием: монография / Е.М. Вольская – Донецк: ВИК, 2012. – 403 с.

2. Газетов В.И., Хоменко В.И. Эволюция и реализация социальной политики Европейского Союза // Пространство и Время. 2012. №2. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-i-realizatsiya-sotsialnoy-politiki-evropeyskogo-soyuza>.

3. Мансуров П.М. Зарубежный опыт формирования и регулирования социальной политики // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – №11. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-formirovaniya-i-regulirovaniya-sotsialnoy-politiki>.

4. Тезадова Д.А. Социальная политика в современных государствах: основное содержание, направления и модели // Южно-российский журнал социальных наук. – 2015. – №3. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnaya-politika-v-sovremennyh-gosudarstvah-osnovnoe-soderzhanie-napravleniya-i-modeli>.

5. Шаяхметова А.И. Система социальной защиты населения как объект государственной политики: зарубежный опыт // Молодой ученый. – 2017. – №34. – С. 53-56. – URL <https://moluch.ru/archive/168/45467/>.

**УДК 658.3**

## **О ТЕОРЕТИЧЕСКИХ И МЕТОДИЧЕСКИХ АСПЕКТАХ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ**

**Шемяков А.Д.,**

*д.э.н., доцент, доцент кафедры теории управления  
и государственного администрирования  
ГОУ ВПО «ДонАУиГС»*

**Меркулов М.В.,**

*аспирант кафедры теории управления  
и государственного администрирования  
ГОУ ВПО «ДонАУиГС»*

*Цель статьи состоит в рассмотрении теоретических и методических аспектов формирования механизмов организационной культуры. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что социально-экономическое и политическое развитие общества во многом определяется степенью*

*развития организационной культуры, выступающей как фактором повышения производительности труда, так и локомотивом повышения качества государственного менеджмента. Поэтому проблема максимально полного использования потенциала организационной культуры для достижения организационных целей является одной из наиболее актуальных в теории и практике управления и государственного администрирования.*

**Ключевые слова:** организационная культура; государственный менеджмент; социализация человека; лидерство; организационное поведение.

*The purpose of the article is to examine the theoretical and methodological aspects of the formation of mechanisms of organizational culture. The analysis allows us to conclude that the socio-economic and political development of society is largely determined by the degree of development of the organizational culture, which acts both as a factor in increasing labor productivity and as a locomotive for improving the quality of state management. Therefore, the problem of maximally utilizing the potential of organizational culture to achieve organizational goals is one of the most relevant in the theory and practice of management and public administration.*

**Keywords:** organizational culture; state management; human socialization; leadership; organizational behavior.

*Постановка задачи.* Проблема становления и развития организационной культуры деятельности органов власти, организаций и хозяйствующих субъектов занимает особое место в формировании теории и практики управления.

Из проведенного анализа научной литературы следует, что вопросами изучения культуры занимается культурология. Эта наука исследует различные периоды развития ранних форм культуры, где в качестве субъекта культуры создающего жизненную среду, она рассматривает человека. Такой подход позволяет рассматривать формирование культуры как длительный процесс взаимодействия биологической эволюции и социальной среды общества. Как отмечают ученые, истоки культуры следует искать в древних мифах и религии. С этим утверждением согласны многие философы, культурологи и другие ученые. Но, изучая ход эволюции культуры, ученые предлагают различные гипотезы об аспектах ее развития, создавая тем самым разные версии культурогенеза. На наш взгляд, существует множество концепций и теорий, посвященных культурогенезису, но среди них следует выделить такие как креационистская концепция; трансцендентальные теории; гуманистически-демиургическая концепция; космологические теории; натуралистические концепции; игровые концепции; психоаналитическая теория; орудийно-трудовая теория; социальная концепция; магическая теория и др.

Опираясь на проведенную классификацию концепций и теорий, посвященных культурогенезису, культуру следует рассматривать как способ приспособления человека к окружающей среде, дающей ему право формировать свой мир на базе накопленных материально-духовных ценностей, нормативов поведения, выработанных правил общежития, используемых орудий трудовой деятельности, критериев развития сознания и т.д.

Вместе с тем, существуют множество различных точек зрения о значимости культуры в жизни человека и общества.

В современной литературе существует достаточно большое количество определений понятия «организационная культура», но нет концепции универсального определения организационной культуры. Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что в зависимости от конкретных намеченных целей, исследователи функционально описывают организационную культуру как направление деятельности в определённой сфере жизни общества, но целостного ее понимания, толкование которого бы было признано во всех сферах жизнедеятельности общества, на наш взгляд, еще не сформировалось [9].

*Обзор последних исследований и публикаций по данной проблеме.* Анализируя современную культуру как научную категорию, ученый Тихомирова О.Г. обращает внимание на некоторые выводы И.И. Гердера и К. Маркса. Так, по мнению ученого Гердера, культура, как правило, сплачивает людей, выступает стимулом развития. Немецкий философ К. Маркс в понятие «культура» включает не только духовные, но и материальные составляющие [14].

Английский этнограф и исследователь Тайлор рассматривает культуру как сложное образование, составной частью которого являются знания, верования, искусство, нравственность, законы, обычаи и некоторые другие способности и привычки, усвоенные человеком как членом общества [13].

Советский и российский фольклорист и этнограф К.В. Чистов в своих исследованиях делает вывод о том, что традиционная культура выступает не только способом трансмиссии, но и системой стереотипов, символов, представлений. Ученый обращает внимание на то, что: во-первых, в обществе наблюдается практика формирования стереотипов ускоренного темпа развития, способствующего снижению роли старшего поколения, семьи в развитии форм и методов содержания культуры; во-вторых, в силу присутствия механизма трансмиссии культуры, любое общество внешне традиционно; в-третьих, различия заключаются в особом содержании традиций [15].

Российский ученый философ, гносеолог и методолог М.А. Розов с позиции методологии рассматривает традиционную культуру как способ взаимосвязи исторического прошлого и настоящего; способ создания условий, обеспечивающих комфортное обустройство жизненного пространства человека; совокупность методов, обеспечивающих формирование программ трансляции, механизмов социальных эстафет и соответствующую преемственность [10].

Немецкий мыслитель Освальд Шпенглер рассматривает культуру как самостоятельную систему, в основе функционирования которой лежит соответствующая душа народа. По мнению ученого душа культуры – это четкое выражение обстоятельств заключающихся в том, что ее основание несводимо только к разуму. Душа соответствующей культуры не выражается рациональными средствами, а по сему – она уникальна [19].

Очень важным феноменом в системе культуры появилось такое понятие как культура организации (организационная культура). Рассматривая понятие культуры с позиции организации, следует отметить, что, несмотря на свою настолько обширную и длительную историю развития, этот термин начал

применяться 70-80 лет назад. Поводом для его использования в этой сфере послужили результаты, которые были получены специалистами по менеджменту, учеными-психологами, социологами, представителями других дисциплин в ходе разнообразных экспериментов и фундаментальных теоретических исследований, которые выполнены в области социальных отношений.

Проведенные исследования указывают на необходимость дополнительного исследования значимости организационной культуры в системе социально-трудовых отношений между субъектами и объектами управления в процессе их управленческого взаимодействия, возникающего как в бизнесе, так и в системе органов государственной власти.

Так, с точки зрения ученого Д. Олдхэма, «...чтобы понять, что такое культура организации, необходимо рассмотреть методы выполнения работы и то, как обращаются с людьми в этой организации...» [8].

Организационная культура, по мнению исследователя С. Шекшня «...показывает типичный для данной организации подход к решению проблем...» [17].

Российские ученые Г. Латфуллин и О. Громова в книге «...Организационное поведение» отмечают, что существует подход к культуре как к «процессу постановки и ведения дел, способу их реализации...» [7].

В научных изысканиях ученого Э.Х. Шейна организационная культура рассматривается как «...набор приемов и правил решения проблем внешней адаптации и внутренней интеграции работников, правил, оправдавших себя в прошлом и подтвердивших свою актуальность...» [16].

На сегодня также сложилась практика появления ряда терминов, характеризующихся как организационная культура. Так, в качестве синонимов используются термины: «корпоративная культура», «культура предприятия». Вместе с тем, понятийная сущность существующих терминов имеет одно и то же значение, разница лишь заключается в некотором отличии их определений, которые приводятся в работах отечественных и зарубежных ученых [1].

Рассматривая «культуру» с позиции единства и взаимосвязи материального и духовного, необходимо отметить, что она одновременно является средством противоречий, возникающих в системе управления, потому что каждый руководитель трактует понятие «культуры» по-разному [3].

Организационной культуре всегда уделялось много внимания, особенно теперь, когда практически во всех социально-гуманитарных, психологических и экономических науках такое направление, как «человеческий фактор» является наиболее исследуемым. Это можно проследить в трудах отечественных ученых: А.П. Балашова, О.М. Вакульчик, В.М. Гончарова, В.М. Данюк, В.В. Козлова, В.А. Кучера, Г.С. Мерзликиной.

Появление термина «организационная культура» ученый Ю.Н. Старцев относит ко второй половине XX столетия и связывает его с некими свойствами организаций, обеспечивающих их процветание. В основе формирования организационной культуры ученый рассматривает «...систему



общих ценностей, правил и норм поведения, принимаемых подавляющим большинством членов организации...» [11].

Исследуя различные взгляды на культуру организации, следует выделить мнение таких ученых как Гелас, Г. Хэш, Д. Майер и др. [4], которые утверждали, что это безнадежно «тупиковое» направление исследования и изучения, объясняя свою точку зрения разнообразием утверждений, определений и разноплановостью литературы.

*Цель исследования.* Провести анализ теоретических и методических аспектов, влияющих на формирование организационной культуры и ее механизмов.

*Результаты исследования.* Важным аспектом в становлении и развитии организационной культуры как системы и ее основных элементов – механизмов, является функциональность и принципы формирования. Действенность любой системы оценивается по совокупности функций, которые она способна выполнить. Очевидно, что организационная культура это многофункциональная система, в которой на первоочередность и важность конкретных функций влияют такие факторы как постановка цели, этапы развития, воздействие параметров внутренней и внешней среды и т.п. Наряду с этим, обращает на себя внимание тот факт, что сложившаяся совокупность ее функций практически неизменна и представляет собой устойчивый компонент системы.

Исследуя организационную культуру российские ученые [5] пришли к выводу о том, что главная ее функция – это создание ощущения отождествления «себя самого» с коллективом, группой или общностью, формирование образа коллективного «мы», а также взаимное согласование организационных, коллективных и индивидуальных интересов. Наряду с ней ученые выделяют и такие как охранная функция; интегрирующая функция; регулирующая функция; замещающая функция; адаптивная функция; образовательно-развивающая функция; ценностно-образующая; нормативно-регулирующая; познавательная; коммуникационная; мотивирующая; стабилизационная; функция идентификации и др.

Исследуя принципы формирования организационной культуры, ученые указывают на то, что они должны отражать не только особенности организации, но и характерные свойства, а также критерии согласно которых осуществляется процесс ее формирования. Так по их утверждению в качестве принципов формирования следует рассматривать «...отражение основной идеи существования организации; сами идеи должны нести положительный эмоциональный заряд; разработанные элементы и мероприятия должны гармонизировать между собой, подтверждаться поведением и отношением к ним руководства (поведение руководство не должно противоречить провозглашаемым ценностям и нормам); формируемая культура должна соответствовать типу, размеру и характерным особенностям организации, а также условиям её существования; нельзя отрицать накопленный предшествующими поколениями культурный опыт,

можно постепенно видоизменять или использовать его как основу, плацдарм для новой культуры...» [12].

Очевидно, что функции и принципы организационной культуры – это отображение отношений между ее субъектом и объектом, в которых ключевой фигурой является «человек-субъект» и «человек-объект» со своим представлением об общих ценностях, правил и норм поведения. Человек-субъект и человек-объект, взаимодействуя между собой, вступают в социально-трудовые отношения, и, как показала практика, культура их взаимоотношений не всегда бывает корректной. Социально-трудовые отношения, на наш взгляд, являются формой реализации функций и принципов организационной культуры как системы.

В широком смысле, социально-трудовые отношения можно рассматривать как социально-трудовое пространство той или иной организации, формирующее у сотрудников (коллектива) определенные воззрения и поведенческие установки на основании системы разделяемых ценностей, норм и убеждений, являющихся катализатором развития успешной управленческой деятельности органов государственной власти и управления.

Следует заметить, что нынешняя наука управления не дает в полной мере ответ о формах, методах управления развитием организационной культуры и ее механизмов, как на предприятиях бизнеса, так и в системе органов государственной власти.

Проведенный анализ, позволяет сформулировать, на наш взгляд, более общую концепцию понимания сути организационной культуры, а именно: «Организационная культура – это эффективное взаимодействие сторон социально-трудовых отношений в бизнесе и органах государственной власти, базирующееся на комплексной системе ценностей, взглядов, идей, убеждений, связанных с функционированием какой бы то ни было организации и с ее управлением, а также стратегией ее развития, и способами, методами достижения целей, включая деловую и корпоративную этику, которая направлена на повышение общего трудового потенциала предприятия и поддержания здорового морально-психологического климата в коллективе».

Деятельность любой культуры, а нашем случае – организационной, реализуется через систему механизмов. В системе организационной культуры, механизм рассматривается как совокупность состояний, способов, подходов и процессов, позволяющих обеспечить реализацию критериев, направленных на улучшение взаимоотношений субъектов и объектов управленческой деятельности.

Совокупность механизмов организационной культуры, представляет собой мощный стратегический инструментарий, призванный обеспечить эффективное выполнение управленческих функций в системе бизнеса и органов государственной власти.

Анализ экономической литературы и изучение практики реализации концепций и теорий культурогенезиса позволил сделать вывод о том, что наиболее востребованными механизмами организационной культуры в управленческой сфере деятельности являются такие как: «Лидерство»; обучение персонала [6]; подбор кадров; социализация кадров [18].

На наш взгляд, особое влияние на совершенствование качества организационной культуры оказывает механизм социализации кадров. Переход мирового сообщества на новый этап своего развития ставит перед государством вопрос о качестве социальной и профессиональной подготовки человека, его места и роли в развитии социально-экономических и общественно-политических процессов в обществе. Такой подход выдвигает более жесткие требования к уровню качества человеческого потенциала, который формируется в процессе социализации индивида. Как показала практика сложившихся трудовых отношений, работник, достигший высокой степени социализации, легко проходит период адаптации в условиях организационной культуры нового предприятия, организации и т.п. Поэтому перед руководителем всегда стоит задача хотя бы условно определить приобретенный уровень социализации у вновь принимаемого работника.

В условиях трансформации экономики процесс социализации человека занимает особое место. Так ученые психологи в социализации человека видят процесс приобретения индивидом социальных норм, согласно которым человек превращается в частичку социальной структуры [2]. Благодаря такому процессу происходят изменения, как в самой структуре общества, так и в структуре каждой личности. По нашему мнению «...Социализация человека – это поэтапный процесс взаимосвязи индивида и общества, результативность которого зависит от характера их взаимоотношений. Важной чертой характера отношений человека и общества является то, что он формируется в зависимости от форм и методов поведения индивида и механизмов влияния общества на людей...». В предложенной модели формирования социализации человека выделяется иерархия таких уровней как «...накопление знаний, идентификация человека, вхождение человека в жизнь общества, формирование мастерства, привитие социальной ответственности...». Поэтому привитие субъектам социально-трудовых отношений не только понимания, но и желания применять приобретенные формы и методы социальной ответственности: во-первых, являются ключевыми в формировании механизмов организационной культуры; во-вторых, на наш взгляд, имеют высокий уровень влияния как на устойчивое развитие экономической составляющей государства, так и на процесс развития социально-ответственного поведения граждан в обществе.

*Проведенный анализ теоретических и методических аспектов формирования механизмов организационной культуры, позволяет сделать следующие выводы:*

во-первых, основные концепции и теории, посвященные культуругенезису, представляют собой методологические основы формирования механизмов организационной культуры;

во-вторых, организационная культура – это эффективное взаимодействие сторон социально-трудовых отношений в бизнесе и органах государственной власти, базирующееся на комплексной системе ценностей, взглядов, идей, убеждений, связанных с функционированием какой бы то ни было организации и с ее управлением, а также стратегией ее развития, и способами, методами достижения целей, включая деловую и корпоративную этику, которая направлена на повышение общего трудового потенциала предприятия и поддержание здорового морально-психологического климата в коллективе;

в-третьих, значимую роль в развитии организационной культуры играет руководящий персонал, поскольку высшее руководство должно осуществлять не только процесс управления культурой, но и вдохновение, претворение в жизнь базовых ценностей организации, которые являются главными функциями руководителя (менеджера) любого уровня иерархии;

в-четвертых, в системе организационной культуры, механизм как ее элемент – это определенное множество состояний, способов, подходов и процессов, позволяющих обеспечить реализацию критериев, направленных на улучшение взаимоотношений субъектов и объектов управленческой деятельности, в то же время, совокупность механизмов организационной культуры представляет собой мощный стратегический инструментарий, призванный обеспечить эффективное выполнение управленческих функций в системе бизнеса и органов государственной власти;

в-пятых, процесс социализации индивида как личности носит неразрывный характер на протяжении всей его деятельности и оказывает огромное влияние на формирование различных (по своему направлению) механизмов организационной культуры.

#### ***Список использованных источников***

1. Асаул, А.Н. (2006). Культура организации: проблемы формирования и управления / А.Н. Асаул, М.А. Асаул, П.Ю. Ерофеев, М.П. Ерофеев – СПб.: Гуманистика. – 203 с.

2. Выготский Л.С. (2003). Психология развития человека / Л.С. Выготский. М.: Смысл: Эксмо. – 1134 с.

3. Грейсон Дж. К. (2001). Американский менеджмент на пороге XXI века: пер. с англ. / Дж.К. Грейсон, К. О'Дел; авт. предисл. Б.З. Мильнер. – М.: Экономика. – 319 с.

4. Дафт Р.Л. (2002). Организации: учебник для психологов и экономистов / Р.Л. Дафт. – СПб.: Прайм – ЕВРОЗНАК. – 352 с.

5. Зродников А.В. (2007). Механизмы формирования, воспроизводства и изменения организационной культуры: социологический аспект. Автореф.

Дис...кандидата социологических наук специальность 22.00.08 – Социология управления Нижний Новгород. – 24 с.

6. Кибанов А.Я. (2002). Основы управления персоналом: учебник / А.Я. Кибанов. – М.: Инфра-М. – 304 с.

7. Латфуллин Г.Р. (2008). Организационное поведение / Г.Р. Латфуллин, О.Н. Громова СПб.: Питер. – 432 с.

8. Олдхэм Дж.М., Моррис Л.Б. (1996). Автопортрет вашей личности: Как лучше узнать самого себя. – М.: Вече, АСТ. – 362 с.

9. Погребняк В.А. (2005). Культура организации как объект регулярного управления // Вопросы управления предприятием. – № 1(13). – С. 59-64.

10. Розов М.А. (2005). К методологии анализа этоса науки / М.А. Розов // Философия науки. Вып. 11: Этос науки на рубеже веков. – М.: ИФ РАН. – С. 137-152.

11. Старцев Ю.Н. Менеджмент / Ю.Н. Старцев // НОУ Челябинский институт экономики и права им. М.В. Ладощина. – Челябинск, 2007. – 103 с.

12. Стеклова О.Е. (2007). Организационная культура: учебное пособие О.Е. Стеклова. – Ульяновск: УлГТУ. – 127 с.

13. Тайлор Э.Б. (1989). Первобытная культура: Пер. с англ. – М.: Политиздат. – 573 с.

14. Тихомирова О.Г. (2008). Организационная культура: формирование, развитие и оценка. СПб.: СПбГУ ИТМО. – 154 с.

15. Чистов К.В. (1981). Традиция, «традиционные общества» и проблема варьирования / К. В. Чистов // Сов. этнография. – № 2. – С. 49-63.

16. Шейн Э.Х. (2002). Организационная культура и лидерство / Пер. с англ., под ред. В.А. Спивака. – СПб.: Питер. – 328 с.

17. Шекшня С.В. (2000). Управление персоналом современной организации. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-синтез». – 368 с.

18. Шемяков А.Д. Социализация человека как основа эффективности развития социальной ответственности субъектов социально-трудовых отношений / А.Д. Шемяков // Зб. наук. праць ДонДУУ «Механізми підвищення ефективності функціонування регіональної економіки». Серія «Економіка». – Донецьк: Дон ДУУ, 2014. – Т. XIV. Вип. 279. – С. 261-272.

19. Шпенглер О. (1993). Закат Европы: Очерки морфологии мировой культуры [Текст] / О. Шпенглер: В 2-х т. – М.: Мысль. – Т.1– 666с.; т.2– 606с.

## АНАЛИЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЛОВУШКИ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ В СТРАНАХ С РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

*Мартишин Е.М.,*

*д. э. н., доцент,*

*доцент Высшей школы управления и предпринимательства  
ФГБОУ ВО «Донской государственный технический университет»,  
г. Ростов-на-Дону*

*Статья посвящена исследованию теневой экономики как одной из наиболее распространенных институциональных ловушек в странах с развивающимися рынками. Проведен анализ уровня теневой экономики в мире и России. Рассмотрены факторы, влияющие на стабилизацию институциональной ловушки теневой экономики. Предложена система мероприятий по нейтрализации теневой экономики в странах с рыночной экономикой.*

**Ключевые слова:** *теневая экономика; страны с рыночной экономикой; институциональная ловушка; коррупция; неофициальная занятость.*

*The article is devoted to the study of the shadow economy as one of the most common institutional traps in emerging market countries. The level of the shadow economy in the world and Russia is analyzed. The factors affecting the stabilization of the institutional trap of the shadow economy are considered. The system of measures to neutralize the shadow economy in countries with market economies is proposed.*

**Keywords:** *shadow economy; market economy countries; institutional trap; corruption; informal employment.*

*Постановка задачи.* Научный интерес к проблемам теневой экономики возник в начале 90-х г. XX в., что было обусловлено возрастанием роли неофициальной занятости, коррупции и криминальной деятельности в народном хозяйстве стран с развивающимися рынками. Несмотря на то, что эволюция налоговой системы стран с развивающимися рынками охватывает почти тридцатилетний период, процесс ее развития еще не завершен. Более того, на сегодняшний день проблема теневой экономики в странах с развивающимися рынками стабилизировалась на макроуровне и приняла форму институциональной ловушки – устойчивой, но неэффективной нормы [1, с.1].

*Анализ последних исследований и публикаций.* Исследование проблемы формирования институциональных ловушек в условиях рыночной экономики занимались такие ученые как Балацкий Е.В., Бренделева Е.А., Вольчик В.В., Клейнер Г.Б., Лесных В.В., Ляско А.К., Полтерович В.М., Попов Е.В., Сухарев О.С. и др.

Отдельных исследователей устраивает "размытость" теоретических представлений о теневой экономике, позволяющая генерировать новые положения "научной новизны" без их адекватного обоснования и

публиковать работы на актуальную тему. Неслучайным является активное применение в анализе теневых процессов институционального подхода, пока далекого от внутренней согласованности и категориальной четкости, на что уже обращалось внимание. В результате теневую экономику трактуют в равной степени и как особый экономический институт, и как институциональную "ловушку", и как комплекс институтов, институциональную подсистему хозяйства. Безусловно, эти точки зрения в той или иной мере отражают реальные процессы в экономике и дополняют друг друга, когда речь идет о теневых явлениях. Они характеризуют теневую экономику с различных сторон и, по существу, не противоречат одна другой. В то же время они не вскрывают природы данного феномена.

Неуклонно растет число исследований, множатся очередные теоретические конструкции, методики учета теневых параметров воспроизводства на разных уровнях хозяйства и концептуальных механизмов их минимизации, но теневая экономика все же продолжает оставаться теоретически слабо определенным явлением.

Актуальность. Тяжелое налоговое бремя для физических лиц-налогоплательщиков, малого и среднего бизнеса, а также широкие политические возможности представителей крупного бизнеса уклоняться от уплаты налогов – важнейший фактор, детерминирующий «затягивание» стран с развивающимися рынками в институциональную ловушку теневой экономики.

*Цель статьи* – анализ институциональной ловушки теневой экономики в странах с рыночной экономикой и разработка мероприятий по ее нейтрализации.

*Изложение основного материала исследования.* Процессы региональной и глобальной транснационализации настоятельно требуют приведения налоговой системы стран с развивающимися рынками в соответствие с международной практикой, прежде всего, в таких аспектах как:

- экспертиза обоснованности налогов и налоговых льгот;
- обеспечение равенства всех субъектов хозяйствования в выполнении налоговых обязательств;
- реализация контроля за целевым использованием налоговых поступлений;
- ведение активной антикоррупционной и антимонопольной деятельности;
- борьба с контрабандой и осуществлением неофициальной (подпольной, криминальной, фиктивной) хозяйственной деятельностью.

На рис. 1 приведен приблизительный уровень теневой экономики в промышленно развитых странах, рассчитанный в процентах от официального ВВП и на основе макроэкономических данных.

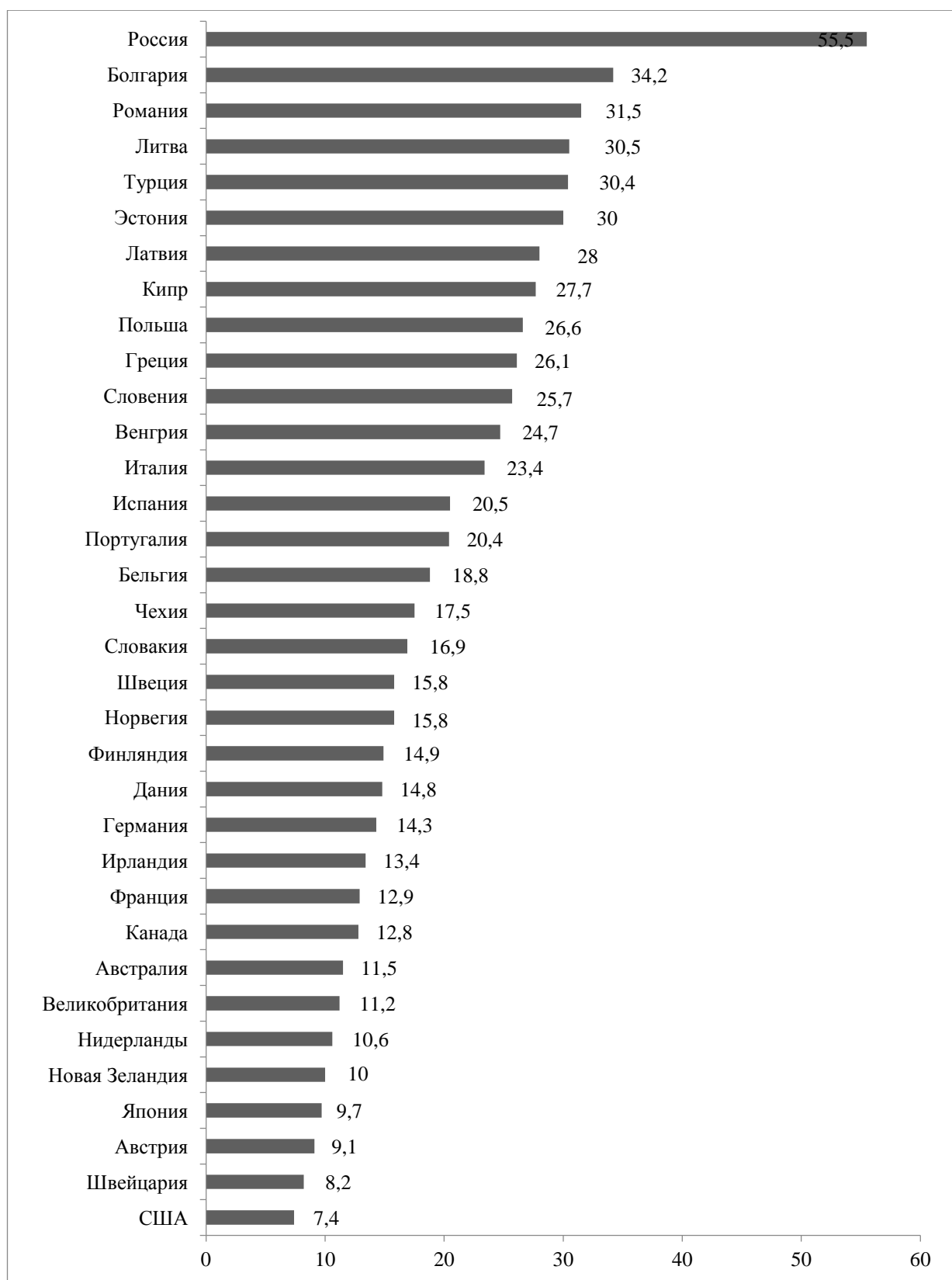


Рис. 1. Уровень теневой экономики в промышленно развитых странах мира в 2003-2018 гг., % от ВВП



По сравнению с официальным ВВП уровень теневой экономики в экономически развитых странах ОЭСР намного ниже, чем в странах Центральной и Восточной Европы (включая Россию). Тем не менее, существуют большие различия также между странами с развитой экономикой ОЭСР. Например, в США, Швейцарии, Австрии, Японии и Новой Зеландии теневая экономика составляет 10 % и менее от официального ВВП, во всех странах Восточной Европы и некоторых странах Южной Европы (Греция, Италия, Португалия и Испания) уровень теневой экономики составляет 20 % и выше от официального ВВП. С 2003 г. прослеживается снижение уровня теневой экономики во всех странах мира [2].

Неофициальная занятость – наиболее распространенный элемент теневого рынка. По данным социологических опросов международных аналитических организаций основными причинами неофициальной занятости являются: взаимная выгода работника и работодателя от такой деятельности, а также неудачи в поиске официальной работы (рис. 2).

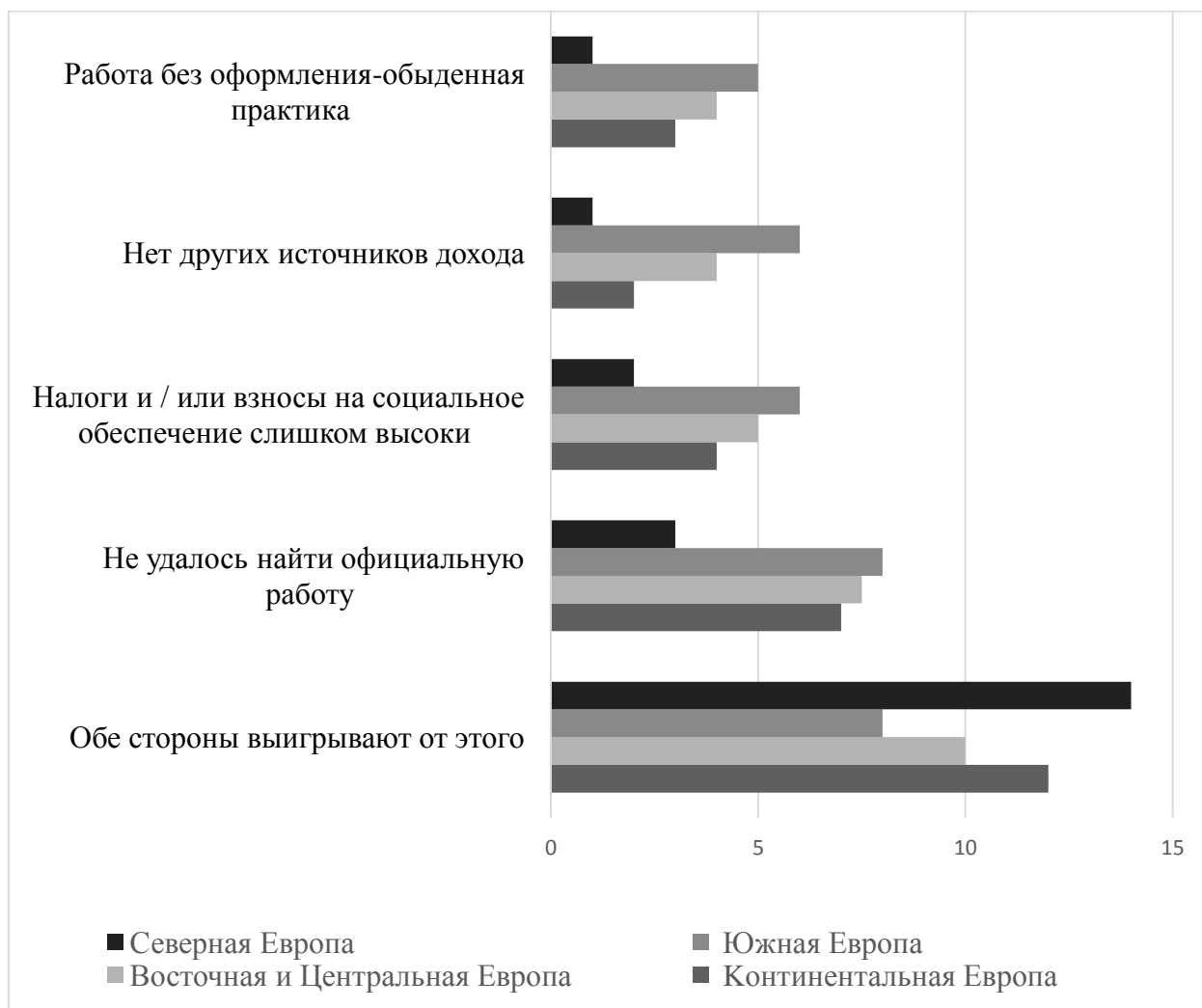


Рис. 2. Причины неофициальной занятости в Европе, %

На теневую экономику стран Восточной и Центральной Европы, к которой относятся страны бывшего СССР (страны с развивающимися рынками) влияют следующие факторы:

- дефицит компетентности официальных институтов (законодательных, исполнительных, судебных) в сочетании с коррупцией, которая подрывает доверие населения к этим институтам;
- правовой нигилизм и несовершенство нормативно-правового обеспечения в сочетании с неспособностью или нежеланием защищать права собственности;
- высокие транзакционные издержки и административные барьеры для предпринимателей и домохозяйств;
- широкое признание нелегального труда, что затрудняет борьбу с ним;
- неэффективная система информента и наказаний за коррупцию и теневую деятельность.

По данным официальных источников уровень теневой экономики в России за последние 10 лет составлял примерно 20-30 % от ВВП (рис. 3).

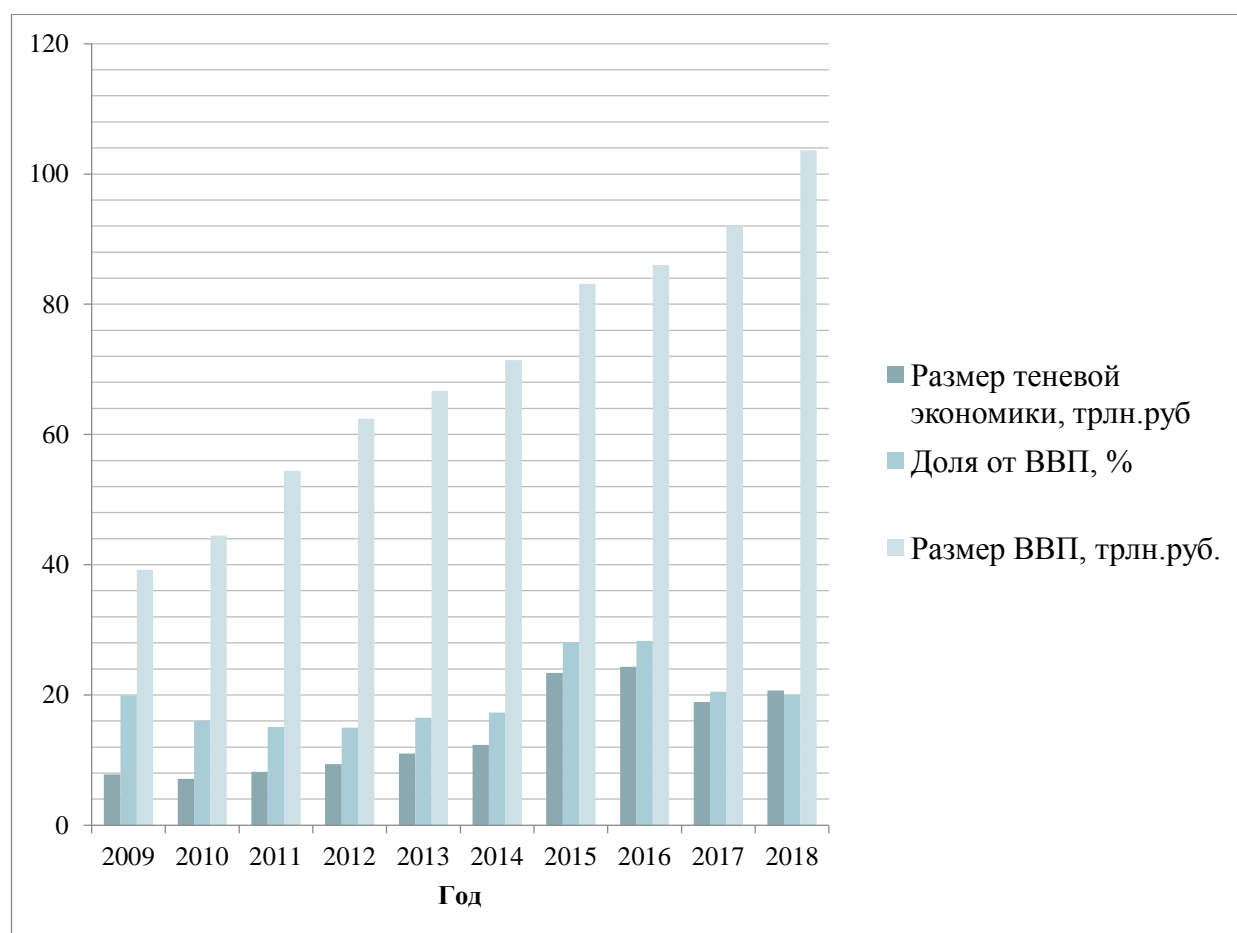


Рис. 3. Развитие теневой экономики в России (2009-2018 гг.) [3]

Необходимо отметить тот факт, что теневая экономика является латентной институциональной ловушкой, что затрудняет полноценную оценку ее масштабов. Кроме того, в странах с высоким уровнем

коррупции сведения о проявлениях теневой экономики остаются в тайне между оппортунистической стороной и контролирующим органом взамен на определенное вознаграждение.

Для выхода из данной институциональной ловушки в странах с развивающимися рынками необходимо разработать стратегию эффективной модернизации, которая предусматривает реализацию комплексной системы мероприятий социально-экономической и политико-правовой направленности, в частности:

- снижение таможенных тарифов по товарным группам, внутреннее производство которых незначительное;
- упрощение процедуры сокращения персонала на предприятиях всех форм собственности;
- сокращение отчислений в социальные фонды из фонда заработной платы с заменой их прямым налогом на доходы работников;
- сокращение сферы ценового регулирования, стимулирующего теневые операции из-за высокой разницы между регулируемыми и рыночными ценами;
- отмена квотирования ресурсов и введения в хозяйственный оборот неэффективно используемых активов государственных предприятий, что позволит существенно снизить издержки в легальном секторе частного бизнеса;
- систематический мониторинг уровня теневой экономики, проведение анонимных социологических опросов на предмет выявления общественного мнения о проблемах, угрожающих национальной безопасности государства.

Невозможно измерить нечто, не имеющее однозначного определения. Отсюда возникает широкое поле возможностей искажения реальной картины теневой экономики в соответствии со статусными интересами экспертов и разработчиков прогнозов. В любой оценке и любом прогнозе всегда представлены интересы аналитика и разработчика. Статус разработчика в значительной степени определяет параметры результата анализа и прогноза. Именно с этим связаны искажения (принижения и преувеличения) прогнозов и оценок, политическая составляющая которых обусловлена их ориентацией на отстаивание определенных статусных интересов.

Таким образом, следует сделать вывод, что только сбалансированный комплекс научно обоснованных экономических и административных мероприятий с учетом институциональной специфики страны может обеспечить сокращение теневого сектора и на этой основе дать позитивный импульс к устойчивому развитию экономики.

### **Список использованных источников**

1. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. – 1999. – Т. 35. – № 2. – 37 с.
2. The shadow economy in industrial countries [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://wol.iza.org/articles/shadow-economy-in-industrial-countries/long>.
3. Теневая экономика в России [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://fincan.ru/articles/94\\_tenevaja-ekonomika-v-rossii/](http://fincan.ru/articles/94_tenevaja-ekonomika-v-rossii/).
4. Ходжсон Дж. М. Скрытые механизмы убеждения: институты и индивиды в экономической теории // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2003. – №4. – С. 11–30.
5. Асемоглу Д., Робинсон Дж. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://webveblen.files.wordpress.com/2018/06/acemoglu.pdf>.
6. Балацкий Е.В. Институциональные и технологические ловушки: анализ идей // Журнал экономической теории. – 2012. – №2. – С. 48-63.
7. Нуреев Р.М., Латов Ю.В. Что такое зависимость от предшествующего развития и как ее изучают российские экономисты // Истоки: из опыта изучения экономики как структуры и процесса: Альманах – М.: 2007. – Вып. 6. – С. 228–255.
8. Аузан А., Келимбетов К. Социокультурная формула экономической модернизации // Вопросы экономики. – 2012. – №5. – С. 37–44.
9. Бессонова О.Э. Институциональный кризис и возможности его преодоления // Общественные науки и современность. – 2014. – № 4. – С. 73–86.
10. David P.A. Path dependence, its critics and the quest for «historical economics» // Evolution and path dependence in economic ideas: Past and present / Ed. by P. Garrouste, S. Ioannides. – Cheltenham: Elgar, 2001. – Ch. 2. – P. 15–40.
11. Сухарев О.С. Теория дисфункции экономических систем и институтов. – М.: Ленанд, 2014 – 144 с.
12. Бренделева Е.А. QWERTY-эффекты, институциональные ловушки с точки зрения теории трансакционных издержек [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://iq.hse.ru/more/economics/qwerty-effecti>.

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЛОВУШКА КОРРУПЦИИ В СТРАНАХ С РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

**Пенькова И.В.,**

*д.э.н., профессор кафедры*

*экономики и внешнеэкономической деятельности*

*Института экономики и управления*

*ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»*

*Статья посвящена исследованию проблемы коррупции в странах с рыночной экономикой. Раскрыты особенности проявления коррупции как институциональной ловушки. Исследован уровень коррупции в странах с развивающимися рынками. Предложены мероприятия по нивелированию коррупции.*

**Ключевые слова:** *коррупция; институциональная ловушка; рыночная экономика; государство; теневая экономика.*

*The article is devoted to the study of the problem of corruption in countries with market economies. The features of corruption as an institutional trap are revealed. The level of corruption in emerging market countries is investigated. Measures for leveling corruption are proposed.*

**Keywords:** *corruption; institutional trap; market economy; state; shadow economy.*

*Постановка задачи.* Одной из ключевых задач в сфере обеспечения национальной безопасности любого государства является борьба с коррупцией. Коррупция влияет на деятельность политических институтов, подрывает доверие граждан к органам власти, наносит ощутимый материальный ущерб всему обществу, одновременно создавая благоприятные условия для развития организованной преступности, теневой экономики, лобби-групп. В странах с развивающимися рынками коррупция гипертрофировалась в институциональную ловушку – «устойчивую, но неэффективную норму» [1, с. 1].

*Анализ последних исследований и публикаций.* Проблема коррупции нашла свое отражение в трудах таких ученых как Глазьев С., Григорьев Л., Клейнер В., Латов Ю., Малкина М., Страхов С., Тимофеев Л. и др. Однако на данном этапе развития стран с развивающимися рынками проблема нивелирования институциональной ловушки коррупции остается нерешенной.

*Актуальность.* На сегодняшний день антикоррупционное законодательство стран с развивающимися рынками не является действенным инструментом в борьбе с данной проблемой, а многочисленные антикоррупционные органы, как правило, сами являются представителями интересов отдельных социальных групп (крупного бизнеса, политических элит и т.д.), либо скрывают собственную неэффективность за написанием

множества отчетов, стратегий, концепций и т.д. Антикоррупционная политика таких стран преимущественно направлена на борьбу с коррупцией среди чиновников среднего и низшего звена, при этом отсутствуют реальные механизмы борьбы с политической «верхушкой». Разработка мероприятий по нивелированию проблемы коррупции – важнейшая задача на пути эффективной модернизации в странах с развивающимися рынками, что и обуславливает актуальность данного исследования.

*Цель статьи* – исследование институциональной ловушки коррупции в странах с рыночной экономикой.

*Изложение основного материала исследования.* Если хозяйственные субъекты что-то скрывают, значит, им есть что скрывать, ведь цель многих видов преступной деятельности – максимизация прибыли и извлечение сверхдохода, а поэтому их корни следует искать в экономике.

Помимо преступных сообществ и криминальных в скрытом сегменте теневой экономики осуществляется любая деятельность, сознательно укрываемая субъектами от государства с целью минимизации издержек. Подлоги, приписки, махинации, сговоры, преференции, взяточничество, инсайдерство, манипулирование ценами, фиктивные сделки и другие виды экономических преступлений являются по своей сути нелегальными, противозаконными, криминальными. Часто они имеют формальный характер, искаженно отражаясь в управленческой документации и финансовой отчетности, порождая так называемую фиктивную экономику, связанную с фальсификацией экономической информации.

Соккрытие как метод целенаправленного повышения информационной асимметрии контролирующих органов, применяется хозяйственными субъектами в отношении разнообразных объектов, в том числе предприятий и их подразделений, операций и трансакций, контрактов, найма и его условий, доходов и расходов, экстернатальных эффектов деятельности (например, нанесенного экологического вреда) и т. п. Сокрытию присущи транзакционные издержки, поэтому расширение скрытого сегмента экономики означает, что их величина ниже уровня альтернативных затрат на соответствие общепринятым требованиям и нормам.

Масштаб теневой области в основном зависит от "угла и мощности" освещения социально-экономической среды, которые определяются системой методов, каналов и инструментов получения информации, применяемых контролирующими органами. Теневая экономика - явление относительное. В природе масштаб и контуры тени зависят от угла падения светового луча на предмет. Угол освещения ( $\gamma$ ) есть отношение наблюдателя к наблюдаемому объекту. Но даже в естествознании наблюдатель не нейтральная фигура опыта или эксперимента. Аналогично наблюдатели теневой экономики – органы ее учета и контроля (в том числе общественного) – неизбежно втягиваются в "орбиту интересов" наблюдаемого сложного объекта. Освещение есть особое внешнее воздействие, объективно вызывающее ответную реакцию освещаемого

объекта, конкретные формы которой широко варьируют, начиная от повышения своей непрозрачности для внешней среды и заканчивая целенаправленными воздействиями на субъектов освещения.

Роль арбитров в современной рыночной экономике наглядно демонстрирует значение института суда, выполняющего функцию объективного освещения конфликта интересов хозяйственных субъектов. Суды как формально нейтральные "источники освещения" также включены в систему теневых отношений, часто вынося некорректные и неоднозначные решения, провоцируя длительные процедуры обжалования приговоров, стимулируя задействование профессиональных посредников и теневых гарантов, в целом повышая транзакционные издержки и риски субъектов хозяйства. Несмотря на закрепленные формальными правилами взаимные права и обязанности институциональных агентов, реальное экономическое преимущество получают те из них, которые контролируют механизмы разбирательства по нарушениям этих правил. Широко распространена практика, когда влиятельные фигуранты "подминают" под себя и "искажают" правовые нормы, захватывают и подчиняют себе институты судопроизводства. Не менее часто наличие теневых связей с представителями правоохранительной системы у субъектов малого и среднего бизнеса позволяет им нарушать в свою пользу условия контрактов.

Как институциональная ловушка коррупция проявляет себя в следующих аспектах:

– коррупция является альтернативной нормой эффективных рыночных механизмов и государственных институтов. «Одним из наиболее серьезных последствий высокой коррупции в долгосрочной перспективе является разрушение государственных институтов, которые в значительной степени перестают играть ту роль, которую ждет от них общество...» [2, с. 5]. Проблемы законодательного регулирования рыночных отношений в странах с развивающимися рынками обуславливают необходимость решать экономические проблемы нерыночными средствами, что открывает широкие возможности для получения взяток и конструирования коррупционных схем;

– коррупция находится в сопряжении с другими неэффективными институтами и обуславливает формирование самой себя. Институт, с которым наиболее тесно сопряжена коррупция – теневая экономика. Средства, которые вращаются в данном секторе, вносят элементы дисбаланса в бюджетный процесс, выпадают из процесса налогообложения и содержат коррупционную составляющую, представляющую собой плату за незаконно предоставленные государственным должностным лицом услуги. Главная задача государства в данном аспекте – организовать выведение основной массы активов, задействованных в теневой экономике, в легальное пользование;

– чиновники являются главными действующими лицами в борьбе с коррупцией, они же и представляют коррупционную элиту.

– переход к эффективной норме сопряжен с высокими трансформационными издержками;

– коррупция является как причиной, так и следствием высокой дифференциации доходов населения. В данном случае согласимся с точкой зрения Н.Р. Исправниковой: «При преобладании в обществе только двух социальных слоев – бедных и богатых – возникает ситуация, когда инвестиции в производственную сферу становятся невыгодными по ряду причин (низкий платежеспособный спрос, длительный срок отдачи вложенного капитала и т.д.). Тогда основными вложениями собственников крупных капиталов становятся рыночные платежи (зачастую нелегальные) за обладание теми или иными преимуществами (рента) для извлечения монопольного дохода» [3, с. 83];

– психологическая неготовность и правовой нигилизм общества, толерантного к коррупции, делают коррупцию удобной для быстрых и гарантированных теневых трансакций;

– коррупция детерминирует повышение уровня инфляции в стране, что приводит к экономическим кризисам.

По уровню восприятия коррупции страны с развивающимися рынками значительно проигрывают развитым капиталистическим странам. Об этом свидетельствует индекс восприятия коррупции (CPI), рассчитанный международной аналитической организацией Transparency International для 180 стран мира. Для оценки уровня коррупции в стране используется шкала от 0 до 100, где 0 – очень коррумпированная страна, а 100 – страна, в которой коррупция практически отсутствует, при этом средний показатель в мире составляет 43.

На рис. 1 представлен рейтинг стран с развивающимися рынками по индексу восприятия коррупции состоянием на 2018 г. [4].

В соответствии с данными Transparency International наименее коррумпированными странами с развивающимися рынками являются: Эстония, Латвия, Грузия, Литва; наиболее коррумпированными по состоянию на 2018 г. стали: Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан, Россия.

По сравнению с началом 2000-х гг. в странах с развивающимися рынками произошли некоторые улучшения данного показателя. Например, в 2003 г. CPI в Грузии составлял лишь 18, в 2018 г. достиг 58. В 2007 г. показатель CPI в Латвии составлял 48, а в 2018 г. он поднялся на 10 пунктов. Незначительное увеличение (на несколько позиций) произошло в России, Украине, Белоруссии.

В рейтинге стран с самым низким уровнем коррупции находятся: Дания (CPI составляет 89), Новая Зеландия (88), Финляндия (85), Швеция (85), Швейцария (85), Сингапур (84), Норвегия (84).

Аутсайдерами рейтинга стран по индексу восприятия коррупции являются: Сомали (CPI составляет 9), Южный Судан (12), Сирия (14), Афганистан (15), Йемен (16).



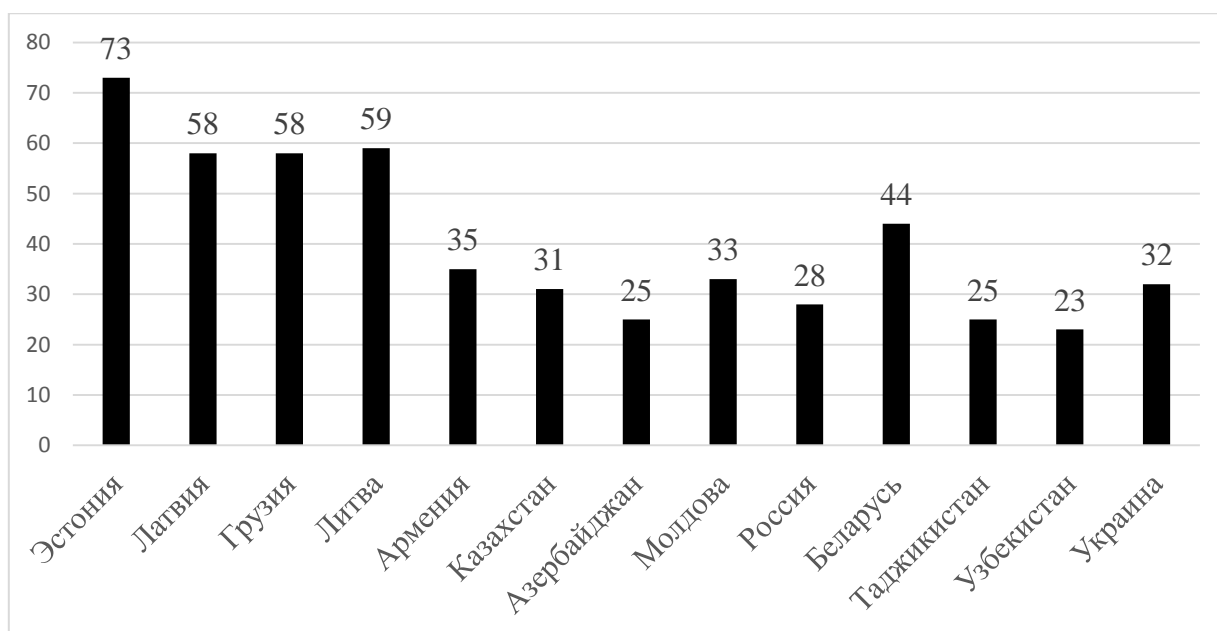


Рис. 1. Рейтинг стран с развивающимися рынками по уровню восприятия коррупции (CPI), 2018 [4]

По данным социологического опроса, проводимого Левада-центр, самыми острыми проблемами в 2019 г. россияне считают рост цен (62 %), бедность (44 %) и коррупцию (41 %). Почти 77 % респондентов убеждены, что чиновники и депутаты представляют лишь малую часть своих доходов в ежегодных декларациях. Треть россиян испытывает удовлетворение от арестов высокопоставленных чиновников, 25 % из которых считают эти аресты проявлением серьезной борьбы с коррупцией. Более двух третей россиян (68 %) считают получение взяток чиновниками и их аресты проявлением всеобщего разложения и коррумпированности власти и лишь 22 % – единичными и нетипичными для страны явлениями [5].

В соответствии с результатами исследования ВЦИОМ наиболее коррумпированными сферами в России респонденты считают медицину, ГИБДД (ГАИ), полицию, сферу ЖКХ, судебную систему и прокуратуру. Четверть опрошенных считает, что во взяточничестве погрязло все общество. Наименее коррумпированными респонденты считают институт политических партий, армию, СМИ [6].

По данным Всероссийской антикоррупционной общественной приемной «Чистые руки» за 2015-2016 гг. процент ВВП, находящийся в тени коррупции, составил 49-50%. По сравнению с 2012 г., когда средний размер взятки в России составлял 300 000 руб., в период 2015-2016 гг. средний размер взятки достиг 809 158 руб. или 12 500 долларов США, т.е. произошел рост среднего размера взятки почти в 2,7 раза [7].

Мероприятиями по нивелированию коррупции являются нижеследующие.

1. Эффективная борьба с коррупцией невозможна без соответствующего правового поля, которое требует постоянного

совершенствования в соответствии с международными стандартами. Выходом из ситуации должна стать минимизация вмешательства государства в конкурентную борьбу предпринимателей, совершенствование нормативно-правовой базы в части фискальной и антимонопольной и антикоррупционной политики, воспитание у предпринимателей и бизнесменов социальной ответственности перед государством и гражданами.

2. Представителям законодательной и исполнительной ветвей власти необходимо создать условия, при которых не криминальные теневые средства можно было бы легализовать без угрозы конфискации. Как показывает и международный опыт, и опыт стран с развивающимися рынками, одними лишь ограничительными мерами эта проблема не решается.

3. Борьба с коррупцией в структурах безопасности должна осуществляться в условиях общественного, парламентского и правительственного контроля. В частности, это касается коррупции в аспекте карьерного продвижения по службе, командировок за границу и т. д. Акцент необходимо сделать на контроле за ведомственной кадровой политикой. Риск чиновника должен ассоциироваться не только с возможной потерей стабильной заработной платы, но и потерей социальных гарантий в будущем в случае совершения деяний, подпадающих под антикоррупционное законодательство.

Практическим воплощением в жизнь антикоррупционных подходов должны стать разработанные общественными институтами критерии эффективности государственных служащих, в соответствии с которыми физические и юридические лица в режиме онлайн смогут объективно оценивать качество работы чиновников и степень их коррумпированности, а также «Кодекс поведения государственного служащего». Оба этих института должны стать основой правовой и моральной оценки деятельности госслужащих.

Во время разработки механизмов реализации антикоррупционного законодательства особое внимание необходимо уделить распределению компетенций и функций государственных органов, учреждений и организаций, задействованных в борьбе с коррупцией. При этом в антикоррупционной деятельности ключевое значения приобретает перенос акцента по борьбе с правонарушениями на их превенцию, противодействие коррупции. Необходимо обеспечить привлечение международных экспертов к разработке антикоррупционного законодательства в странах с развивающимися рынками, обеспечить мониторинг восприятия коррупции населением.

Антикоррупционная политика стран с развивающимися рынками станет эффективной в случае реализации комплекса скоординированных действий, основным содержанием которых является:

- формирование в обществе негативного отношения и нетерпимости к коррупции, создание атмосферы социального партнерства между гражданами и государством, ликвидация правовой безграмотности населения;
- создание мотивационных предпосылок для минимизации коррупционных проявлений в экономике, ограничение теневого сектора экономики, формирование социально ответственной бизнес-среды, развитие партнерства государства с частным бизнесом;
- упорядочение и совершенствование правового поля в сфере борьбы с коррупцией, проведение судебной реформы;
- координация действий с международными антикоррупционными организациями.

### ***Список использованных источников***

1. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. – 1999. – Т. 35. – № 2. – 37 с.
2. Клейнер В.Г. Коррупция в России. Россия в коррупции. Есть ли выход? / Препринт # WP/2014/309. – М.: ЦЭМИ РАН, 2014. – 49 с.
3. Исправникова Н.Р. Институциональные возможности и коррупционные ограничения стратегии модернизации // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. – 2012. – № 2. – С. 67-86.
4. Transparency International. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.transparency.org/cpi2018>.
5. Левада-центр. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.levada.ru/tag/korruptsiya/>.
6. ВЦИОМ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9139>.
7. Восприятие коррупции в РФ зашло за сотню. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/state/5336>.
8. Глазьев С. Коррупция лечится только ответственностью власти перед обществом. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://viperson.ru/wind.php?ID=337308>.
9. Гельман В. Россия в институциональной ловушке // Российское предпринимательство. – 2010. – №8. – С. 23–38.
10. Малкина М.Ю. Институциональные ловушки инновационного развития российской экономики // Журнал институциональных исследований. – 2011. – Т. 3. – №1. – С. 50–60.
11. Григорьев Л., Овчинников М. Коррупция как препятствие модернизации (институциональный подход) // Вопросы экономики. – 2008. – № 2. – С. 44–60.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНОЧНЫХ ПРОЦЕССОВ И УПРАВЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫМИ ЛОВУШКАМИ

**Чаусовский А.М.,**

*д.э.н., профессор кафедры  
«Экономическая теория»*

*ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»*

*Статья посвящена исследованию роли государства в регулировании рыночных процессов и управлении институциональными ловушками. Проведен ретроспективный анализ форм воздействия государства на рыночную экономику и формирование институтов. Предложена система мероприятий по нейтрализации институциональных ловушек в странах с рыночной экономикой.*

**Ключевые слова:** *государство; рыночная экономика; институциональная ловушка; саморегулирование; институты.*

*The article is devoted to the study of the role of the state in the regulation of market processes and the management of institutional traps. A retrospective analysis of the forms of state influence on the market economy and the formation of institutions was carried out. A system of measures to neutralize institutional traps in countries with market economies is proposed.*

**Keywords:** *state; market economy; institutional trap; self-regulation; institutions.*

**Постановка задачи.** Фундаментальные преобразования в экономической и политической жизни стран с развивающимися рынками ставит на повестку дня вопрос о необходимости коренного пересмотра роли и места государства в системе жизнеобеспечения общества, особенно в экономической и институциональной сферах. Более того, на сегодняшний день множество институциональных проблем стабилизировались на макроуровне и приняли форму институциональных ловушек – устойчивых, но неэффективных норм [1, с.1].

**Анализ последних исследований и публикаций.** Проблемами взаимодействия государства и рынка занимались такие ученые как Дж.К. Гэлбрейт, Дж. М. Кейнс, А. Маршалл, Л. фон Мизес, В. Ойкен, П. Самуэльсон, Б. Селигмен, Дж. Стиглиц, М. Фридман, Ф. фон Хайек, Р. Харрод. Исследование проблемы формирования институциональных ловушек в условиях рыночной экономики занимались такие ученые как Балацкий Е.В., Бренделева Е.А., Вольчик В.В., Клейнер Г.Б., Лесных В.В., Ляско А.К., Полтерович В.М., Попов Е.В., Сухарев О.С. и др.

**Актуальность.** В отечественной научной литературе в работах многих авторов обосновывается необходимость государственного регулирования экономики и социальных процессов в условиях развивающихся рынков, формирования институциональных основ ее

социальной ориентации. Вместе с тем проблема конструктивного взаимодействия государства и экономики, властных и предпринимательских структур в отечественной экономической и политической литературе не нашла еще адекватного отражения, что и обуславливает актуальность данного исследования.

*Цель статьи* – исследовать роль государства в регулировании рыночных процессов и управлении институциональными ловушками.

*Изложение основного материала исследования.* Вопрос о границах и формах вмешательства государства в рыночные процессы имеет длинную историю. На разных исторических этапах развития акцент переносился с одних функций государства на другие, возникали новые функции.

На заре капитализма главной функцией государства было обеспечение и фактическая реализация процесса «первоначального накопления», т.е. соединение главной предпосылки будущего капиталистического развития. Выполнив в основном эту функцию, обеспечив социальный консенсус, государство в фазе системы свободной конкуренции стало «усыхать». Окрепнув, буржуазия стала требовать «дешевого» и «маленького» государства.

Представители классической буржуазной политэкономии выступили с обоснованием минимальной роли государства, ограничивая её осуществлением жизненно важных общественных работ, поддержанием законности и правопорядка, обороной страны. С их точки зрения, правительство должно гарантировать права собственности и незыблемость контрактов, защищать экономические и политические свободы граждан. Все это может считаться основной деятельностью государства.

Со второй половины XIX в. экономическая ситуация в промышленных странах начинает существенно меняться: крупные предприятия постепенно захватывают все большую долю рынков. Бурное развитие промышленности, связанное с быстрым ростом капиталистических отраслей тяжелой промышленности, железнодорожным строительством, переходом к использованию электрической энергии, привело к образованию крупных и сверхкрупных по масштабам XIX в. предприятий. Об усилении концентрации производства на рубеже XIX-XX вв. свидетельствуют следующие данные. В Германии крупные предприятия (с числом рабочих более 50) составляли в 1882 г. 0,3 % всех предприятий и 48 % общего количества рабочих. В американской промышленности в 1904 г. крупнейшие предприятия с объемом производства в 1 млн. долларов составляли 0,9 % от общего числа, на них было занято 25,6 % рабочих. В 1909 г. таких предприятий насчитывалось уже 1,1 % от общего числа, и на них было занято 30,5 % всех рабочих, которые производили 43,8 % всей промышленности продукции страны [2, с. 44].

Эти процессы привели к существенному изменению конкурентной борьбы на рынках. Наряду со свободной, совершенной конкуренцией появились её новые виды, и, прежде всего, конкуренция несовершенная, делающая, безусловно, необходимым расширение аппарата функций государства (антитрестовские законы, законы по защите конкуренции, поддержка малого предпринимательства и т.д.).

Марксистские и социалистические концепции, делающие акцент на выравнивании доходов, события 1917 года в России существенно повлияли на то, что в странах с рыночной экономикой правительства начали играть важную роль в перераспределении доходов богатых и повышение благосостояния бедных, стало рассматриваться как одна из основных задач экономической политики. Получили распространение налогообложение дохода по резко прогрессивной шкале, субсидирование товаров первой необходимости, социальные пособия. В прошлом такой политики не было, или она проводилась лишь в редких случаях. Рост государственных расходов на образование и здравоохранение также обосновывался необходимостью перераспределения доходов.

Экономический кризис 30-х годов и торжество кейнсианской доктрины ещё больше стимулировали рост государства и расширение его функций. Главная идея кейнсианской революции заключалась в том, что государство должно взять на себя ответственность за уровень общественного производства и при недостаточном совокупном спросе компенсировать его из государственного бюджета. Для этого предлагались программы общественных работ и система пособий по безработице, расширение госсектора, использование гибких налоговых схем во многих странах были введены государственные пенсионные системы и различные формы помощи малоимущим слоям населения.

Расширению экономической роли государства способствовали крупные технологические изменения в экономике, ставшие особенно очевидными после второй мировой войны. Выдвинутая П. Самуэльсоном и Р. Масгрэйвом концепция «общественных благ» доказывала, что государство должно отвечать за предложение товаров и услуг, невыраженных в спросе, но важных для экономики и общества в целом. Показав качественную неоднородность результатов экономической деятельности (что сто лет назад было бы воспринято, вероятно, с недоумением), концепция общественных благ породила многочисленные теоретические ответвления и дала ясные критерии разделения рынка и государства.

Из концепции общественных товаров экономистами были сделаны следующие выводы для экономической политики государства:

- поскольку гражданин покупает общественный товар по цене, равной налогу, то необходимо поддержание равновесия между доходами бюджета, формируемыми из налогов, и его расходами;

- структура бюджетных расходов должна соответствовать структуре спроса на общественные товары;
- с увеличением или уменьшением спектра общественных товаров должен соответственно увеличиваться или уменьшаться государственный бюджет.

Для 50-60-х гг. XX в., ставших периодом расцвета государственного вмешательства в экономику, был характерен ряд наивных политических идей относительно роли государства в экономике. Предполагалось, что государственные решения принимаются на основе рациональности и взвешенности. Поэтому невозможны противоречия между различными направлениями экономической политики, которая отличается последовательностью, как в пространственном, так и во временном аспектах.

Широкое распространение получила патерналистская политика, при которой предпочтения потребителей заменяются предпочтениями государства, которое определяет структуру жизненно важных товаров. Считалось, что деятельность государственных структур направлена исключительно на реализацию и гармонизацию общественных интересов и нет факторов своекорыстного, рентаориентированного поведения государственных чиновников.

Однако хозяйственная практика очень скоро показала, что идеалистический взгляд на государство далек от реальной жизни. Во-первых, фактором является то, что государство далеко не монолитно, а характеризуется множественностью центров выработки политики, каждый из которых руководствуется своими представлениями об общественных интересах. Во-вторых, экономическая политика не всегда отличается научной взвешенностью и последовательностью. В-третьих, принимаемые решения могут определяться корыстностью чиновников и группами давления.

Осмысление всего этого в последние годы привело к определенному пессимизму относительно роли государства в экономике и большему вниманию к рынку. Произошел реальный пересмотр идей, которые раньше способствовали возрастанию государственного вмешательства в экономику.

В начале 70-х гг. экономика промышленно развитых стран столкнулась не только с глубоким циклическим кризисом и затуханием темпов экономического роста, но и с рядом структурных кризисов: энергетическим, сырьевым, экологическим, валютно-финансовым. Инфляция приняла острые формы, а в отдельных странах стала перерастать в гиперинфляцию. В этих условиях в экономической науке возобладало новое направление – монетаризм. Его родоначальник – американский экономист, лауреат Нобелевской премии М. Фридман.

По политическим взглядам М. Фридман является сторонником идеи свободного предпринимательства. По мнению М. Фридмана, свободный

рынок представляет собой устойчивое, саморегулирующееся образование, стабильность функционирования которого нарушается любым государственным воздействием. Следовательно, для реализации свободы и повышения экономической эффективности необходимо ограничить роль государства.

Как считает М. Фридман, государство не должно допускаться к созданию материальных ценностей, регулированию объемов производства, занятости и цен. В книге «Капитализм и свобода» он перечисляет четырнадцать сфер, из которых государство должно быть исключено. По его мнению, необходимо: отказаться от поддержки цен на сельскохозяйственные продукты, отменить экспортно-импортные квоты и тарифы, правительственный контроль над объемом производства и величиной квартплаты, отменить законодательно установленные пределы заработной платы и максимальные пределы цен, отказаться от детального регулирования любых областей экономической деятельности, любого контроля над радио и телевидением, отменить обязательное страхование для обеспечения пенсией по старости, лицензирование любых видов трудовой деятельности, прекратить государственное жилищное строительство, отказаться от всеобщей воинской повинности в мирное время и т. д.

Сфера деятельности государства в экономике должна ограничиваться регулированием количества денег в обращении, борьбой с естественными монополиями, отдельными несовершенствами рынка или же социальной помощью в вопросах, касающихся детей и недееспособных членов общества. Таким образом, существование свободного рынка не снижает, по Фридману, необходимости существования правительства. Правительство необходимо как «форум для определения правил игры и как арбитр, толкующий установленные правила и обеспечивающий их соблюдение. Рынок резко сужает круг вопросов, которые нужно решать политическими средствами и сводит к минимуму необходимость прямого правительственного участия в игре» [3].

Под влиянием экономического кризиса, идей Фридмана, а также прихода к власти ключевых фигур 80-х гг. Р. Рейгана, М. Тэтчер, папы Иоанна Павла II произошла серьезная переоценка роли государства в политической и экономической жизни. Результатом стало постепенное уменьшение государственного вмешательства в экономику и большее доверие к распределительным возможностям рынка. В функциях правительства произошел сдвиг от замещения рынка к его поддержке и дополнению, а также возврат к своим базисным функциям, таким как обеспечение законности и порядка, оборона, гарантия прав собственности и выполнения контрактов, проведение определенных общественных работ.



«Проблема заключается не в том, – замечает Дж. Стиглиц, – должно ли государство быть вовлеченным в экономическую жизнь общества, а в том, каким образом это нужно делать. Следовательно, основной вопрос – не масштабы государства, но направления и методы его деятельности. В странах с эффективными экономиками сфера деятельности государства достаточно широка» [4, с. 27].

Современная модель взаимодействия государства и крупного капитала характеризуется мощным контрнаступлением государства, видимая цель которого – замена ключевых фигур российской олигархии, создание послушного и легко манипулируемого бизнес – сообщества, связанного с властными структурами. Повсеместно чиновники и депутаты всех уровней образуют личные унии с предпринимателями, выступают акционерами и членами руководящих органов частных корпораций, становясь теневыми носителями интересов крупного капитала.

Постоянно меняются положение и сила источника освещения, но движется и развивается освещаемый объект – хозяйственная система. Наблюдатели же фиксируют происходящие изменения с объективным опозданием (лагом). Полностью охватить мониторингом и анализом можно лишь статичный и достаточно простой объект, а освещение развивающегося сложного объекта может быть только частичным. Именно поэтому темпы и качество законодательного регулирования объективно и постоянно отстают от скорости развития теневых институций. Теневую экономику объективно невозможно ликвидировать, но ее масштабы могут быть сокращены за счет повышения "угла и мощности" освещения, увеличения количества "источников света" в хозяйственной системе, развития методов и инструментария визуализации невидимых и скрытых операций и отношений. Иначе говоря, теневая экономика может стать видимой.

Международной борьбе против коррупции серьезно мешают различия между правовыми системами разных стран в трактовке коррупции как экономического правонарушения. Так, в одних странах (например, в Тайване) наказывают только взяточполучателей, а предложение взятки не является уголовно наказуемым деянием. В других странах (например, в Чили) ситуация диаметрально противоположная: дача взятки – уголовное преступление, а получение взятки таковым не считается, если только чиновник не совершил иные злоупотребления. Помимо расхождений в признаках уголовно наказуемого коррупционного правонарушения есть сильные отличия в мерах наказания за него.

Хотя эти меры должны осуществляться центральным правительством, они требуют также поддержки со стороны гражданского общества. Когда воля политических лидеров опирается на активную общественную поддержку, то удается в достаточно короткий срок добиться сильных изменений (как это было в 1990-е гг. в Италии при проведении кампании «Чистые руки»). Напротив, если граждане

возлагают все надежды на «мудрых правителей», а сами пассивно ждут результата, то шумная кампания борьбы с коррупцией может закончиться еще большим ее ростом (именно так произошло в нашей стране в начале 1990-х) или вылиться в репрессии против политических противников правящего режима.

Однако законодательные действия государства принципиально не могут внести решающего перелома в борьбу с коррупцией (хотя бы потому, что борьбу с коррупцией иногда возглавляют сами коррумпированные чиновники).

Возможность реализации этих мер зависит не столько от политической воли правителей, сколько от культуры управляемого общества. Например, в странах Востока со слабыми традициями самоуправления лучше делать ставку на престижность и высокую оплату государственной службы. Именно этим путем пошла Япония и «азиатские тигры» (особенно Сингапур и Гонконг), где высокий авторитет госчиновников позволил создать высокоэффективную экономическую систему при относительно малочисленном управленческом аппарате и слабой коррупции. В западных же странах с характерным для них недоверием к «государственной мудрости», напротив, чаще акцентируют внимание на развитии действий неправительственных организаций, гражданского самоуправления и контроля.

Модификация места и роли государства в процессе развития никоим образом не исчерпывается характеристиками типа больше-меньше. Значимость государства для развития в некоторых отношениях, безусловно, снижается, но в других, напротив, – повышается. Для определения существа процессов, происходящих в этой сфере, думается, больше подходят такие понятия, как усложнение и совершенствование, обусловленные продвижением на более высокую ступень развития.

Что же касается стран с развивающимися рынками, то они переживают крайне сложный период восстановления рыночных отношений, и чтобы ограничить роль государства именно базисными функциями, требуются более глубокие реформы, как экономики, так и самого государства.

В странах с развивающимися рынками в период перехода от командно-плановой экономики к рыночной системе произошла институциональная деформация – стали укореняться неэффективные неформальные институты – институциональные ловушки (имплицитные теневые контракты, коррупция, бартер и т.д.). Ключевую роль в этом процессе сыграло государство, поскольку именно оно обладает монопольной функцией создания формальных институтов. Констатация разрыва между неформальными правилами и нормами населения в обыденной жизни и повседневной практике, с одной стороны, и навязываемыми государственной и политической волей формальными нормами рынка и демократии, с другой, сама по себе важна, но

недостаточна для объяснения трудностей трансформации общества. Здесь возможны два сценария: во-первых, несмотря на существующий разрыв, сохраняется возможность согласовать господствующие социопсихологические и социокультурные неформальные нормы и сознательно развиваемые институты (конвергенция институтов); во-вторых, разрыв не только не сокращается в результате активного внедрения новых правил и норм, но и увеличивается, вызывая значительные социально-экономические потери для общества (дивергенция институтов).

Чтобы изменить ситуацию и обеспечить выход экономик стран с развивающимися рынками из институциональных ловушек, можно предложить следующее:

- установление «прозрачных» и единых для всех «правил игры». Без универсальных и общепризнанных законов на рынке будут господствовать «понятия», принятые в рамках отдельных групп предпринимателей;

- унификация законодательного пространства, устранение противоречий между нормами и процедурами, действующими в разных звеньях и на разных уровнях правовой и административной системы;

- сокращение числа и упрощение содержания формальных ограничений, а также снижение издержек, связанных с их соблюдением;

- ужесточение санкций за нарушение законов и контрактных установлений (другими словами, повышение издержек, сопровождающих оппортунистическое поведение);

- разграничение политики и экономики, утверждение принципа равноудалённости в отношениях между бизнесом и властью;

- обеспечение независимости государственных институтов от влиятельных элитных групп, которые заинтересованы в сохранении прежнего порядка и располагают властными и финансовыми ресурсами для «размывания» любой формальных регуляторов;

- выращивание эффективной и не коррумпированной (а значит, высокооплачиваемой) бюрократии;

- сужение пространства «серых» схем и «непрозрачных» теневых практик;

- выведения экономики «из тени», включение ее в нормальное правовое поле.

Реализация названных инициатив заставила бы работать механизмы enforcement'a, обеспечив необходимый уровень защиты общих «правил игры», переключение от неформальных стереотипов делового поведения к более формализованным, от неявных контрактов – к явным, от непрозрачных теневых схем – к более открытым легальным транзакциям, что в конечном итоге привело бы к нивелированию институциональных ловушек.

### ***Список использованных источников***

1. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. – 1999. – Т. 35. – № 2. – 37 с.
2. Долгова И.В., Швейко Н.В. Монополии и конкуренция // Финансы и кредит. – 2001. – №3 (75). – С. 44–59.
3. Фридман М. Капитализм и свобода / Пер. с англ. М.: Новое издательство, 2006. – 240 с.
4. Стиглиц Дж. Многообразные инструменты, шире цели: движение к пост-Вашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. – 1998. – № 8. – С. 27.
5. Ходжсон Дж. М. Скрытые механизмы убеждения: институты и индивиды в экономической теории // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2003. – №4. – С. 11–30.
6. Асемоглу Д., Робинсон Дж. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://webveblen.files.wordpress.com/2018/06/acemoglu.pdf>.
7. Балацкий Е.В. Институциональные и технологические ловушки: анализ идей // Журнал экономической теории. – 2012. – №2. – С. 48–63.
8. Нуреев Р.М., Латов Ю.В. Что такое зависимость от предшествующего развития и как ее изучают российские экономисты // Истоки: из опыта изучения экономики как структуры и процесса: Альманах – М.: 2007. – Вып. 6. – С. 228–255.
9. Аузан А., Келимбетов К. Социокультурная формула экономической модернизации // Вопросы экономики. – 2012. – №5. – С. 37–44.
10. Бессонова О.Э. Институциональный кризис и возможности его преодоления // Общественные науки и современность. – 2014. – № 4. – С. 73–86.
11. David P.A. Path dependence, its critics and the quest for «historical economics» // Evolution and path dependence in economic ideas: Past and present / Ed. by P. Garrouste, S. Ioannides. – Cheltenham: Elgar, 2001. – Ch. 2. – P. 15–40.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ НАБОРА И ОТБОРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

*Леснова А.С.,  
студент 2 курса ОУ «магистр»  
направления подготовки 38.04.04  
«Государственное и муниципальное управление»,  
г. Донецк*

*В статье рассмотрены особенности совершенствования системы отбора кандидатов для замещения вакантных должностей в органах государственной власти с учетом отечественной и зарубежной практики, которая накопила немало механизмов, обеспечивающих высокое качество персонала уже с момента поступления на государственную службу.*

***Ключевые слова:** государственная служба, кадровый управленческий резерв, государственное управление, политика кадрового отбора.*

*The article deals with the features of improving the system of selection of candidates for vacant positions in public authorities, taking into account the domestic and foreign practice, which has accumulated a lot of mechanisms to ensure the high quality of staff from the moment of admission to the civil service.*

***Keywords:** public service, management personnel reserve, public administration, personnel selection policy.*

*Постановка задачи.* Подбор компетентных, профессиональных кадров, которые будут отвечать интересам граждан и государства является одной из самых важных проблем на протяжении существования института государственной службы.

Развитие Донецкой Народной Республики как демократического государства с высокими социально-экономическими показателями нуждается в укреплении собственного института государственной службы.

*Анализ последних исследований и публикаций.* При изучении наиболее успешных практик Российской Федерации по внедрению современных механизмов при поиске новых управленческих кадров, выявлено, что распространены являются социальные лифты для молодых специалистов.

Так же успешным направлением в практике отбора государственных служащих в Российской Федерации, является ресурсный подход как к оценке, так и к подготовке лиц, для включения в кадровый управленческий резерв.

В отличие от традиционной оценки, которая часто бывает сосредоточена на поиске недостатков у кандидатов, предлагаемые технологии ориентированы на выявление наиболее талантливых руководителей с выраженными личностно-профессиональными качествами.

*Актуальность.* Актуальность исследования обусловлена тем, что качественный состав органов государственных служб не полностью соответствует требованиям по замещаемым должностям, в свою очередь

успех осуществления политики государства зависит от кадрового потенциала.

Таким образом, для работы с кадрами нужна четко продуманная система кадрового обеспечения государственной службы, которая будет направлена на повышение профессиональных и психолого-эмоциональных компетенций аппарата государственной службы и на обогащение их профессионального потенциала. От кадровых решений зависит эффективность, качество и профессионализм государственного управления.

*Цель статьи.* Целью статьи является изучение наиболее актуальных и успешных методов совершенствования системы набора и отбора государственных служащих в Российской Федерации для дальнейшего применения на территории Донецкой Народной Республики.

*Изложение основного материала исследования.* В настоящее время одной из главных целей государственных служб Донецкой Народной Республики является создание и внедрение эффективного механизма подбора новых квалифицированных кадров для государственной службы. Подбор работников - это основа всей организационной работы. Подбор должен проводиться по деловым и политическим качествам соискателей.

К актуальным вопросам, требующим решения, относятся: узкие места в действующем законодательстве и научно-методическом обеспечении по отбору государственных служащих; отсутствие оптимальных организационно-экономических и организационно-правовых механизмов и стандартов по обеспечению реализации принятых нормативных правовых актов, касающихся отбора.

В условиях происходящих в Донецкой Народной Республике политических и экономических преобразований необходимы кадры нового типа, способные решать качественно новые управленческие задачи.

В современных условиях отбор персонала на государственную службу представляет собой систему мероприятий, способствующих формированию такого состава государственных служащих, количественные и качественные характеристики которого отвечали бы целям и задачам государственной службы.

Политика кадрового отбора государственных служащих должна базироваться на принципе системности и должного научного обеспечения. Основной предпосылкой привлечения на соответствующие должности государственных служащих компетентных, высококвалифицированных работников является формирование действенного кадрового резерва и работа с ним.

Отбор специалистов на государственную службу требует комплексного подхода, так как он подразумевает отбор работников, которые отвечают по своим профессиональным, деловым и личностным качествам требованиям государственной службы [5].

Государственный служащий должен стремиться к развитию всего комплекса качеств, так как отсутствие одних качеств не компенсируется

наличием других, а это существенно снижает эффективность всей деятельности [8].

Комплексный подход к поиску и отбору специалистов на государственную службу включает в себя необходимость решения следующих задач:

- определить потребность в специалистах с учетом основных целей учреждения;
- получить точную информацию о том, какие требования к работнику предъявляет вакантная должность;
- установить квалификационные требования, необходимые для успешного выполнения работы;
- определить личностные и деловые качества;
- найти возможные источники кадрового пополнения и выбрать адекватных методов привлечения подходящих кандидатов;
- определить эффективные методы отбора кадров;
- обеспечить наилучшие условия для адаптации новых работников к работе [5].

В результате изучения опыта Российской Федерации, можно привести наиболее успешные проекты по отбору кадров для замещения вакантных должностей в государственных органах.

Так, с 2012 года в РФ стартовал лидерский проект «Открытый отбор профессиональных кадров», методика которого разработана и апробирована на базе Агентства стратегических инициатив [14].

Главной целью данного проекта было формирование прозрачной системы отбора кандидатов на управленческие позиции государственной гражданской службы, подведомственных организаций и компаний в приоритетных отраслях экономики, а также внедрение компетентностного подхода в процедуры отбора кадров государственной гражданской службы, подведомственных организаций и компаний в приоритетных отраслях экономики.

Еще одним успешным проектом для руководителей нового поколения стал Всероссийский конкурс Лидеры России, который с 2017 года проводится на постоянной основе по инициативе РАНХиГС и при поддержке администрации президента РФ для определения, тестирования и поддержки руководителей с большими перспективами карьерного роста. Конкурс реализуется на базе проекта «Россия – страна возможностей», а его победители получают гранты на сумму 1 млн. руб., которые можно потратить на повышение своей квалификации или дальнейшего обучения. Все участники полуфинала автоматически включаются в кадровый резерв, что впоследствии может стать отправной точкой для стремительного карьерного роста [15].

В 2017 году в рамках открытой платформы «Россия – страна возможностей» для студентов и недавних выпускников был реализован проект «Я – профессионал», который стал социальным лифтом для студентов

разных специальностей: технических, гуманитарных и естественнонаучных. Данный проект – это студенческая олимпиада, победители которой получили возможность пройти образовательные и производственные стажировки в крупнейших компаниях и вузах страны [16].

*Выводы.* Становление новой модели государственного управления Донецкой Народной Республики и ее аппарата невозможно без существенного обновления управленческих кадров, без концентрации в органах государственной власти лиц, способных на деле обеспечить успешное проведение экономических реформ при строительстве нового, подлинно демократического государства.

Процесс кадрового обеспечения органов государственной власти высококвалифицированными специалистами будет идти более эффективно, если принять все необходимые меры не только по активизации использования существующего института резерва кадров, но и по внедрению новых методов и приемов в системе набора и отбора государственных служащих.

#### ***Список использованных источников***

1. Конституция Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/>.

2. Закон Донецкой Народной Республики № 32-ІНС от 03.04.2015 «О системе государственной службы Донецкой Народной Республики». [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-gos-sluzhbe/>.

3. Антропова Ю.Ю. Современные кадровые технологии на государственной гражданской службе: монография / Ю.Ю. Антропова, Г.А. Банных, Е.И. Васильева, Л.И. Воронина, Т.Е. Зерчанинова, С.Н. Костина, А.В. Ручкин / под общ. ред. проф. Ю.Ю. Антроповой, доц. Л.И. Ворониной; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2015. – 172 с.

4. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. М.: РАГС, 2014. – С. 220.

5. Голованева А.В., Лымарева О.А. Особенности построения карьеры государственных служащих. Экономика устойчивого развития. – 2016. №1(25). – С. 107-110.

6. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы / Министерство труда и социальной защиты РФ. М., 2013. [Электронный ресурс] Режим доступа – <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4/Kvaltreb.docx>.

7. Панова Е.А., Опарина Н.Н. Современные кадровые инструменты в системе государственной гражданской службы России // Государственное управление. Электронный вестник. – 2015. – № 48. – С. 103-122.



8. Романов В.Л. Прохождение государственной службы: карьерная стратегия и служебная тактика / В.Л. Романов. – Москва: Инфра, 2014. – 154 с.
9. <http://dnr-live.ru> – деловой портал Донецкой Народной Республики.
10. <http://dnr-online.ru> – официальный сайт Донецкой Народной Республики.
11. <http://mer.govdnr.ru> – официальный сайт Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики.
12. <https://dnrsovet.su/ru/> – официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики.
13. <http://minpromtorg.gov.ru/> – официальный сайт Министерства промышленности и торговли РФ.
14. <https://asi.ru/> – официальный сайт Агентства Стратегических Инициатив.
15. <https://лидерыроссии.рф/> – официальный сайт проекта Лидеры России.
16. <https://yandex.ru/profi/> – официальный сайт проекта «Я – профессионал».

**Раздел III**  
**УПРАВЛЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯМИ, ОТРАСЛЯМИ И**  
**КОМПЛЕКСАМИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА**

УДК 351.712:69

**ПОДРЯДНЫЕ ТОРГИ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ: ПРОЦЕДУРА**  
**ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ**

***Веретенникова О.В.,***  
*канд.экон. наук, доцент*  
*ГОУ ВПО «ДОННАСА»*

***Аракельянц Н.В.,***  
*ассистент ГОУ ВПО «ДОННАСА»*

*В работе определено содержание категории «подрядные торги». Уточнена процедура организации и проведения подрядных торгов с учетом современных тенденций развития строительства.*

***Ключевые слова:** тендер, конкурс, аукцион, торги, подрядные торги процедура организации и проведения подрядных торгов.*

*The paper defines the content of the category "contract bidding". The procedure of organization and holding of contract tenders taking into account the current trends in the development of construction has been clarified.*

***Keywords:** competition, auction, tender, auction, contract auction procedure of the organization and holding contract auction.*

*Постановка и актуальность задачи.* Трансформация экономических отношений в соответствии с системными преобразованиями на макро-, мезо- и микроуровне обуславливает активность использования рыночных механизмов взаимодействия субъектов. К ним относятся подрядные торги, выступающие средством оптимизации взаимодействия участников производственно-экономических отношений в строительстве.

Использование системы подрядных торгов обеспечивает достаточный уровень качества строительства, оптимальность его сроков, рациональность использования денежных средств, минимизацию риска невыполнения договорных обязательств при реализации строительных проектов. Кроме того, в современных условиях хозяйствования, роста конкуренции конкурсное получение подряда является главным условием выживаемости строительной организации и показателем её конкурентной позиции на рынке строительных работ и услуг.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Результаты исследований отечественных и зарубежных ученых, посвященных поиску возможности реализации проблем повышения эффективности организации процесса проведения подрядных торгов, представлены в работах А. Азриеляна, А. Асаула, Е. Баранникова, С. Барыкина, Н. Булей, В. Грахова, Л. Лехтянской, Е. Инютиной, Ф. Конечного, В. Кощеева, В. Кузнецова,

Ю. Панибратова, Г. Суходольского и других ученых. Учеными представлены авторские подходы к определению содержания категорий «тендер», «конкурс», «аукцион» и «подрядные торги»; раскрыты теоретические и практические подходы к организации проведения подрядных торгов; особенности системного моделирования подрядных торгов в строительстве; возможности повышения эффективности деятельности подрядных организаций и другие.

В то же время, несмотря на наличие множества научных работ, в которых представлены авторские подходы к организации процесса реализации подрядных торгов в строительстве, современная наука испытывает потребность в уточнении подходов к организации данного процесса исходя из постоянно осуществляющихся трансформаций в системе государственного управления строительством, иных условий хозяйствования субъектов предпринимательства и других тенденций во внешней, по отношению к участникам тендерных отношений, среде.

*Целью статьи* является уточнение процедуры организации и проведения подрядных торгов на основе учета современных тенденций развития строительства.

*Изложение основного материала исследования.* Одной из современных форм оптимизации взаимодействия государства и субъектов бизнеса в изменяющейся конкурентной среде являются подрядные торги. Во всем мире подрядные торги воспринимаются как конкурентная форма размещения заказа на поставку товаров и выдачу подрядов, предоставление услуг или выполнение работ по заранее объявленным в документации условиям и в оговоренные сроки на принципах состязательности, справедливости и эффективности.

Наиболее распространенной сферой использования данной формы является строительство, предполагающее множественность вариантов взаимодействия участников сторон, реализация которых определяется возможности одних из них к потребностям других. Торги, по сравнению с прямыми двухсторонними договорами позволяют выбрать наиболее выгодные предложения для заказчика, как с точки зрения цены, так и с точки зрения технических либо технологических условий.

Подрядные торги могут проводиться при выборе поставщика материалов, оборудования, конструкций; выполнения проектно-изыскательских, пусконаладочных, монтажных и иных работ; строительстве зданий, сооружений, реализации комплекса мероприятий, связанных с инжинирингом, контролем, надзором, управлением проектом; других организационных и технических работах и услугах подрядным строительным и проектным фирмам реализовать свой продукт. Разнообразие различных сфер возможного использования данной формы при доказанной в процессе многолетнего использования в мировой практике эффективности его использования, определяет необходимость формализации категории

«подрядные торги» как объекта науки и научного знания как результата познавательного процесса.

Изучение научных работ К. Алексеевой, Л. Басмановой, Н. Булея, Ю. Долиновского, О. Ивановой, Т. Лавровой, В. Мельниковой, И. Плотниковой, Ю. Подкопаева, В. Цветкова и других авторов позволяет отметить, что в основе понимания содержания категории «подрядные торги» лежит их восприятия как тендера. Обращаясь к экономическим словарям можно сделать вывод о правомерности такого подхода [1-3]. Аналогичное понимание категорий представлено в отдельных нормах и методических документах [4, 5].

Законодательством различных стран формализована содержательная часть отношений в форме обоснования понимания категории «тендер». Так в Положении о подрядных торгах в Российской Федерации отмечено, что тендером является конкурсная форма проведения подрядных торгов, представляющая собой соревнование представленных претендентами предложений с точки зрения их соответствия критериям, содержащимся в тендерной документации [6]. Согласно украинскому законодательству, тендер (торги) – это проведение конкурентного отбора участников с целью определения победителя торгов согласно с установленными процедурами [7]. В соответствии с законодательством Республики Беларусь тендер – конкурсная форма размещения заказов на закупку товаров, работ и услуг [8].

Исходя из вышеизложенных понятий, можно предположить, что "тендер" – это проведение на конкурсной основе отбора претендентов на получение контракта на поставку товаров, предоставление услуг и выполнение работ, которые позволяют максимально учесть требования и интересы заказчика.

Процедура проведения тендеров представляет собой способ выбора исполнителей работ, при котором заказчики путем организации конкурса (привлечения нескольких претендентов, гарантирующих исполнение обязательств), стремятся достичь оптимальной цены контракта и максимально соответствовать требованиям заказчика.

Ознакомление с работами ученых, занимающимися разработкой проблемы реализации конкурентных взаимоотношений участников строительного процесса, позволяет отметить, что помимо использования понятия «тендер» в качестве характеристик таких отношений применяются категории «конкурс» и «аукцион». В то же время, детальное изучение их содержания позволяет отметить наличие некоторых различий в понимании и сфере приложения. В трактовке А. Асаула понятие «тендер» характеризует форму размещения заказов на строительство, предусматривающую выбор подрядчика для выполнения работ и оказания услуг на основе конкурса. Одним из важных факторов является способность выполнить работу в срок [9]. В экономическом словаре А. Азриеляна представлено следующее определение тендера в строительстве: тендер – это форма размещения заказов на строительство объектов путем подбора на конкурсной основе

претендентов – строительных, строительного-монтажных, проектных и других организаций – на выполнение комплекса работ по соответствующим видам деятельности в строительном комплексе [10]. Исходя, из представленного понимания категории «тендер» можно выделить его основной содержательный признак: размещение заказа и отбор участников происходит на конкурсной основе, то есть конкурс является своеобразной формой организации тендера. Это подтверждается в работах Р. Шакирова [11], А. Резника [12], А. Чикишева [13] и других, а так же пониманием содержания категории «конкурс» в научно-практической и методической литературе [14-16]. Так, в трактовке Ю. Панибратова, например, конкурс – это конкурентное состязание, которое организует государственный заказчик (конкурсная комиссия) для выявления наилучших условий поставки продукции для государственных нужд среди участников – претендентов на подписание государственного контракта [17]. В. Кощеев определяет «конкурс» как форму размещения заказов на выполнение работ (оказание услуг, поставку товаров), предусматривающую выбор исполнителя (поставщика, подрядчика) на основе соревнования представленных участниками торгов конкурсных заявок с точки зрения их соответствия критериям, содержащимся в конкурсной документации [18]. Г. Сухадольский категорию «конкурс» раскрывает как состязательный способ заключения контракта на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг), при котором организатор конкурса заранее определяет условия его проведения и основные условия будущего договора, критерии и процедуры подачи конкурсных предложений (конкурсных заявок) и выбора победителя (ей), а затем из числа подавших конкурсное предложение выбирает победителя (ей), который (ые) предложил (и) наилучшие условия и при этом оформил (и) и подал (и) конкурсное предложение (конкурсную заявку), отвечающее (ую) предъявляемым требованиям, в соответствии с установленными процедурами. Основная цель проведения конкурсов состоит в том, что за счет привлечения большого числа возможных контрагентов резко повышается конкуренция. Указанная цель достигается при условии формирования эффективной конкурентной среды, т. е. выполнением требований, которые позволили бы всем участникам наравне участвовать в этом состязании [19]. Таким образом, данные проявления содержательных сторон категории «конкурс» позволяют утверждать о том, что она должна быть использована для характеристики формы проведения тендера.

«Аукцион», в свою очередь, рассматривается в научно-практической литературе как форма торгов, предполагающая конкурентное состязание участников по единственному критерию – цене, которую участники имеют право изменить в течение установленного времени [20]. Е. Инютина даёт соответствующее определение понятия «аукцион» – это тендер, состязание, которое проводится по одному критерию – цене и представляет собой снижение стоимости лота участниками от максимальной до минимальной. Данная цена лота побеждает в торгах, а с участником, давшим эту цену,

подписывается договор [21]. Таким образом, аукцион выступает лишь одной из форм организации конкурсных отношений, при которой взаимодействие участников строится на реализации их ценовых предпочтений.

Исходя из вышеизложенного, можно дать следующее определение: «подрядные торги» – это процесс выбора заказчиком претендента (подрядчика) на право заключения с ним соглашения для осуществления строительных работ (услуг), который реализуется на конкурирующей основе, при существовании нескольких критериев отбора: стоимости предлагаемых участниками продуктов, их качества, наличия необходимых материальных, трудовых, технических и иных возможностей подрядчиков, сроков выполнения работ.

Наличие множества критериев отбора (цена, потребительские свойства, качество товара (работ, услуг), квалификация участников конкурса, сроки, гарантия и др.) определяет особенности процедуры организации и проведения подрядных торгов.

Классическое понимание процедуры организации и проведения подрядных торгов, порядок которой рекомендован экспертами мирового банка, представлено на рис.1

Согласно рис.1, процесс разбит на четыре основных этапа, состоящих из набора процедур, определяющих общий порядок, последовательность и содержание процесса организации и проведения подрядных торгов. Реализация процедур каждого этапа характеризуется качественными изменениями в процессе проведения торгов.

Первый из этапов – предварительный квалификационный отбор при закупке работ (товаров) – предполагает реализацию совокупности процедур, предусматривающих установление соответствия претендентов требованиям, касающимся его общего и специального опыта, кадровых возможностей, оборудования, финансового состояния. Основными процедурами данного этапа являются:

- решение о назначении организатора и времени проведения конкурса; предполагает издание официального распорядительного документа заказчиком, являющегося соблюдением обязательства или обладающего правом распоряжение собственностью (средствами) или управления ими на основании принятия решения об организации и проведения торгов;

- формирование конкурсной комиссии, тендерного комитета с использованием собственных специалистов, представляющие проектные, исследовательские, инженерно-консультационные, и другие организации, отдельных специалистов на основании заключения с ними договоров; публикации объявления;

- разработка конкурсной документации, предполагает подбор и подготовку документов с их систематизацией; приглашение к участию в предварительном квалификационном отборе;

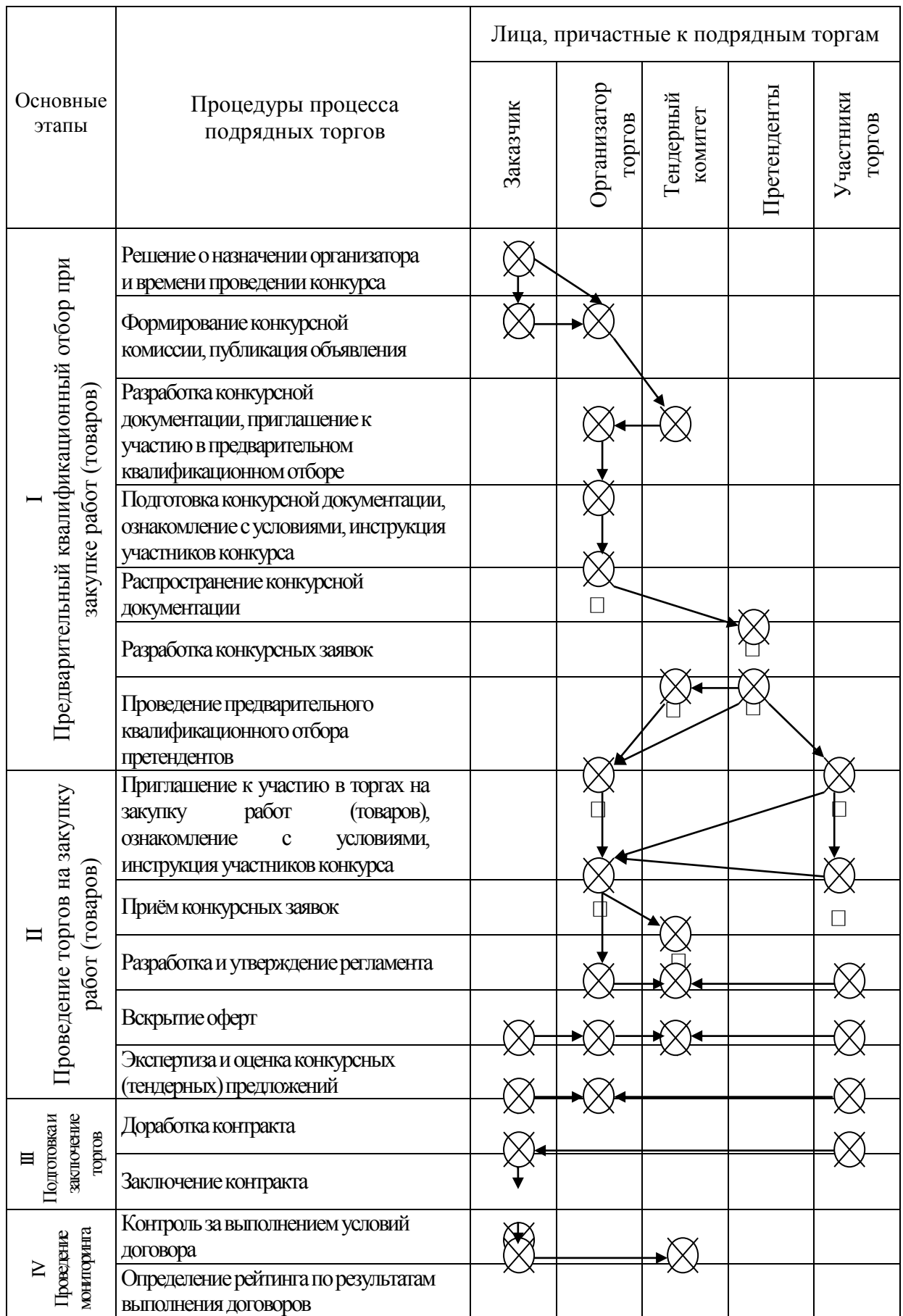


Рис.1. Общая организационная схема проведения подрядных торгов [22].

- подготовка конкурсной документации осуществляется претендентами самостоятельно или с привлечением инженерно-консультационных фирм в соответствии с инструкцией и требованиями, определяющими порядок подготовки тендерной документации;

- распространением секретариатом тендерного комитета конкурсной документации и по запросам претендентов в соответствии с инструкцией;

- претендентами, разрабатывающие конкурсные заявки, предоставляют в тендерный комитет разработанную в соответствии с требованиями и условиями тендерную документацию;

- конкурсные заявки, разрабатываемые претендентами, предоставляются в тендерный комитет в соответствии с требованиями и условиями, определёнными в тендерной документации;

- проведение предварительного квалификационного отбора предполагает определение технических, экономических, организационных и других потенциальных возможностей претендентов к выполнению предоставляемого на торги подряда.

Этап проведения торгов на закупку работ (товаров) предполагает реализацию комплекса мероприятий в части:

- приглашение потенциальных участников, соответствующих требованиям законодательства и способных выполнить условия контракта к участию; их ознакомление с условиями, инструктирование участников конкурса;

- приём конкурсных заявок осуществляется организаторами конкурса;

- разработка и утверждение регламента предполагает назначение даты, открытия торгов либо даты рассылки официальных приглашений участникам торгов; установление тендерной комиссией сроков подачи тендерных предложений, времени и места вскрытия конвертов, сроков рассылки предложений;

- вскрытие ofert производится на заседании тендерного комитета;

- экспертиза и оценка конкурсных предложений, удостоверяющих соответствия предоставленных документов основным требованиям тендерной документации; принятие oferty к рассмотрению; установление тендерным комитетом срока экспертизы oferty; оценка тендерных предложений.

Третий этап предполагает завершение комплекса, указанных выше процедур путем:

- доработки контракта, если условия существующего соглашения между заказчиком и претендентом определены не достаточно;

- заключения контракта с заказчиком на условиях, предложенных в оффере после уточнения результатов торгов.



На четвертом этапе осуществляется ряд процедур мониторинга в том числе:

- контроль за выполнением условий договора, осуществляемый заказчиком, за ходом и качеством выполняемых работ; правильностью использования материалов и оборудования;
- определение рейтинга по результатам выполнения договоров позволяет дать оценку участникам торгов, на основе утвержденных критериев.

В тоже время, несмотря на наличие детализированного представления комплекса действий, осуществляющихся в рамках реализации процедуры организации и проведения подрядных торгов, требуется её некоторое уточнение.

Постоянное появление у потенциальных заказчиков новых возможностей в части использования современных технологий организации строительного процесса, материалов и других ресурсов с развитием рынков строительных материалов, конструкций, изделий строительного проектирования, жилья, коммерческой недвижимости обуславливает необходимость выделения в качестве отдельной процедуры уточнение критериев производственного квалификационного отбора (рис. 2).

Усиление конкуренции на вышеуказанных рынках требует более широкого рассмотрения с точки зрения, как заказчика, так и претендентов, что обусловлено более тщательным отбором участников торгов со стороны заказчика. Претенденты, вовремя не предоставившие информацию, имеющую существенное значение для оценки их квалификации имеют возможность получить разъяснения по поводу требований предварительного квалификационного отбора, при ознакомлении с условиями конкурса, что является отдельным элементом комплекса соответствующих процедур.

Необходимость избегания использования коррупционных схем предполагает установление ряда условий. В частности для открытого конкурентного отбора и отсутствия конфликта интересов между заказчиком и претендентами, последние должны быть лишены всяких обязательств или не связаны на протяжении последних нескольких лет с физическими или юридическими лицами, имеющими отношение к подготовке документации для проведения предварительного квалификационного отбора и торгов, так как это повлечет за собой отстранение конкурсантов от участия в отборе. Соответственно, в качестве одного из элементов процесса должна быть реализована процедура, позволяющая устранить конфликт интересов.

До окончания срока подачи конкурсной заявки представители участников приглашаются на предварительную встречу с заказчиком, для разъяснения всех интересующих обе стороны вопросов касательно проведения торгов. В случае необходимости, представители с разрешения заказчика в письменной форме, могут вносить изменения в конкурсную документацию торгов.

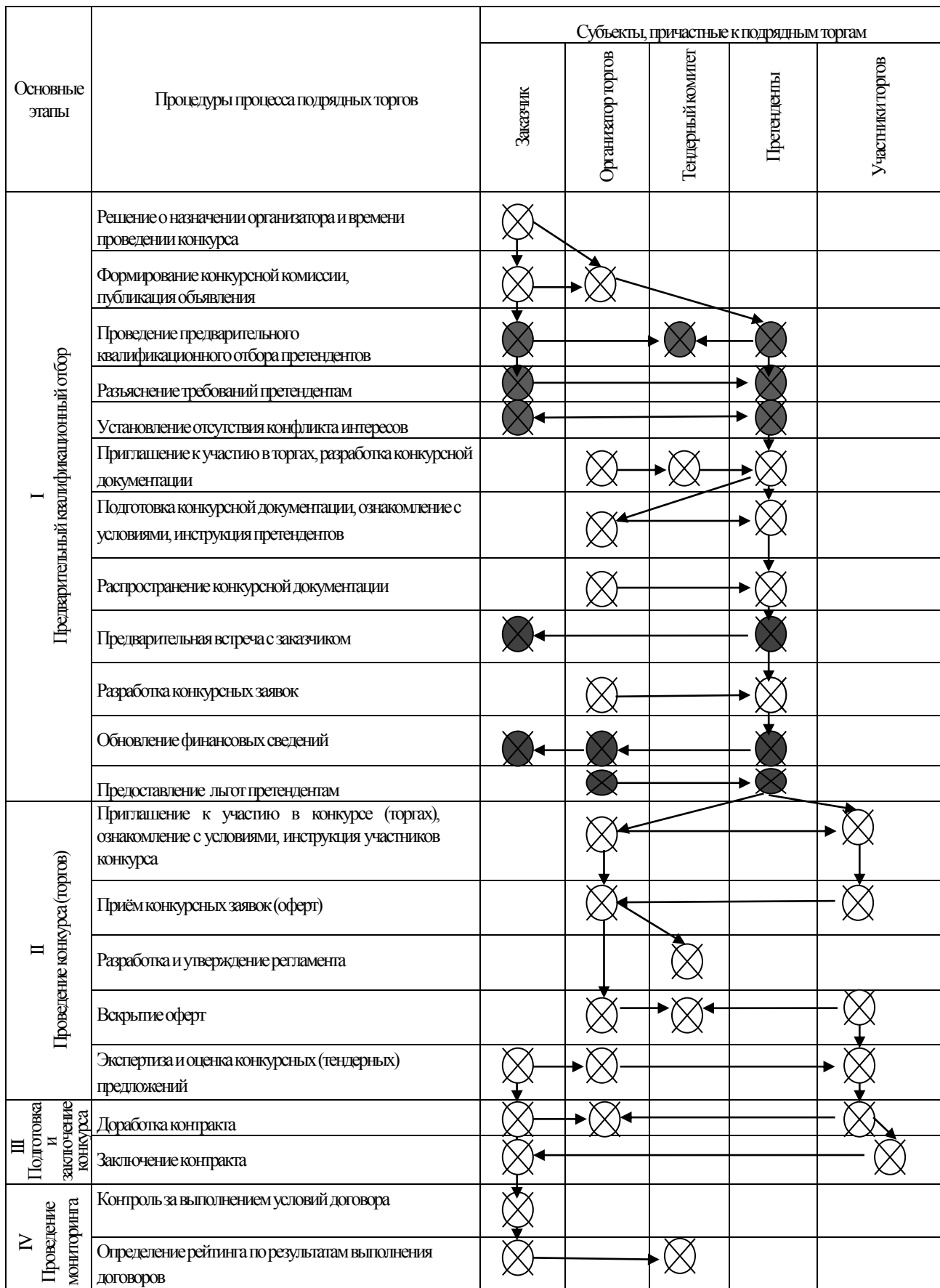


Рис.2. Дополненная организационная схема проведения подрядных торгов

Динамичность ценовых факторов развития ресурсов строительных материалов и услуг; значительная зависимость этих рынков от уровня цен на соответствующие виды товаров и услуг определяет тот факт, что при представлении конкурсных заявок к участникам торгов (конкурса) может быть предъявлено требование обновить финансовые сведения, которые были представлены для прохождения предварительного квалификационного отбора.

Подтверждения соответствия квалификационным критериям, заявленными в момент предварительного отбора, реальному положению дел в момент завершения первого этапа процесса, также должно быть представлено в начале отдельного критерия процесса.

С целью стимулирования отечественных подрядных организаций, весьма актуальным, в частности является возможность получения преимуществ перед зарубежными поставщиками, что в свою очередь определяет порядок предоставления льгот, размер которых определяется на законодательном уровне. Прошедшие предварительный квалификационный отбор подрядчики получают уведомление о том, распространяется ли на них положение о льготе для отечественных подрядчиков.

В связи с тем, что субъекты строительного комплекса: изыскательные, проектные организации, производители строительных материалов, заказчики, подрядчики подвержены воздействию рисков природного, техногенного и экономического характера поэтому, во избежание кризисных ситуаций, прежде чем принимать решение о заключении контракта заказчик, может предложить поставщику дать разъяснения по поводу его конкурсной заявки. При этом, изучив конкурсную заявку на предмет полноты, наличия ошибок в расчетах, а также правильности оформления конкурсной заявки в целом, даст возможность заказчику свести к минимуму непредвиденные риски.

*Вывод.* Уточнение процедуры организации и проведения подрядных торгов должно сопровождаться формированием новых требований, отражающие современные особенности развития строительной отрасли. В частности конкретизации процедуры предварительного квалификационного отбора претендентов, разъяснения требований претендентам торгов, установление отсутствия конфликта интересов между заказчиком и претендентами, предварительная встреча с заказчиком и обновление финансовых требований.

#### ***Список использованных источников***

1. Шестаков А.В. Экономика и право: Энциклопедический словарь / М.: Дашков и Ко, 2005. – 538 с.
2. Нечаев В.И., Михайлушкин П.В. Энциклопедический словарь: Справочное издание / Краснодар, «Антри», 2011. – 464 с.
3. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 512 с.
4. Методические рекомендации по проведению предварительной квалификации претендентов на участие в подрядных торгах. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://zakonbase.ru/content/part/222202>.

5. Об утверждении методических рекомендаций по проведению торгов (конкурса) на закупку товаров (работ), квалификационному отбору поставщиков (подрядчиков) - (конкурсной документации). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/58807197>.

6. О подрядных торгах: Распоряжение Госкомимущества РФ N 660-р, Госстроя РФ N 18-7 от 13.04.1993 (ред. от 18.10.1994) "Об утверждении Положения о подрядных торгах в Российской Федерации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

7. О публичных закупках: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII (Ред. від 01.01.2019). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

8. О подготовке и проведении тендеров на закупку товаров, работ и услуг за счет средств республиканского бюджета, а также по проектам, финансируемым за счет средств иностранных кредитов, привлекаемых под гарантии Правительства Республики Беларусь: Положение Министерства экономики Республики Беларусь от 12 июня 1996 г. № 14/08-1418, Министерства финансов Республики Беларусь от 14 июня 1996 г. № 40 и Министерства внешних экономических связей Республики Беларусь от 14 июня 1996 г. № 1/3142 (Ред. от 1.01.2014 г.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.newsby.org/belarus>.

9. Асаул А.Н. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в регионе / А.Н. Асаул, В.П. Грахов, В.А. Кошечев, В.Е. Чибисов. // Под ред. д.э.н., проф. А.Н. Асаула. – СПб.: «Гуманистика», 2005. – 240 с.

10. Азриелян А.Н. Экономический словарь. / А.Н. Азриелян // М.: Омега-Л, 2015

11. Шакиров Р.Б. Методология организации и проведения подрядных торгов в строительстве: автореф. дис. на соиск. учен. степ. док. экон. наук: 08.00.05 / Р.Б. Шакиров; М.: и-т ком. х-ва и с-ва. – Москва, 2003 – 44 с.

12. Резник А.И. Метод сравнительной многокритериальной оценки претендентов и их предложений при проведении подрядных торгов в капитальном строительстве: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. тех. наук: 05.13.06 / А.И. Резник – Москва, 1996. – 97 с.

13. Чикишев А.И. Методические основы организации и проведения торгов по размещению заказа на подрядные работы в строительстве: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. эк. наук: 08.00.05 / А.И. Чикишев. – СПб, 2007. – 18 с.

14. Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. / Под ред. А.Г. Свиначенко. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 360 с.

15. Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд: Учебно-методическое пособие для государственных служащих / под ред. В.И. Смирнова, Н.В. Нестеровича. – М.: ГУ-ВШЭ, 2001. – 332 с.

16. О порядке проведения конкурсов и заключения договоров (контрактов) на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, выполняемые по заказам Госстроя России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.normacs.ru/Doclist/doc/9GO.html>.

17. Панибратов Ю.П. Повышение эффективности проведения подрядных торгов в строительстве / Ю.П. Панибратов, Н.И. Барановская, И.Р. Бородина // Экономическое возрождение России. – №4 (26). – 2010. – С.113-122.

18. Кощев В.А. Конкурсные процедуры государственного строительного заказа / В.А. Кощев // Экономика строительства. – №2. – 2009. – С.12-20.

19. Сухадольский Г.А. Тендеры: Вопросы и ответы / Г.А. Сухадольский. – М.:Вершина,2004. – 192 с.

20. Баранникова Е.С. Международные торги: проблемы терминологии / Е.С. Баранникова // Журнал российского права. – №1 (241). – 2017. – С.115-121.

21. Инютина Е.Н. Система тендерных закупок как форма отбора конкурентных предложений / Е.Н. Инютина, С.К. Герковенко // Сборник материалов международной студенческой научно-практической конференции: «Проблемы финансов, кредита и бухгалтерского учета в условиях реформирования экономики» 26 марта 2018 г., Хабаровск. – Под ред. Е.А. Карловской. – 2018. – С. 39-44.

22. Асаул А.Н. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в регионе / А.Н. Асаул, В.П. Грахов, В.А. Кощев, В.Е. Чибисов. // Под ред. д.э.н., проф. А.Н. Асаула. – СПб.: «Гуманистика», 2005. – 240 с.

**УДК 352.075**

## **РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕГУЛИРОВАНИИ СФЕРЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПИТАНИЯ**

**Выголко Т. А.,**  
*к. э. н., доцент кафедры экономической теории и государственного управления,  
ГОУ ВПО «Донецкий национальный  
технический университет», г. Донецк*  
**Стецюра Р.Ш.,**  
*магистр, ГОУ ВПО «Донецкий национальный  
технический университет», г. Донецк*

*В статье рассмотрена роль органов местного самоуправления в регулировании сферы общественного питания в Донецкой Народной Республике, представлен анализ развития сферы общественного питания за 2015-2018гг., исследованы полномочия органов местного самоуправления в*

сфере торговли и общественного питания, выявлены проблемные и не решенные вопросы в данной сфере.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, сфера общественного питания, население, административно-правовое регулирование, контроль.

*The article discusses the role of local governments in the regulation of public catering in the Donetsk People's Republic, presents an analysis of the development of public catering for 2015-2018, investigated the powers of local governments in the field of trade and public catering, identified problematic and unresolved issues in this area.*

**Keywords:** local governments, public catering, population, administrative and legal regulation, control.

*Постановка задачи.* Местное самоуправление представляется в качестве политического института, занимающего в системе взаимодействия власти и общества косвенное положение между государством и населением, и таким образом, обеспечивающего реализацию прямых и обратных связей в системе государственного управления. На муниципальном уровне происходит наиболее близкое взаимодействие между властью и обществом и от того, насколько действенным оно является, зависит эффективность не только муниципального, но и государственного управления в целом. Именно на муниципальном уровне создаются условия для эффективной работы предприятий, повышения конкурентоспособности товаров, а также повышения уровня жизни населения.

В настоящее время нельзя сказать, что нормативно-правовое регулирование в полной мере обеспечивает эффективное функционирование исполнительно-распорядительной деятельности в сфере общественного питания, в особенности на территории муниципального образования. В связи с этим возникает необходимость в проведении анализа развития сферы общественного питания г. Донецка, а также, обозначить проблемы, стоящие перед органами местного самоуправления в этой сфере.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Исследованиям о роли органов местного самоуправления посвящены работы: Г.В. Атаманчука, Н.И. Глазуновой, С.Б. Мельникова, Т.Г. Морозовой, Р.Г. Мухаева, А.И. Радченко, О.М. Роя, В.Е. Чиркина и др. Однако, анализ литературы свидетельствует, что вопросы, связанные с ролью органов местного самоуправления в сфере общественного питания практически не рассмотрены, что вызвало необходимость данного исследования.

*Целью статьи* является исследование роли органов местного самоуправления в регулировании сферы общественного питания в Донецкой Народной Республике.

*Изложение основного материала исследования.* Эффективность и действенность любой деятельности в сфере общественного питания, и прежде всего регулирующей, во многом зависит от слаженности совместной деятельности государственных и муниципальных органов, осуществляющих контроль над торговлей, качеством товаров и обеспечивающих защиту прав потребителей.

Сфера общественного питания является одной из отраслей экономики, которая затрагивает интересы всего населения и быстро реагирует на потребности рынка. Кроме того большинство предприятий общественного питания коммерческого сектора кроме основной услуги питания, предлагают культурно-развлекательные программы, предоставление определенного вида культурно-досуговых услуг. Так предприятия сферы ресторанного бизнеса следует относить к многопрофильным предприятиям, поскольку они удовлетворяют не только базовые, физиологические потребности посетителей, но и коммуникативные потребности, потребности в проведении тех или иных форм досуга, а также в получении определенных культурных благ. Немаловажной составляющей хозяйственной деятельности предприятий сферы питания следует рассматривать некоммерческую деятельность, в рамках которой они выступают организаторами некоммерческих акций, спонсорами, благотворителями и т.п. (предоставление услуг общественного питания на бесплатной основе или на условиях оплаты этих услуг по социально низким ценам).

Таким образом, общественное питание – вид экономической деятельности субъектов хозяйствования по предоставлению услуг относительно удовлетворения потребностей потребителей в питании с организацией досуга или без него, а заведение ресторанного хозяйства (общественного питания) – организационно-структурная единица в сфере ресторанного хозяйства, которая осуществляет производственно-торговую деятельность: производит и/или доводит до готовности, продает и организует потребление продукции собственного производства и покупных товаров, может организовывать досуг потребителей.

Деятельность органов местного самоуправления в сфере общественного питания осуществляется посредством экономического и административно-правового регулирования.

В Донецкой Народной Республике Постановлением Народного Совета Донецкой Народной Республики от 02.02.2018 г., был принят Закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности, сферы общественного питания и бытового обслуживания населения», который закрепляет за органами местного самоуправления полномочия по регулированию потребительской сферы, что позволит создавать условия для обеспечения жителей услугами торговли, обеспечивать доступность населения к торговым объектам, анализировать рынок определенного товара и торговой деятельности, разрабатывать и реализовывать мероприятия, содействующие развитию торговли, общественного питания и бытовых услуг [1].

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере торговли и общественного питания относятся:

- координация розничным товароборотом организаций торговли;
- организация ярмарок;
- контроль за соблюдением правил торговли;

- обеспечение в пределах своей компетенции, совместно с профильными Министерствами Донецкой Народной Республики, координации действий по вопросам реализации государственной политики в сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, в сфере защиты прав потребителей.

Согласно Правил оказания услуг общественного питания, утвержденных Приказом Министерства промышленности и торговли Донецкой Народной Республики от 07.05.2018 г. № 63 с изменениями, заведения (предприятия) общественного питания делятся по типам: ресторан, бар, кафе, столовая, закусочная, заведение (предприятие) быстрого обслуживания, буфет, кафетерий, кофейня, магазин кулинарии, заготовочное предприятие общественного питания [2].

В настоящее время на рынке предприятий общественного питания города Донецка функционируют разноформатные заведения, количество которых составляет 759 предприятий на 26,2 тысячи посадочных мест, в том числе: ресторанов – 14 ед. на 2,6 тыс.пос.мест, баров – 14 ед. на 0,9 тыс.пос.мест, кафе – 128 ед. на 11,7 тыс.пос.мест, закусочных – 196 ед. на 5,4 тыс.пос.мест, кафетериев – 94 ед. на 1,8 тыс.пос.мест, буфетов – 279 ед. на 2,2 тыс.пос.мест, столовых – 21 ед. на 1,6 тыс.пос.мест., заготовочных предприятий общественного питания – 9 ед., магазинов кулинарных изделий – 3 ед.

Удельный вес предприятий общественного питания на начало 2019г. представлен на рис. 1 [3].

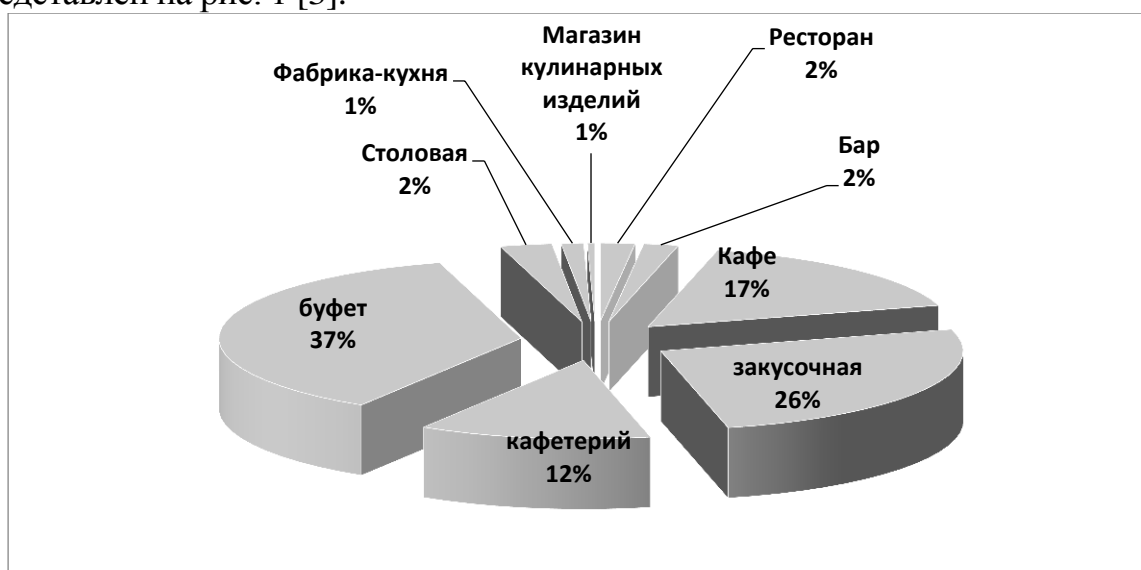


Рис. 1. Удельный вес предприятий общественного питания на 01.01.2019 г.

Самым распространенным форматом заведений являются кафе, закусочные и буфеты. Наименьшее количество предприятий таких типов как ресторан, бар.

За период 2015-2018 гг. сеть увеличилась на 235 предприятий. Увеличение сети произошло за счет открытия кафе, закусочных, кафетериев, буфетов.

Изменение количества предприятий общественного питания показано на рис. 2 [3; 4].



По сравнению с 2015 годом в 2018 году наблюдается увеличение количества предприятий общественного питания по городу Донецк типов «кафе» (+34 ед.), «закусочная» (+86 ед.), «буфет» (+150 ед.), «кафетерий» (+51 ед.).

Уменьшение количества предприятий общественного питания типа «столовая» на 78 ед. произошло не в связи с их закрытием, а в связи с тем, что столовые, осуществляющие деятельность в общеобразовательных учреждениях, являются закрытой сетью и на них распространялись требования нормативных правовых актов Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики и Министерства здравоохранения Донецкой Народной Республики.

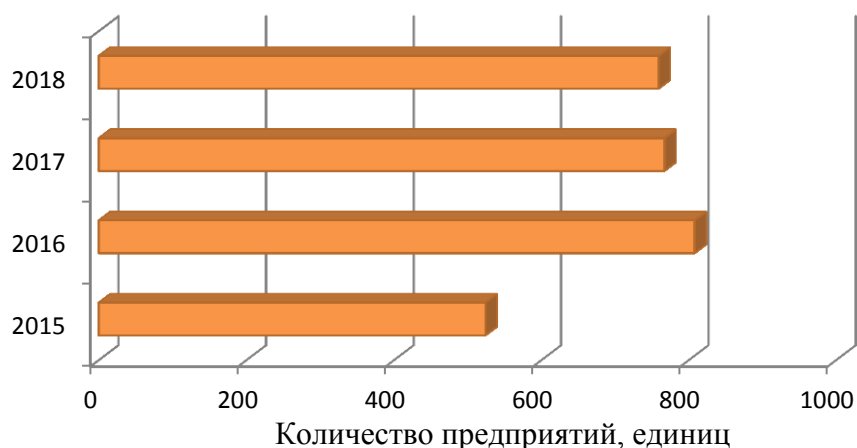


Рис. 2. Количество предприятий общественного питания, 2015-2018 гг.

На сегодняшний день получены разъяснения главного государственного санитарного врача г. Донецка о необходимости оформления предприятиями, оказывающими услуги питания в школах, эксплуатационных разрешений и дальнейшего приведения деятельности в соответствие с действующим законодательством, регулирующим общественное питание.

Наибольшее количество предприятий общественного питания приходится на Ворошиловский (232 ед.), Калининский (104 ед.) и Киевский (102 ед.) районы г. Донецка. Минимальное количество предприятий общественного питания действует в Куйбышевском и Петровском районах г. Донецка (37 ед. и 23 ед. соответственно) (таблица 1).

Таблица 1

Количество предприятий общественного питания по районам г. Донецка на начало 2019 г. [3]

Наименование района г. Донецка	Количество предприятий общественного питания, ед.
Буденновский	64
Ворошиловский	232
Калининский	104
Киевский	102
Кировский	95
Куйбышевский	37
Ленинский	54
Петровский	23
Пролетарский	45
ИТОГО	756

Одним из показателей, характеризующих развитие предприятий общественного питания, является обеспеченность посадочными местами на 1000 жителей. По Донецку данный показатель не выполняется. По состоянию на 01.01.2019 года обеспеченность посадочными местами на 1000 жителей в общедоступной сети составила 28 посадочных мест на 1000 жителей, что составляет 53 % от Норматива (нормативный показатель 53 посадочных места на 1000 жителей) [5].

Оборот розничной торговли за 2018 г. составил 34460,3 млн.рос.руб. (в расчете на одного человека – 36172 рос.руб.), что на 20,2 % больше (в сопоставимых ценах) по сравнению с 2017 г. Объем розничного товарооборота предприятий – юридических лиц за этот период составил 22329,3 млн.рос.руб. (в расчете на одного человека – 23490 рос.руб.). Через торговую сеть ими было продано товаров на общую сумму 21787,6 млн.рос.руб., из которой 5266,4 млн.рос.руб. (24,2 %) составила продажа товаров, произведенных в Донецкой Народной Республике.

Объем оптового товарооборота предприятий – юридических лиц, основным видом экономической деятельности которых является оптовая торговля, в 2018 году составил 42152 млн.рос.руб., что на 18,1% больше, чем в 2017 г. Оптовая продажа продовольственных товаров составила 18713,5 млн.рос.руб., непродовольственных товаров – 23438,5 млн.рос.руб.

Таблица 2

Товарооборот предприятий торговли г. Донецка [3; 4].

	2014 год (млн.рос.руб.)	2015 год (млн.рос.руб.)	2016 год (млн.рос.руб.)	2017 год (млн.рос.руб.)	2018 год (млн.рос.руб.)
Розничный товарооборот	25400,0	26600,0	16575,2	27568,0	34460,3
Оптовый товарооборот	201155,0	19020,6	35275,5	35700,0	42152,0

Численность населения, занятого в сфере общественного питания в г. Донецке за 2018 год, составила 2880 человека [4].

В целях более полного удовлетворения спроса населения в товарах осуществляется работа по организации ярмарок на территории г. Донецка. Всего в 2018 году в районах г. Донецка проведено 568 ярмарок, на которых было реализовано порядка 713,0 т продукции на сумму 42,0 млн. руб. В ярмарках приняло участие 5800 субъектов хозяйствования, которые реализовали продукцию по розничным ценам на 10-15 % ниже рыночных.

Органы местного самоуправления в вопросах регулирования сферы общественного питания населения обладают только им свойственными полномочиями, позволяющими осуществлять стоящие перед ними цели и задачи.

Так, реализацию полномочий по контролю над соблюдением правил торговли, осуществляют управление потребительской инфраструктуры и агропромышленного развития администрации города Донецка, а также профильные отделы администраций районов города Донецка [6; 7].

Также, распоряжением главы администрации г. Донецка от 07.07.2015 г. № 568 должностные лица профильных отделов районных администраций и управления потребительской инфраструктуры и агропромышленного развития администрации г. Донецка наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях по ряду статей Кодекса Украины об административных правонарушениях.

За 2016-2018 года должностными лицами профильных отделов районных администраций и управления потребительской инфраструктуры и агропромышленного развития администрации г. Донецка по делегированным статьям составлено 6232 протоколов об административных правонарушениях.

Количество составленных протоколов и рейтинговый показатель по районам города Донецка и управления потребительской инфраструктуры и агропромышленного развития администрации г. Донецка (УПИАР) приведены в таблице 3.

По результатам 2018 года наибольшее количество протоколов составлено специалистами администрации Ленинского района г. Донецка (275 протоколов), по сравнению с прошлым годом количество составленных протоколов возросло по Куйбышевскому району г. Донецка (+46 протоколов), Пролетарскому (+25 протоколов). Буденновский, Ворошиловский, Калининский, Киевский, Кировский, Ленинский, Петровский – районы с отрицательной динамикой.

Нарушения зарегистрированы по таким статьям:

- ст.155 КУоАП «Нарушение правил торговли и предоставления услуг работниками торговли, общественного питания и сферы услуг, гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью»;

- ст.152 КУоАП «Нарушение государственных стандартов, норм и правил в сфере благоустройства населенных пунктов, правил благоустройства территорий населенных пунктов»;

- ст.159 КУоАП «Нарушение правил торговли на рынках».

Особое внимание уделяется работе по контролю над реализацией алкогольных напитков, в том числе на розлив. С целью осуществления мероприятий, направленных на соблюдение субъектами хозяйствования действующего законодательства, администрацией г. Донецка обеспечено взаимодействие с правоохранительными органами, налоговой инспекцией, органами государственной санитарно-эпидемиологической службы.

Таблица 3

Количество составленных протоколов и рейтинговый показатель  
по районам г. Донецка [3; 4]

Наименование района г. Донецка, УПИАР	2016 год	Рейтинговый показатель	2017 год	Рейтинговый показатель	2018 год	Рейтинговый показатель
Буденовский	272	2	208	5	168	8
Ворошиловский	197	5	197	6	168	8
Калининский	216	3	274	2	244	2
Киевский	132	9	238	4	223	4
Кировский	213	4	242	3	224	3
Куйбышевский	163	7	161	8	207	6
Ленинский	311	1	311	1	275	1
Петровский	182	6	208	5	184	7
Пролетарский	149	8	195	7	221	5
ВСЕГО	1857		2034		1914	
УПИАР	118		161		148	
ИТОГО	1975		2195		2062	

В целях пресечения незаконной реализации алкогольной продукции на розлив, в 2018 году специалистами профильного управления администрации г. Донецка проведено 10 рейдов, в том числе 8 совместно с сотрудниками правоохранительных органов. Обследовано порядка 250 объектов торговли и общественного питания, выявлено 2 факта незаконной реализации алкогольной продукции на розлив. Подготовлен и направлен в адрес налоговых органов перечень объектов, осуществляющих торговлю алкогольной продукцией и табачными изделиями в радиусе 100 метров от зданий школьных и дошкольных учреждений.

Администрациями районов г. Донецка в 2018 году проведено 340 рейдов (71 – с правоохранительными органами), за нарушения правил торговли и общественного питания 330 субъектов хозяйствования привлечены к административной ответственности, по выявленным нарушениям сумма штрафных санкций – 37,2 тыс.руб.

С целью обеспечения надлежащего контроля за соблюдением субъектами хозяйствования Правил оказания услуг общественного питания в Донецкой Народной Республике, управлением потребительской инфраструктуры и агропромышленного развития администрации г. Донецка была организована работа и проведено обследование предприятий общественного питания типов «закусочные», «кафе», расположенных на территории города Донецка (Рис. 3).

В установленные сроки субъектами хозяйствования предоставлена информация (в том числе с фотофиксацией) об устранении выявленных нарушений.



Рис. 3. Нарушения по результатам проверок предприятий общественного питания (закусочные, кафе) за 2018 г. [3]

Работа, направленная на соблюдение Правил торговли субъектами хозяйствования, осуществляющими деятельность в сфере общественного питания, обеспечение необходимого взаимодействия органов местного самоуправления с правоохранительными органами, налоговой инспекцией, органами государственной санитарно-эпидемиологической службы, находится на постоянном контроле администрации г. Донецка.

Однако, несмотря на достигнутые результаты, в области регулирования сферы общественного питания остаются ряд не решенных проблем.

Так, отсутствуют понятные и прозрачные правила ведения деятельности в сфере торговли и общественного питания на территории Донецкой Народной Республики. В настоящее время Порядок осуществления торговой деятельности и правила торгового обслуживания, Правила розничной торговли алкогольными напитками и табачными изделиями, Правила бытового обслуживания населения в Донецкой Народной Республике пока не приняты, действует редакция государства Украины, и продолжает действовать редакция Кодекса Украины об административных правонарушениях. Это порождает необходимость принятия соответствующих нормативных и законодательных актов.

С целью решения проблем, связанных с организацией торговой деятельности, администрацией г. Донецка были направлены предложения к Порядку организации ярмарок, Порядку осуществления выездной торговли, Порядку организации работы стационарных некапитальных и нестационарных (передвижных) объектов мелкорозничной (торговой) сети, Порядку разработки утверждения схемы размещения стационарных некапитальных и нестационарных (передвижных) объектов мелкорозничной (торговой) сети на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в муниципальной собственности и Порядку размещения и организации работы стационарных некапитальных и нестационарных (передвижных) объектов мелкорозничной (торговой) сети и другим проектам нормативных правовых актов.

Актуальным остается вопрос согласования органами местного самоуправления режима работы, в том числе круглосуточного, предприятиям розничной торговли, общественного питания и бытовых услуг. Для его решения было обеспечено взаимодействие с Государственно-правовым управлением Администрации Главы ДНР и Комитетом Народного Совета ДНР по промышленности и торговли по вопросу установления режима работы для предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания. На заседаниях Комитета обсуждались проблемные вопросы Закона ДНР «Об основах государственного регулирования торговой деятельности, общественного питания и бытового обслуживания населения».

Кроме того, существует проблема зависимости потребительского рынка города от поставок товаров из других регионов. Органы местного самоуправления содействуют местным товаропроизводителям в решении вопросов, связанных с развитием производства, расширением ассортимента товаров и услуг. Однако для полного решения проблемы необходимо восстановление деятельности ряда промышленных и пищевых предприятий города.

Для снижения социальной напряженности среди населения из-за роста цен на товары и услуги на потребительском рынке, необходимо совершенствовать действующее законодательство в сфере ценообразования, осуществлять мониторинг цен на социально-значимые товары. С этой целью ежемесячно администрацией г. Донецка совместно с администрациями районов города проводится мониторинг, анализ, контроль и исследование динамики цен на потребительском рынке, с дальнейшим установлением средних мониторинговых цен на регулируемые виды товаров.

*Выводы по данному исследованию.* В целом анализ развития сферы общественного питания г. Донецка показал:

- наблюдается низкая обеспеченность населения посадочными местами в предприятиях общественного питания;
- сосредоточенность предприятий общественного питания в центральных районах г. Донецка;

- большое количество предприятий типа «буфет», где практически отсутствует «услуга питания», вместе с тем, предоставляется «услуга реализации алкогольных напитков на розлив»;

- малая занятость в сфере общественного питания и низкий уровень квалификации специалистов.

Таким образом, очевидна необходимость усиления регулирующей роли органов местного самоуправления по созданию условий для дальнейшего эффективного развития сферы общественного питания в интересах населения и местных производителей.

### ***Список использованных источников***

1. Об основах государственного регулирования торговой деятельности, сферы общественного питания и бытового обслуживания населения / Постановление Народного Совета ДНР: от 02.02.2018. [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://dnr-online.ru/>.

2. Правила оказания услуг общественного питания / Министерство промышленности и торговли ДНР: приказ №63 от 07.05.2018. [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://dnr-online.ru/>.

3. Статистический бюллетень «Экономическое и социальное положение города Донецка за январь – март 2019» / Главное управление статистики ДНР; ответственный за выпуск В.С. Стихарь. – 2019 г.

4. Статистический бюллетень «Экономическое и социальное положение города Донецка за январь – март 2018» / Главное управление статистики ДНР; ответственный за выпуск В.С. Стихарь. – 2018 г.

5. Нормативы обеспеченности местами в учреждениях ресторанного хозяйства и Порядок применения нормативов обеспеченности местами в учреждениях ресторанного хозяйства /Приказ Министерства экономики Украины от 12.10.2009 г. № 1111 [Электронный ресурс].

6. Положение об Администрации города Донецка / Глава администрации г. Донецка: распоряжение от 30.01.2015 №22. [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://dnr-online.ru/>.

7. О наделении должностных лиц полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях / Глава администрации г. Донецка: распоряжение от 07.07.2015 №568. [Электронный ресурс] – режим доступа: <https://dnr-online.ru/>.

## РАЗРАБОТКА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ

**Курган Е.Г.,**

*кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры менеджмента  
и хозяйственного права  
ГОУВПО «ДонНТУ»*

**Руденко Е.В.,**

*начальник отдела государственного регулирования  
обращения лекарственных средств  
Министерства здравоохранения  
Донецкой Народной Республики*

*В статье рассматривается разработка и внедрение системы государственной регистрации лекарственных средств для медицинского применения на территории Донецкой Народной Республики.*

**Ключевые слова:** *лекарственные средства, государственная регистрация, заявитель государственной процедуры, доклинические испытания, клинические исследования.*

*The article discusses the development and implementation of the system of state registration of medicines for medical use in the territory of the Donetsk People's Republic.*

**Keywords:** *drugs, state registration, applicant of the state procedure, preclinical trials, clinical studies.*

*Актуальность исследования обусловлена отсутствием в нашей стране должного правового регулирования в сфере оборота лекарственных средств, которое сдерживает развитие законопослушных производителей лекарственных средств и создает благоприятные условия для различного рода ухищрений со стороны недобросовестных участников фармацевтического рынка [1].*

*Постановка задачи.* Основным моментом в системе оборота готовых лекарственных средств (ЛС) является их регистрация. Во всех странах мира регистрация дает право ЛС находиться на рынке конкретной страны и на применение его в медицинской практике.

В настоящее время фармацевтический рынок Донецкой Народной Республики насыщен дорогостоящими импортными лекарственными препаратами и дешевыми аналогами. Производство и реализация отечественных лекарственных средств в Донецкой Народной Республике осуществляется по украинским регистрационным удостоверениям, у которых закончился срок годности, что является нарушением действующего законодательства.

Перед Министерством здравоохранения Донецкой Народной Республики была поставлена цель: разработать механизм государственной регистрации лекарственных средств, который должен включить в себя следующие задачи:



- определение четких критериев и обеспечение прозрачности процедуры экспертизы и принятия решения о регистрации лекарственных средств;
- обеспечение конфиденциальности сведений и защиту данных досье;
- оптимизацию и четкое фиксирование сроков прохождения документов при экспертизе и регистрации лекарственных средств.

Успешная реализация поставленных задач и скорейшее внедрение механизма регистрации лекарственных средств, позволит достичь следующих результатов:

- обеспечение своевременного поступления отечественных лекарственных препаратов на фармацевтический рынок;
- мониторинг жизненного цикла лекарственного средства или подтверждение целесообразности присутствия его на рынке;
- своевременное удаление с рынка устаревших лекарственных препаратов.

Таким образом, регистрация лекарственных средств является первым и важнейшим этапом в обеспечении населения качественными, эффективными и безопасными лекарственными препаратами.

Так как в Донецкой Народной Республике до 2017 года кроме Закона Донецкой Народной Республики «Об обороте лекарственных средств» не было ни одного разработанного и утвержденного нормативного правового документа, который бы регламентировал процедуру регистрации ЛС [2], в связи с этим целесообразно разработать и внедрить систему государственной регистрации ЛС.

Сложившаяся ситуация привела к необходимости принятия ряда мер, как организационного характера, так и на законодательном уровне. В частности, со стороны правительства и исполнительных органов в области здравоохранения начиная с 2015 г. начали предприниматься меры по регулированию фармацевтической деятельности, в том числе государственной регистрации ЛС. Постепенно создается нормативная правовая база и структура органов исполнительной власти по проведению: лицензирования фармацевтической деятельности, контроля качества за производством ЛС, государственной регистрации ЛС и т.д.

*Изложение основного материала исследования.* Сущность процедуры регистрации ЛС заключается в допуске ЛС в оборот путем оценки, содержащихся в регистрационном досье данных о его безопасности и эффективности, а также об условиях его производства и контроля качества. Завершается процедура выдачей регистрационного свидетельства и внесением ЛС в Государственный реестр лекарственных средств [2, 3].

Вопросами государственной регистрации ЛС в Донецкой Народной Республике занимается Министерство здравоохранения.

Основные требования предъявляются к лекарственному препарату на различных уровнях его создания и продвижения на фармацевтическом рынке – начиная от доклинических и клинических исследований (КИ), до производства и реализации. Так как одним из этапов регистрации ЛС является анализ КИ, то на

сегодняшний день, есть ряд причин, по которым на территории Донецкой Народной Республики, проведения КИ невозможно, а именно:

- отсутствует система страхования пациентов;
- не разработан и не утвержден порядок проведения самой процедуры КИ;
- нет специалистов, которые могли бы проводить данные исследования;
- не разработана и не согласована процедура получения ввоза/вывоза биологических материалов, полученных в рамках проведения КИ.

К фатальным последствиям может привести пренебрежение детальным доклиническим исследованиям и клинической оценки перед выходом ЛС на фармацевтический рынок.

Примером тому может служить широко известная история 60-х годов, связанная с препаратом талидомидом. «Талидомидовая трагедия», по сути, стала переломной вехой в истории формирования системы контроля ЛС. В 1961 г. в Западной Германии было зафиксировано повышение частоты возникновения фокомегалии (гипопластические или апластические деформации конечностей) у новорожденных. Выяснилось, что развитие этой патологии вызывал препарат талидомид – снотворное, не относящееся к группе барбитуратов. Применение его в первом триместре беременности вызывало тератогенный эффект. С такими дефектами в стране родились около 10 тысяч детей, только половина из них выжили; в Великобритании – 600 детей, выжили – 400. В США препарат не был зарегистрирован, однако несколько случаев фокомегалии у детей, матери которых принимали участие в КИ, были зафиксированы в тот же период (тесты на тератогенность еще не проводились). Позднее экспериментально было доказано на животных тератогенное действие талидомида при его применении на ранней стадии беременности [1].

«Талидомидовая трагедия» вызвала общественный протест, что стало первым толчком к внедрению во всем мире системы контроля ЛС и усилению контроля за побочными эффектами ЛС и развитию методов их выявления и учета [2].

Основной задачей государства является контроль ЛС на каждом этапе его жизненного цикла, включая КИ и его регистрацию, с целью обеспечения населения качественными лекарственными препаратами [4].

Министерством здравоохранения были разработаны и утверждены нормативные правовые документы, регламентирующие механизм регистрации ЛС, а именно:

- 1) Порядок государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения [5];
- 2) Правила проведения экспертиз лекарственных препаратов;
- 3) Формы документов (бланков), необходимых для проведения государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения;
- 4) Государственную пошлину, взимаемую при проведении экспертиз лекарственных препаратов [6].

Порядок государственной регистрации лекарственных препаратов распространяется на: оригинальные лекарственные препараты, воспроизведенные лекарственные препараты, новые комбинации зарегистрированных ранее лекарственных препаратов и лекарственные препараты, зарегистрированные ранее, но произведенные в других лекарственных формах, в новой дозировке [7].

Государственную регистрацию ЛС проводит соответствующий уполномоченный орган исполнительной власти, согласно рис. 1, в срок, не превышающий двухсот десяти рабочих дней со дня принятия заявления о государственной регистрации ЛС. В указанный срок включается время, необходимое для повторного проведения экспертизы ЛС и (или) этической экспертизы. Срок государственной регистрации ЛС исчисляется со дня принятия соответствующим уполномоченным органом исполнительной власти заявления о государственной регистрации ЛС с приложением необходимых документов по день выдачи регистрационного удостоверения ЛС.

Время проведения КИ лекарственного препарата не учитывается при исчислении срока его государственной регистрации [7].

Государственная регистрация ЛС осуществляется по результатам экспертизы ЛС и этической экспертизы возможности проведения КИ лекарственного препарата для медицинского применения.

Принципы экспертизы ЛС и этической экспертизы. основываются на принципах законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав юридического лица, независимости эксперта, объективности, всесторонности и полноты исследований, проводимых с использованием современных достижений науки и техники, ответственности государственного учреждения по проведению экспертизы ЛС и экспертов за проведение и качество экспертизы.

Экспертиза ЛС для медицинского применения проводится поэтапно:

1) на первом этапе проводится экспертиза документов и этическая экспертиза с целью получения разрешения на проведение КИ лекарственного препарата.

2) на втором этапе проводится экспертиза предложенных методов контроля качества (МКК) ЛС и качества представленных образцов ЛС и экспертиза отношения ожидаемой пользы к возможному риску применения лекарственного препарата [5].

Экспертиза ЛС проводится государственным учреждением уполномоченного органа исполнительной власти (далее – экспертное учреждение). Руководитель экспертного учреждения назначает комиссию экспертов для проведения экспертизы ЛС. Экспертами в комиссии могут быть, как сотрудники, так и лица, не работающие в данном экспертном учреждении, знания которых необходимы для принятия решения о проведении экспертизы ЛС.

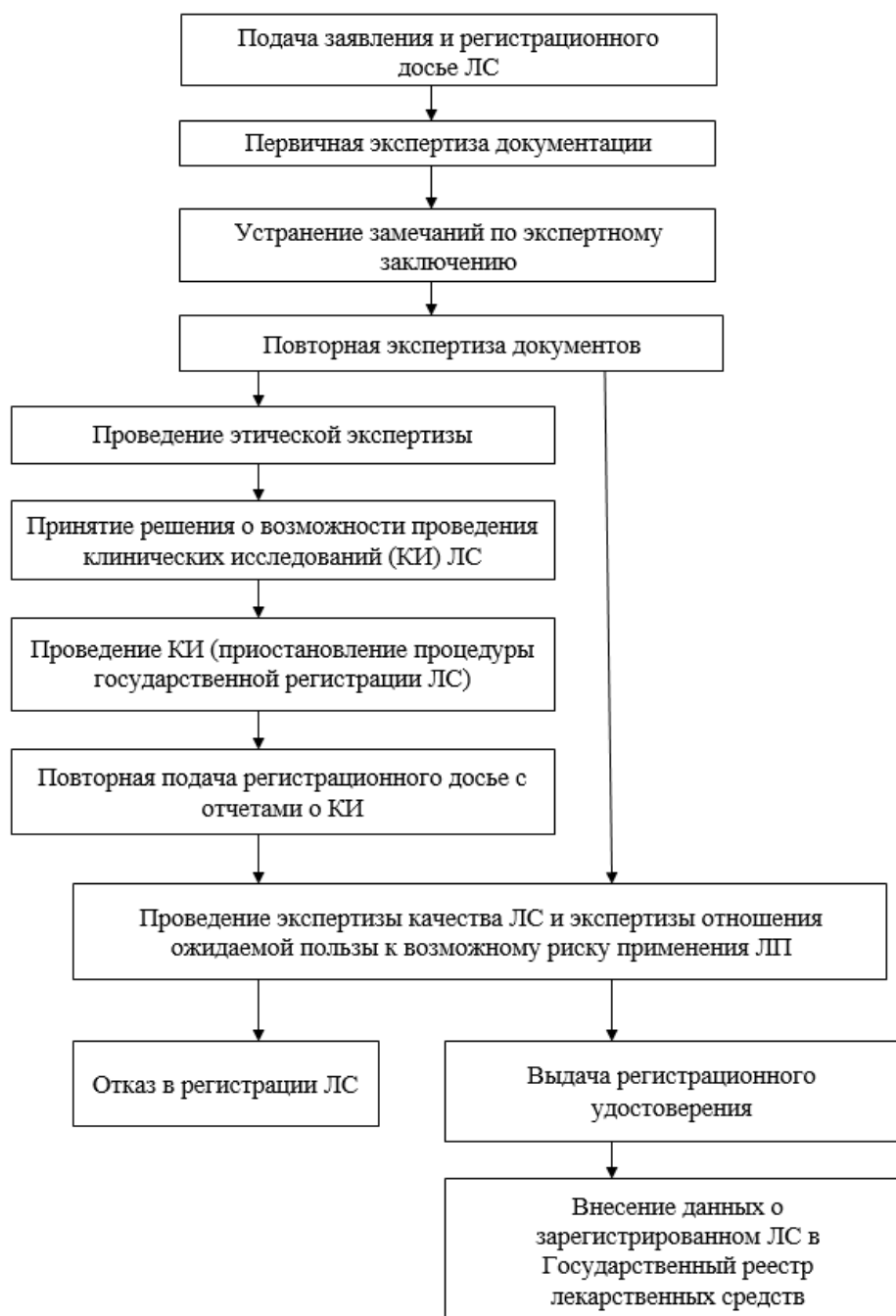


Рис. 1. Процесс проведения процедуры Государственной регистрации лекарственных средств

Эксперт, входящий в состав комиссии по проведению экспертизы ЛС должен быть аттестован и имеет высшее медицинское, фармацевтическое, биологическое или химическое образование и проводит экспертизу ЛС в порядке исполнения своих должностных обязанностей (далее – эксперт).

Экспертиза поданных документов осуществляется в течение 30 дней, при ускоренной процедуре регистрации ЛС в течение 15 дней. В процессе экспертизы проводится:

- оценка научной обоснованности программы доклинических исследований, экспериментальной модели исследования, тест-систем и объёма выполненных исследований;

- изучение фармакологических свойств (основные фармакодинамические эффекты, фармакологические эффекты, не связанные с показанием к применению, влияние на сердечно-сосудистую систему, ЦНС, дыхательную систему, ЖКТ, фармакодинамическое взаимодействие с другими ЛП);

- изучение фармакокинетических свойств (всасывание, распределение, метаболизм, выведение, фармакокинетическое взаимодействие с другими ЛП);

- изучение токсикологических свойств (при однократном, при повторном введении, мутагенность, канцерогенность, репродуктивная и онтогенетическая токсичность и др.);

- оценка методов статистической обработки данных доклинических исследований;

- оценка проекта протокола КИ/оценка результатов, проведенных КИ.

Экспертиза качества проводится экспертным учреждением в течении 110 дней, при ускоренной процедуре регистрации в течении 45 дней.

Экспертиза качества ЛС включает в себя: информацию о составе ЛС, обоснование фармацевтических аспектов разработки препарата, технологической схемы производства, оценка методов контроля за вспомогательными веществами, оценка МКК и их воспроизводимости, валидационных материалов, соответствие экспериментальных данных и показателей качества, включённых в аналитическую нормативную документацию АНД, оценка данных по стабильности препарата во всех видах первичной упаковки, установление сроков годности и условий хранения, оценка макетов упаковки.

Экспертиза отношения ожидаемой пользы к возможному риску проводится в течение 110 дней, при ускоренной процедуре регистрации – в течение 45 дней и включают в себя:

- оценку выбранного торгового наименования препарата;

- оценку обоснованности стратегии разработки (определение фармакологического класса, выбор показаний\противопоказаний к применению, оценка программ КИ);

- оценку фармакокинетических исследований;

- оценку полноты выполненных КИ (оценка выбора популяции пациентов, продолжительность КИ и интерпретация полученных результатов, выбор дозы и режима дозирования, безопасность использования, частота возникновения нежелательных реакций, описание симптомов передозировки, методы статистической обработки);

- оценку содержания проекта инструкции;

- оценку соотношения пользы и риска от применения лекарственного препарата (выбор режима дозирования, взаимодействие исследуемого

препарата с другими ЛС и пищей, возможные побочные действия, данные о возможности применения беременными женщинами, детьми, взрослыми, имеющими хронические заболевания, влияние лекарственного препарата на возможность управления транспортными средствами).

Этическая экспертиза проводится Советом по этике (СЭ) и осуществляется с целью выдачи заключения об этической обоснованности возможности проведения КИ лекарственного препарата [6].

В СЭ входят представители медицинских научных организаций, медицинских высших образовательных учреждений, религиозных организаций и средств массовой информации. Число представителей медицинских организаций не может превышать 50 % от общего числа экспертов.

В состав СЭ входят: председатель, зам. председателя и члены СЭ (эксперты).

Председатель СЭ должен иметь высшее медицинское образование, степень к.м.н. или д.м.н. и опыт работы по проведению КИ и решению вопросов, связанных с этическими аспектами КИ.

Требования к экспертам, имеющим высшее медицинское образование:

а) наличие высшего образования по одной из следующих специальностей: «лечебное дело», «стоматология», «педиатрия», «медико-профилактическое дело»;

б) наличие послевузовского и (или) дополнительного образования, сертификат специалиста;

в) наличие опыта работы по проведению КИ и решению вопросов, связанных с этическими аспектами КИ.

Требования к иным экспертам: наличие высшего профессионального образования и наличие опыта работы и знаний в сфере этических и правовых аспектов защиты прав и свобод человека и гражданина.

Задачи и функции СЭ при проведении этической экспертизы:

а) оценка проекта протокола КИ;

б) оценка обоснований отношения пользы лекарственного препарата к возможному риску его применения;

в) оценка необходимости наличия контрольной группы пациентов;

г) оценка оснований для преждевременного прекращения участия пациентов в КИ;

д) оценка оснований для приостановления и (или) прекращения КИ;

е) оценка условий проведения мониторинга и аудита КИ;

ж) оценка критерий выбора пациентов, критерии исключения пациентов, критерии выбора пациентов, обоснованность отмены стандартного лечения пациентов, обоснованность мер медицинского воздействия при добровольном отказе от участия в КИ;

з) оценка условий страхования в случае смерти или нанесения вреда здоровью пациента в результате КИ;

- и) оценка обеспечения конфиденциальности персональных данных пациентов;
- к) оценка достаточности информации в инструкции по медицинскому применению;
- л) прогнозирование влияния от КИ на пациентов;
- м) оценка инновационности препарата.

Этическая экспертиза проводится в течение 30 дней, при ускоренной регистрации ЛС – не проводится.

Разработчик лекарственного препарата или уполномоченное им другое юридическое лицо (далее – заявитель) представляет в уполномоченный орган исполнительной власти, осуществляющий государственную регистрацию ЛС, заявление о государственной регистрации ЛС, а также необходимые документы, из которых формируется регистрационное досье на лекарственный препарат (далее – регистрационное досье).

Заявитель в заявлении о государственной регистрации лекарственного препарата указывает [7]:

- 1) адрес заявителя и адрес места осуществления производства лекарственного препарата;
- 2) наименование лекарственного препарата (международное непатентованное или химическое и торговое наименования);
- 3) состав лекарственного препарата, с указанием количества каждого из них;
- 4) лекарственная форма, дозировка, способы введения и применения, срок годности лекарственного препарата;
- 5) описание фармакологических и фармакодинамических или иммунобиологических свойств лекарственного препарата;
- 6) данные о включении лекарственного препарата в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;
- 7) документально подтвержденное обоснование отсутствия необходимости проведения КИ [7].

Регистрационное досье формируется из комплекта документов, содержащих всю информацию о лекарственном средстве, и состоит из шести модулей.

1. Административные документы: заявления, доверенности, проекты макетов первичной и вторичной упаковок лекарственного препарата, проект инструкции по применению лекарственного препарата.

2. Описание фармацевтических свойств: наименование фармацевтической субстанции; срок годности фармацевтической субстанции; сведения о показателях качества фармацевтической субстанции, используемой при производстве лекарственных препаратов; нормативная документация на фармацевтическую субстанцию либо указание соответствующей фармакопейной статьи.

3. Данные о производстве ЛС: схема технологического процесса; этапы производства, контроль промежуточных продуктов.

4. Данные по контролю качества ЛС: информация о соответствии правилам организации производства и контроля качества ЛС; МКК, посерийный анализ; валидация.

5. Отчет о доклиническом исследовании ЛС, статистический анализ результатов.

6. Сведения о результатах КИ лекарственного препарата: проект протокола, брошюра исследователя, информационный листок пациента, информация о выплатах и компенсациях пациентам, привлеченным к проведению КИ лекарственного препарата.

К заявлению о государственной регистрации лекарственного препарата заявитель прилагает документы, подтверждающие уплату государственной пошлины: за проведение экспертизы документов, этической экспертизы, экспертизы качества ЛС и экспертизы отношения ожидаемой пользы к возможному риску применения лекарственного препарата [7].

После того как заявитель представил в уполномоченный орган исполнительной власти все необходимые документы для регистрации ЛС, начинается проверка полноты и достоверности сведений, содержащихся в представленных заявителем материалах. Далее документы направляются в экспертное учреждение на проведение экспертизы документов и в СЭ для получения разрешения на проведение КИ лекарственного препарата.

В пятидневный срок с момента получения заключений от экспертного учреждения и СЭ, сотрудник уполномоченного органа исполнительной власти проводит оценку поступивших заключений и в письменной форме информирует заявителя о результатах проведенных экспертиз и о возможности или невозможности выдачи заявителю разрешения на проведение КИ лекарственного препарата.

Процедура регистрации ЛС приостанавливается на время проведения КИ.

КИ лекарственных препаратов проводятся в медицинских организациях, аккредитованных уполномоченным органом исполнительной власти. Перечень таких организаций и реестр разрешений на проведение КИ лекарственных препаратов публикуется на официальном сайте уполномоченного органа исполнительной власти [7].

КИ лекарственных препаратов проводятся согласно общепринятым правилам клинической практики (Good Clinical Practice – GCP), с целью:

1) установления безопасности и переносимости лекарственных препаратов для здоровых добровольцев;

2) определения допустимых дозировок лекарственного препарата и курса лечения для пациентов;

3) установления безопасности лекарственного препарата и его эффективности для пациентов с определенным заболеванием, профилактической эффективности иммунобиологических лекарственных препаратов для здоровых добровольцев;



4) изучения возможности расширения показаний для медицинского применения и выявления ранее неизвестных побочных действий зарегистрированных лекарственных препаратов.

Отчеты по результатам КИ представляются только в уполномоченный орган исполнительной власти без права передачи фирме заявителя до вынесения решения. Уполномоченный орган исполнительной власти на основании заключения экспертов принимает решение о рекомендации к медицинскому применению лекарственного препарата.

Без проведения КИ лекарственного препарата, на основании экспертизы необходимой документации, могут быть зарегистрированы:

1) ЛС (используемые в медицинских целях не менее 2-х лет), зарегистрированные в одной или нескольких странах (при наличии представленных фирмой материалов, свидетельствующих о клинической эффективности и безопасности предлагаемого ЛС);

2) воспроизведенные ЛС (генетики), разрешенные для медицинского применения в стране-производителе;

3) производимые и зарегистрированные ЛС в одной или более странах (при наличии исследований биоэквивалентности).

Для проведения экспертизы качества ЛС и экспертизы отношения ожидаемой пользы к возможному риску применения лекарственного препарата заявитель должен предоставить в уполномоченный орган исполнительной власти:

1) заявление о возобновлении государственной регистрации лекарственного препарата;

2) отчет о проведенном КИ лекарственного препарата;

3) документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за проведение экспертизы качества ЛС и экспертизы отношения ожидаемой пользы к возможному риску применения лекарственного препарата [8].

После возобновления государственной регистрации лекарственного препарата уполномоченный орган исполнительной власти:

1) проводит проверку отчета о КИ лекарственного препарата;

2) определяет задание экспертному учреждению о проведении экспертизы качества ЛС и экспертизы отношения ожидаемой пользы к возможному риску применения лекарственного препарата.

Вышеуказанные экспертизы проводятся в срок, не превышающий ста десяти рабочих дней со дня получения экспертным учреждением соответствующего задания от уполномоченного органа исполнительной власти [7].

Заявитель, в свою очередь, должен в пятнадцатидневный срок предоставить в экспертное учреждение образцы лекарственного препарата, в необходимых количествах для воспроизведения МКК.

При этом экспертное учреждение выдает заявителю документ о подтверждении полученных образцов лекарственного препарата и сообщает

в письменной форме об этом уполномоченный орган исполнительной власти [12].

Документы, поступившие в экспертное учреждение и заключения по результатам проведенных экспертиз, подлежат одновременному возврату в уполномоченный орган исполнительной власти.

Ускоренная процедура государственной регистрации ЛС проводится в соответствии со статьей 28 Закона Донецкой Народной Республики «Об обороте лекарственных средств» [8] и применяется без снижения требований к качеству, эффективности, безопасности ЛС и проводится по отношению к:

1) воспроизведенному ЛС, эквивалентному оригинальному ЛС уже зарегистрированному в Донецкой Народной Республике, возможно произведенному по другой технологии или с другим составом вспомогательных веществ;

2) ЛС, включенное Министерством здравоохранения Донецкой Народной Республики в список жизненно важных и необходимых лекарственных препаратов;

3) ЛС, поставляемое в Донецкую Народную Республику в виде гуманитарной помощи, а также в чрезвычайных или кризисных ситуациях.

Заявителем предоставляется документально-подтвержденное обоснование отсутствия необходимости в проведении КИ.

Решение о государственной регистрации ЛС принимает уполномоченный орган исполнительной власти на основании, полученных результатов экспертиз. Затем ЛС включают в государственный реестр ЛС и выдают заявителю регистрационное удостоверение, нормативную документацию, инструкцию по применению и макеты первичной и вторичной упаковок с указанием на них номера регистрационного удостоверения и даты регистрации.

Регистрационное удостоверение ЛС выдается сроком действия пять лет, с последующей возможной перерегистрацией. Если государственная перерегистрация ЛС была проведена не своевременно, то ЛС исключается из государственного реестра ЛС, и его медицинское применение на территории Донецкой Народной Республики не допускается.

В случае не удовлетворительном прохождении любого из этапов экспертиз и, соответственно, отказа в государственной регистрации ЛС, документы, переданные заявителем для регистрации ЛС и государственная пошлина при этом не возвращаются [7].

Таким образом, разработанная Министерством здравоохранения Донецкой Народной Республики система государственной регистрации ЛС существенно может повлиять на фармацевтический рынок, сделать его более качественным, насыщенным и эффективным. Процесс регистрации ЛС осуществляется посредством требований к регистрационным документам, проводимым экспертизам качества, анализу доклинических исследований и КИ, что позволяет на ранних этапах выявить некачественные препараты, предвидеть побочные эффекты ЛС и, тем самым, предпринять

соответствующие регулирующие меры относительно отказа в регистрации ЛС или о приостановлении реализации препарата, вплоть до его запрещения [2].

*Выводы.* С подписанием в октябре 2017 г. Указа Главы Донецкой Народной Республики «Об утверждении государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения на территории Донецкой Народной Республики» [10] была создана законодательная база для построения системы государственной регистрации ЛС. В настоящее время утвержден порядок мониторинга безопасности лекарственных препаратов, находящихся в обороте на территории Донецкой Народной Республики, контролируется информация о побочных действиях ЛС; разработаны правила регистрации ЛС, унифицированы требования к формированию регистрационного досье, введено требование об обязанности заявителя предоставлять в уполномоченный орган исполнительной власти отчет по безопасности, эффективности и качеству ЛС, так же определены требования к предоставляемым образцам. Введен четкий перечень оснований для отказа в регистрации, перерегистрации ЛС, порядок приостановления действия регистрационных удостоверений в случае выявления ранее неизвестных опасных свойств или побочных реакций ЛС. Установлен регламент проведения экспертных работ [11].

Заявителями в процедуре регистрации ЛС могут стать как резиденты Донецкой Народной Республики (производители ЛС, находящиеся на территории ДНР), так и зарубежные производители в том числе и производители ЛНР.

К настоящему времени уже выдано первое в Донецкой Народной Республике регистрационное удостоверение на лекарственный препарат «Цитрамон» ООО «Стиролбиофарм».

С целью обеспечения прозрачности и доступности процедуры регистрации ЛС, рассматривается возможность создания портала «Государственный реестр лекарственных средств», который позволит заявителю контролировать в онлайн-режиме все этапы государственной регистрации ЛС, начиная с подачи заявления вплоть до получения регистрационного удостоверения.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, Государственная регистрация ЛС в Донецкой Народной Республики прошла путь развития от сверх либерального допуска ЛС для медицинского применения до построения эффективной системы регистрации ЛС.

#### ***Список использованных источников***

1. Сакаев М. Государственная регистрация лекарственных средств – гарантия, что пациентам будут доступны эффективные и безопасные препараты / Медвестник [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.zdrav.ru/news/44962-gosudarstvennaya-registratsiya-lekarstvennyh-sredstv-garantiya-chto-patsienta-m-budut>.

2. Листровой М. Здоровья Украины, статья Государственная регистрация лекарственных средств /Медицинская газета/ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.health-ua.org/>.

3. Разработка и государственная регистрация лекарственных средств контроль качества лекарственных средств [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://znaytovar.ru>.

4. Мохов А.А., Олефир Ю.В. Правовые основы обращения лекарственных препаратов для медицинского применения /монография/ ФГБОУ ВО Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://books.google.com.ua/books>.

5. Приказ Министерства здравоохранения Донецкой Народной Республики от 06.11.2017 №1970 «Об утверждении Порядка государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения на территории Донецкой Народной Республики и Правил проведения экспертиз лекарственных препаратов» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://gisnra-dnr.ru/nra/0014-1970-20171106/>.

6. Полежаев З. Обзор законодательства / Новые правила в фармацевтической отрасли [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.lidings.com/ru/legalupdates2?id=7>.

7. Порядок представления необходимых документов, из которых формируется регистрационное досье на лекарственный препарат для медицинского применения в целях его государственной регистрации / Информационно-правовой портал [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/4090949/>.

8. Закон Донецкой Народной Республик «Об обороте лекарственных средств» принятый Постановлением Народного Совета 27.03.2015. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://mzdnr.ru/doc/zakon-ob-oborote-lekarstvennyh-sredstv>.

9. «Сравнительный анализ количества зарегистрированных лекарственных средств, изделий медицинского назначения со странами – партнерами», Республиканский центр развития здравоохранения [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.rcrz.kz/index.php/ru>.

10. Указ Главы Донецкой Народной Республики от 11.10.2017 №271 «Об утверждении государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения на территории Донецкой Народной Республики» [Электронный ресурс] – Режим доступа: [https://av-zakharchenko.su/documents/ukazi/2017/10/Ukaz\\_271.pdf](https://av-zakharchenko.su/documents/ukazi/2017/10/Ukaz_271.pdf).

11. Гунько Н. «Государственная регистрация лекарственных средств в Республике Казахстан», [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.medcentre.com.ua>.

12. Приказ Министерства здравоохранения Донецкой Народной Республики от 06.11.2017 №1970"Об утверждении Порядка государственной регистрации лекарственных препаратов для медицинского применения на

территории Донецкой Народной Республики и Правил проведения экспертиз лекарственных препаратов" [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://mzdnr.ru/reg-lek>.

УДК 364.544

## ВНЕДРЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕНСИОННОГО ФОНДА ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

**Перевозчикова Н.А.,**

*к.э.н., ведущий научный сотрудник отдела  
социально-экономических исследований*

*ГУ «ИЭИ»*

**Приходько Е.Ф.,**

*студентка магистратуры государственного университета ДонНТУ*

*Статья посвящена использованию и внедрению информационных технологий в Пенсионном фонде Донецкой Народной Республики. В работе исследуются информационные технологии, которые используются в Пенсионном фонде Российской Федерации. Предложены пути совершенствования информационных технологий в деятельности Пенсионного фонда Донецкой Народной Республики.*

**Ключевые слова:** Пенсионный фонд, Донецкая Народная Республика, информационные технологии, личный кабинет, обращение или обслуживание граждан.

*The article is devoted to the introduction and use of information technology in the Pension Fund of the Donetsk People's Republic. The paper examines information technologies that are used in the Pension Fund of the Russian Federation. The ways of improving information technologies in the activities of the Pension Fund of the Donetsk People's Republic are proposed.*

**Keywords:** Pension Fund, Donetsk People's Republic, information technology, personal account, appeal or service of citizens.

*Постановка задачи.* На сегодняшний день внедрение информационных технологий в любую сферу деятельности является достаточно несложной процедурой. В то же время применение информационных технологий в деятельности Пенсионного фонда имеет ряд особенностей и определенные сложности. Это связано с тем, что деятельность фонда направлена в основном на людей пожилого возраста, людей с разным уровнем образования, достатка и физического состояния. Внедрение информационных технологий, в первую очередь, должно ориентироваться на качественное предоставление социальных и государственных услуг, соответственно создание удобных условий для людей, которым необходимы эти услуги.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Теоретические и практические вопросы развития пенсионной системы государства и ее реформирования достаточно глубоко исследованы в трудах ведущих российских ученых: А.П. Архипова, Д.В. Алексеева, Г.В. Беляевой, М.Э. Дмитриева, С.С. Кабалкина, А.А. Лазаревского, С.О. Морозовой, О.В. Синявской, Б.И. Славина, Т.А. Федоровой, а также зарубежных специалистов: Л. Виллмора, Ж. Груа, К. Мартино, Д. Хоскинса и др.

Особенности внедрения инноваций в социальное управление рассмотрены в работах Борисова А.Ф., Барабашовой С.А., Соколовой И.С., Щербакова Е.М., Игнатъевой В.И., Харитоновой Ю.Н., Фатхутдинова А.Р. [1-3]. В то же время вопросы внедрения инноваций в деятельность Пенсионных фондов требуют дальнейшего изучения.

*Актуальность.* Особенность современного общества заключается в устойчивом росте объемов информационных потоков. Необходимо учитывать, что при отсутствии достоверной информации невозможно верное и, соответственно, своевременное решение государственных задач, установление направления развития общества. В связи с этим, крайне необходимо, чтобы деятельность Пенсионного фонда получала своевременную информационную поддержку. Соответственно внедрение информационных технологий в деятельность Пенсионного фонда является одной из актуальных проблем, которые должны решаться на государственном уровне.

*Цель статьи.* Заключается в оценке состояния и определении перспектив внедрения новейших технологий и сервисов как важнейшей составляющей модернизации деятельности Пенсионного фонда в процессе реформирования системы пенсионного обеспечения в Республике.

*Изложение основного материала исследования.* На сегодняшний день современные информационные технологии охватывают все требуемые для управления информацией ресурсы, программное обеспечение и сети, необходимые для создания, хранения, управления, передачи и поиска информации.

Для информационных технологий характерной особенностью является то, что исходным «сырьем» и конечной готовой «продукцией» в них является информация [1]. В связи с этим, информационные технологии включают: процессы сбора, передачи, хранения и обработки информации во всех ее возможных формах проявления (текстовой, графической, визуальной, речевой и т.д.) [1].

Рост полномочий и повышение сложности задач Пенсионного фонда республики требуют укрепления материально-технической базы и совершенствования организации информационных процессов. Важнейшими задачами Пенсионного фонда являются повышение качества обслуживания граждан, предоставление государственных услуг в более короткие сроки, а также расширение способов и форм их оказания. Добиться этого возможно за счёт развития информационной системы Пенсионного фонда Донецкой Народной Республики и отдаленного обслуживания через личные электронные кабинеты

граждан, что, с одной стороны, делает для граждан получение услуг более простыми и удобными, а с другой стороны, уменьшает расходы Пенсионного фонда, связанные с предоставлением услуг.

Для определения направлений оптимизации системы пенсионного обеспечения рассмотрим опыт Российской Федерации в вопросах внедрения информационных технологий в работу Пенсионных фондов. В настоящее время Пенсионный фонд России является одним из центров информатизации в государственном секторе. Сегодня обратиться за разнообразной услугой Пенсионного фонда России возможно не только на прямую в территориальные органы Пенсионного фонда, но и через многофункциональные центры, работающие по всей стране, а также через личный кабинет на сайте Фонда и Портале госуслуг [4]. Для жителей небольших населённых пунктов, вблизи которых нет стационарных отделений Пенсионного фонда, по-прежнему работают мобильные клиентские службы, которые выезжают в отдалённые районы и проводят приём граждан по всем вопросам входящих в компетенцию Фонда [4].

Для того чтобы государственные услуги для населения стали легче и доступнее, Пенсионный фонд продолжает формировать информационную взаимосвязь с работодателями, государственными службами, федеральными и региональными органами власти. Специалисты Пенсионного фонда у работодателя запрашивают сведения, которые необходимы для назначения пенсии. Прием заявлений вместе с установленными документами производится через кадровые службы компаний.

Население России в последние годы все чаще пользуется услугой по назначению пенсии дистанционно. В личном кабинете на сайте Фонда и Портале госуслуг работают сервисы подачи заявлений о назначении всех видов пенсий, а также некоторых социальных пособий. Благодаря информационной системе учёта пенсионных прав граждан, которую Пенсионный фонд ведёт многие годы, пенсии могут назначаться сегодня без личного присутствия гражданина. В базах данных Пенсионного фонда фиксируются все ключевые показатели формирования пенсии, и к моменту выхода на пенсию фонд располагает всеми необходимыми сведениями для назначения пенсии [4]. Граждане обращаются непосредственно в органы Пенсионного фонда, только в случае предоставления каких – либо дополнительных сведений, которые могут повлиять на размер пенсии.

Очевидно, что назначение пенсии через интернет стало доступным благодаря формированию и развитию информационной системы Пенсионного фонда, в которой хранятся данные о пенсионных делах россиян. Кроме того, территориальные управления Фонда систематически проводят мероприятия по заблаговременной работе с выходящими на пенсию людьми и их работодателями.

Так, в 2017 году число россиян, назначивших пенсию через личный кабинет, увеличилось на 76 % по сравнению с 2016 годом [5].

Всего в Пенсионном фонде было подано около 1,7 млн. электронных заявлений о назначении разных видов пенсии, что составило 58,7 % от общего числа принятых заявлений о назначении пенсий за год. При этом по 1,2 млн. электронных заявлений, то есть в 80 % случаев, пенсия оформлялась удаленно, без личного присутствия человека в территориальном органе Пенсионного фонда. Для сравнения можно привести такие данные, а именно в 2016 году Пенсионный фонд назначил порядка 1 млн. пенсий по электронным заявлениям граждан, 66 % пенсий были оформлены дистанционно (рис. 1).

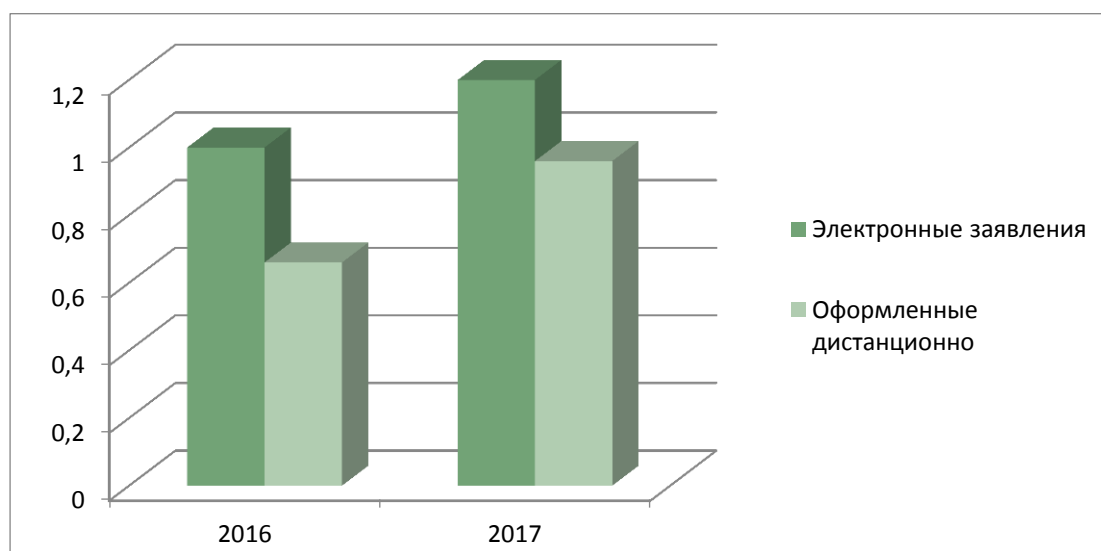


Рис. 1. Сравнительный анализ электронных обращений в Пенсионный фонд в 2016 году и 2017 году

Пенсионный фонд России является создателем Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО), которая является национальным центром учета и анализа государственных расходов на социальную политику.

На сегодняшний день работа по подготовке к внедрению нового электронного ресурса осуществляется во всех регионах Российской Федерации.

Единая государственная информационная система социального обеспечения является информационной системой, которая позволяет получать гражданам и органам власти актуальную информацию о мерах социальной поддержки, оказываемых из бюджета всех уровней, как в отношении конкретно взятого человека, так и в целом по стране. Кроме того, с помощью данной системы появляется возможность получать достоверные и своевременные данные, необходимые государственным органам для оказания услуг по социальной поддержке населения.

Использование единой государственной информационной системы социального обеспечения позволит повысить эффективность государственного управления в области государственной социальной помощи, позволит повысить уровень информированности граждан о правах на социальное обеспечение и



соответственно снизить их физические и временные затраты при получении мер социальной поддержки.

Важнейшими задачами информационной системы являются реализация принципа адресности и разработка критериев нуждаемости при предоставлении социальной поддержки определенным группам населения.

Единая государственная информационная система социального обеспечения дает возможность проводить анализ по конкретным показателям в сфере социальной поддержки граждан и, соответственно, рассчитывать прогноз расходов бюджета в части выполнения социальных обязательств государства перед гражданами.

Кроме того, на территории Российской Федерации организацию, которая доставляет пенсию, возможно также свободно выбрать благодаря использованию электронных сервисов. Так, в 2017 году количество заявлений о выборе или изменении способа получения пенсии, поданных через электронный кабинет, выросло более чем в два раза, до 2,4 млн заявлений, и составило 66 % всех поступивших в Пенсионный фонд заявлений о доставке пенсии [4]. С помощью личного кабинета граждане получили возможность в полной мере использовать весь набор социальных услуг, который имеют право получать льготная категория населения, стало возможным своевременно оформить компенсацию по уходу за нетрудоспособными гражданами. Так же благодаря личному кабинету существует актуальная возможность для пенсионеров, которые проживают в северных регионах России направить заявление о возмещении транспортных затрат к месту отдыха.

Пенсионный фонд на протяжении нескольких лет переводит свои услуги в электронный формат, постепенно расширяя их перечень. Внедрение и развитие электронных услуг Пенсионного фонда имеет особое значение и соответственно осуществляется в соответствии с указом президента о совершенствовании системы государственного управления.

Существенные полезные обновления в 2017 году получил личный кабинет гражданина на сайте Пенсионного фонда. Было открыто порядка 14 новых сервисов, связанных с оказанием 8 государственных услуг. В личный кабинет гражданина в 2017 году была добавлена электронная услуга по перерасчету размера страховой пенсии за не страховые периоды, например, уход за детьми до 1,5 лет [4]. У граждан есть возможность обратиться с заявлением в электронном виде о выпуске дубликата страхового полиса. Наиболее востребованные государственные услуги Пенсионного фонда приведены в табл. 1.

Очевидно, что опыт Пенсионного фонда России после соответствующей адаптации к условиям функционирования непризнанных территорий, возможно и целесообразно применить в ДНР. Среди основных задач в сфере внедрения и расширения использования информационных технологий в деятельности Пенсионного фонда Донецкой Народной Республики наиболее важными являются:

создание и внедрение сервиса «Электронная приемная», которая обеспечивает сотрудничество со специалистами Пенсионного фонда и пенсионеров через интернет-ресурсы;

стимулирование страхователей к предоставлению сведений, персонификации в электронном виде;

внедрение и расширение сервиса электронной очереди во всех районных управлениях Пенсионного фонда;

применение электронного документооборота в учреждениях и взаимодействие между ведомствами.

Таблица 1

Наиболее востребованные государственные услуги Пенсионного фонда

Мес-то	В отделениях ПФ России	На официальном сайте ПФ России	На Портале госуслуг	Через приложение Мои документы
1	2	3	4	5
1	Назначение страховой и, накопительной пенсии, а также пенсии по государственному обеспечению	Пенсионный калькулятор	Информирование о праве на назначение пенсии	Назначение страховой и, накопительной пенсии, а также пенсии по государственному обеспечению
2	Оформление в системе ОПС. Выдача страхового свидетельства	Перемена способа получения и доставки пенсии, а также других социальных выплат	Информация о наличии государственной социальной помощи в виде комплекта социальных услуг	Оформление в системе ОПС Выдача страхового свидетельства
3	Выплата страховой и накопительной пенсии и других социальных услуг	Информирование о праве на назначение пенсии и других социальных выплатах	Назначение страховой и, накопительной пенсии, а также пенсии по государственному обеспечению	Выплата страховой и накопительной пенсии и других социальных услуг
4	Перевод пенсионного капитала	Назначение страховой и, накопительной пенсии, а также пенсии по государственному обеспечению	Оформление и регистрация сертификата материнского капитала	Информация о пенсионных правах и других социальных услуг
5	Информация о ежемесячной денежной выплате	Информация о пенсионных правах и других социальных услуг	Руководство материнским капиталом	Оформление и регистрация сертификата материнского капитала

Следует отметить, что работу по внедрению современных информационных технологий в деятельность Пенсионного фонда Донецкой Народной Республики необходимо начинать уже сегодня.

В кратчайшие сроки следует создать новую централизованную автоматизированную систему назначения/перерасчета и выплаты пенсий, которая предоставит Пенсионному фонду следующие преимущества:

централизованная и единая база данных по вопросам пенсионного обеспечения станет основой аналитической и статистической отчетности;

устранение двойного назначения пенсий (на сегодняшний день в связи с отсутствием централизованной базы данных, теоретически возможно назначение пенсии одному лицу в разных районах республики);

предупреждение возможных злоупотреблений со стороны специалиста при назначении/перерасчете пенсий;

обеспечение контроля за соблюдением нормативно-законодательной базы, предупреждение ошибок, и фальсификаций со стороны специалистов Пенсионного фонда; внедрение единой информационной базы позволит в процессе назначения/перерасчета пенсий оперативно осуществлять технологический процесс;

уменьшение времени на обработку документов при назначении/перерасчете пенсии, соответственно экономия времени как гражданина, так и специалиста Пенсионного фонда;

оптимизация системы контроль над сроками назначения/перерасчета пенсий на всех этапах технологического процесса;

защита информации и персональных данных;

своевременное предоставление отчетов, как для внутреннего использования, так и для других органов государственной и исполнительной власти.

Важным является создание централизованной системы с использованием современных информационных технологий, но необходимо помнить, что новая система является новым подходом к автоматизации технологических процессов, которые осуществляются в Пенсионном фонде при назначении и выплате пенсий.

*Заключение.* В заключении следует отметить, что система информационных технологий в Пенсионном фонде Донецкой Народной Республики должна постоянно идти в ногу со временем. Внедрение информационных технологий в деятельность Пенсионного фонда должно обеспечить реальную оценку уровня и качества жизни пенсионера, с учетом его заработка, семейного положения, наличия или отсутствия у него льгот, инвалидности и т.д. Современные информационные технологии делают услуги пенсионного обеспечения более доступными, качественными как для работодателей и застрахованных лиц, так и для пенсионеров, что в свою очередь обеспечивает устойчивость и соответственно действенность пенсионной системы.

### **Список использованных источников**

1. А.Ф. Борисов. Новая пенсионная реформа как инновация в системе социального управления. Вестник Санкт-Петербургского университета, 2014, серия 12, выпуск 4. – С. 229-235.
2. Харитонов Ю.Н. Реформирование пенсионной системы РФ // Экономика, социология и право. – 2015. – №1. – С. 158-161.
3. Фатхутдинов А.Р. Пенсионный фонд Российской Федерации, его роль в осуществлении пенсионного обеспечения граждан // Science Time.– 2015. – №2 (14). – С.213-219.
4. Публичный годовой отчет Пенсионного фонда Российской Федерации за 2016 год [Электронный ресурс] / Официальный сайт Пенсионного фонда Российской Федерации. – URL: [http://files.pfrf.ru/userdata/presscenter/docs/godotchet\\_2016.pdf](http://files.pfrf.ru/userdata/presscenter/docs/godotchet_2016.pdf) (дата обращения: 04.04.2019).
5. Публичный годовой отчет Пенсионного фонда Российской Федерации за 2016 год [Электронный ресурс] / Официальный сайт Пенсионного фонда Российской Федерации. – URL: [http://files.pfrf.ru/userdata/presscenter/docs/godotchet\\_2017.pdf](http://files.pfrf.ru/userdata/presscenter/docs/godotchet_2017.pdf) (дата обращения: 04.04.2019).

**УДК 339.727.22**

## **АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В АПК**

**Ромодан Ю. О.,**  
*преподаватель кафедры  
менеджмента непромышленной  
сферы ГОУ ВПО «ДонАУиГС»*

*На основе зарубежного опыта проанализированы подходы относительно мер улучшения инвестиционной привлекательности для инвестирования в аграрный комплекс. Предложены мероприятия по активизации инвестиционной деятельности.*

**Ключевые слова:** *инвестиции, АПК, инвестиционная привлекательность, инвестиционный климат, зарубежный опыт.*

*Based on foreign experience, approaches to measures to improve investment attractiveness for investing in the agricultural sector are analyzed. Measures to enhance investment activities are proposed.*

**Key words:** *investments, agribusiness, investment attractiveness, investment climate, foreign experience.*

**Постановка задачи.** Опыт многих развитых стран, которые уже прошли путь глобальных экономических и социальных трансформаций, доказывает про необходимость крупных инвестиционных ресурсов по достижению позитивных результатов. Инвестиции как важный экономический ресурс одновременно

является и причиной, и следствием экономического роста, инновационного развития и повышения конкурентоспособности как экономики в целом, так и отдельных ее сфер.

Инвестиции это основа развития продуктивных сил аграрного производства, а также является необходимым условием эффективного функционирования аграрного комплекса.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Проблемы инвестирования, стимулирования инвестиционной деятельности, формирования приятного инвестиционного климата, улучшения системы государственного регулирования инвестиционных процессов, исследовались многими учеными, среди которых С.М. Вдовин, Г.А. Марченко, О.И. Мачульская, А.З. Дадашев, С.А. Гуткевич.

*Цель статьи.* Проанализировать зарубежный опыт государств, которые являются лидерами по инвестиционной привлекательности АПК на мировой арене, с целью создания благоприятной инвестиционной привлекательности аграрного сектора и активизации инвестиционной деятельности.

*Изложение основного материала исследования.* Понятие «инвестиционная привлекательность» означает наличие таких условий инвестирования, которые влияют на предпочтения инвестора в выборе того или иного объекта инвестирования. Объектом инвестирования может выступать отдельный проект, предприятие в целом, корпорация, город, регион, страна.

Инвестиционная привлекательность макроэкономического уровня формируется в зависимости от политической стабильности и ее предсказуемости на будущее, а также от основных макроэкономических показателей, характеризующих состояние национальной экономики (уровня инфляции, темпа роста ВВП, объема выпуска важнейших видов продукции, ставки рефинансирования) и их прогноза на будущее. Кроме этого, инвестиционная привлекательность зависит от наличия степени совершенства нормативных актов в области инвестиционной деятельности, налоговой системы и от социальной обстановки в стране. Инвестиционная привлекательность на макроуровне создает общий фон для инвестиционной привлекательности на региональном, отраслевом уровне и уровне отдельной организации.

Инвестиционная привлекательность на микроэкономическом уровне, т. е. региона, отрасли или отдельной организации может существенно отличаться от общего фона из-за вступления в силу несколько иных факторов. Инвестиционная привлекательность региона обусловлена степенью его индустриального развития, географическим расположением, природно-климатическими условиями, уровнем развития инфраструктуры, в том числе для инвестиционной деятельности, имеющихся льгот для инвесторов и степенью выгодности разработки полезных ископаемых [3].

Создание благоприятной среды для привлечения инвестиционной деятельности невозможно без реализации соответствующей политики как на федеральном, так и на региональном уровнях. Любое государство наряду с утверждением федеральных и региональных программ по созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику, правовых и

административных основ деятельности инвесторов, должно предусматривать налоговые стимулы с целью увеличения объема привлекаемых реальных инвестиций [6].

Рассмотрим основные методы налогового стимулирования инвестиционной деятельности, которые существуют в зарубежной практике.

Используется пять основных способов стимулирования инвестиционной деятельности, которые включают в себя следующие льготы:

1. Вычет (deduction) – уменьшение дохода, подлежащего налогообложению как обычный расход.

2. Дополнительный вычет (super deduction) – облагаемый налогом доход сокращается на большую сумму, чем реально понесенные расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (далее НИОКР).

3. Прямое или ускоренное списание (immediate write – off or accelerated write – off) – ускоренный порядок амортизации оборудования, используемого для НИОКР, и нематериальных активов.

4. Инвестиционный налоговый кредит (investment tax credit) – непосредственное сокращение подлежащего уплате налога на определенную долю от расходов на НИОКР. Не следует путать инвестиционным налоговым кредитом в России, который является изменением срока уплаты налога с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

5. Льгота, возмещаемая наличными деньгами (refundable cash benefit) – механизм тот же, что и у инвестиционного налогового кредита, но при определенных условиях он выплачивается наличными деньгами.

Рассмотренные налоговые льготы, используемые в разных странах для стимулирования научно исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР), различаются по двум основаниям:

1. На какие виды расходов распространяются данные льготы:

- фактические расходы, в этом случае льгота распространяется на фактические расходы на НИОКР, понесенные налогоплательщиком в текущем налоговом периоде. Этот метод используется в Канаде, Китае, Индии, Мексике, Новой Зеландии, ЮАР и в некоторых странах ЕС – Австрии, Франции, Великобритании, Нидерландах и др.;

- расходы нарастающим итогом, в этом случае размер льготы определяется по какой-либо математической формуле (например, по формуле скользящей средней) к разнице между расходами текущего года и суммами расходов, понесенных в предыдущие годы. Этот подход используется в США.

2. В зависимости от того, каким образом эти расходы сокращают подлежащий уплате налог.

Оценка различных составляющих инвестиционного климата позволяет определить уровень инвестиционного риска, целесообразность и привлекательность осуществления вложений временно свободного капитала. Методики оценки инвестиционного климата весьма разнообразны, внутреннее содержание зависит от специфики национальной экономической системы, целевых ориентиров стратегического развития экономики

Методики оценки инвестиционного климата:

1. Российская методика включает следующие показатели:

- инвестиционная привлекательность;
- инвестиционный потенциал;
- инвестиционный риск;
- инвестиционная активность.

2. Американская методика включает в себя следующие агрегированные показатели:

- деловая активность;
- потенциал развития хозяйственной системы;
- экономическая эффективность инвестиций;
- основные составляющие налоговой политики.

3. Японская методика. Используются описательные характеристики инвестиционного климата без количественных оценок.

Проанализируем зарубежный опыт повышения инвестиционной привлекательности и способы привлечения инвестиций в страну.

Несмотря на большие долговые нагрузки США, экономика данной страны является одной из наиболее развитых в мире. Высокий уровень инвестиций достигается за счет развития научной деятельности и стимулирования новых технологий. Вместе с тем государство берет на себя и около половины расходов на НИОКР, финансирует более половины всех фундаментальных исследований. Остальные средства предоставляются частными корпорациями, университетами и иностранными инвесторами, вклад которых также значителен [3].

Данная тенденция объясняется тем, что развитие инвестиционного потенциала отдельных штатов и страны в целом является одним из самых важных аспектов государственной политики на всех уровнях власти.

Методы стимулирования инвестиций в США:

1. Прямые финансовые стимулы:

- предоставление дотаций, грантов, займов и кредитов правительствами штатов;
- финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок.

2. Косвенные финансовые стимулы:

- льготы по налогообложению;
- налоговые изъятия;
- инвестиционные налоговые кредиты и т.д.

3. Нефинансовые стимулы:

- развитие инфраструктуры;
- прозрачная информационная политика и др.

Как правило, на практике применяется комбинация тех или иных методов, характер и соотношение которых зависят от местной специфики.

Властями штатов формируются дифференцированные условия для разных инвесторов в зависимости от значения предлагаемых инвестиционных

проектов. Обычно инвестиционные проекты, предусматривающие развитие приоритетных для штата отраслей хозяйства, пользуются более льготным инвестиционным режимом, чем остальные, осуществляемые в отраслях, не отнесенных к этой категории. В число приоритетных отраслей входят наиболее конкурентоспособные, а также те, развитие которых может принести наибольший эффект для хозяйства региона. Также особые преференции получают проекты, предусматривающие привлечение инвестиций в создание и развитие предприятий, деятельность которых носит экспортную или импортозамещающую направленность.

К числу важнейших рычагов воздействия на инвестиционную активность предпринимательских структур относятся:

- развитие за счет средств органов власти штатов производственной, социальной и технической инфраструктуры;
- создание специально оборудованных промышленных парков, технополисов, научно-технологических парков и т.д.

Особое значение придается привлечению в страну иностранных инвесторов. В настоящее время местные органы власти предлагают более 6 000 программ стимулирования экономического развития, предусматривающих широкий набор льгот для иностранных инвесторов. Эти льготы предоставляются в рамках специально создаваемых «предпринимательских зон», которых насчитывается уже около 1300. Властями штатов, муниципалитетов и других административно-территориальных образований широко используется и информационно-рекламный метод привлечения промышленных инвестиций через средства массовой информации, породивший явление, именуемое «конкуренция бургомистров». Они обеспечивают инвесторов подробной информацией о местной инфраструктуре, рабочей силе, системе налогообложения, ценах на недвижимость и пр.

Правительства штатов информируют инвесторов об издержках приобретения земли и строительства, транспортных услугах, состоянии коммуникаций, возможностях обучения, мерах по охране окружающей среды, перспективах развития рынков сбыта, т.е. дают им всю необходимую информацию для принятия решения в пользу реализации на рекламируемых территориях своих инвестиционных проектов.

Таким образом, слаженная политика на всех уровнях власти способствует созданию в США благоприятного инвестиционного климата. Такой подход и сделал эту страну одной из наиболее инвестиционно привлекательных для разных групп инвесторов.

Так, можно отметить, что США в своей инвестиционной политике используют такие рычаги как:

- открытость экономики;
- индивидуальный подход к каждому инвестору, в зависимости от его важности;
- разработка НИОКР, развитие новых технологий, с участием лучших университетов мира.



Для Китая иностранный капитал играет важную роль в развитии национальной экономики, поскольку иностранные компании импортируют в страну новые технологии. Именно поэтому на стимулирование привлечения иностранного капитала направлен целый комплекс мер государственной поддержки.

Существуют и другие — объективные факторы, способствующие притоку иностранного капитала в Китай. Среди них стоит выделить:

- большую емкость внутреннего рынка;
- огромные ресурсы;
- низкую стоимость рабочей силы;
- благоприятные валютные курсы;
- выгодные тарифные ставки;
- политическую стабильность.

Льготы, предоставляемые совместным предприятиям, обычно включают:

- освобождение от уплаты подоходного налога на 5 лет после начала своей деятельности;

- право беспошлинного ввоза сырья и средств производства;
- право свободного вывоза за границу прибыли, процентов и дивидендов.

В случае национализации КНР несет материальную ответственность перед страной — экспортером капитала, что проявляется в незамедлительной выплате компенсации и переводе ее за границу. Потоки иностранного капитала сконцентрированы главным образом:

- в обработке и сборке индустриальных изделий;
- в капиталоемких отраслях промышленности;
- в высоких технологиях;
- в торговле;
- в сфере услуг и инфраструктуре.

В Китае (как и в США) создана четкая система информирования иностранных инвесторов об инвестиционных возможностях в стране и контактах с потенциальными партнерами.

Так, отличительными признаками инвестиционной политики Китая можно отметить: большая емкость рынка, дешевая рабочая сила, что уменьшает издержки на заработную плату, стабильная политическая ситуация, а также специальные налоговые условия, выгодные для инвестора и открытость данных о предприятии для потенциальных инвесторов.

Стратегия продвижения инвестиционного имиджа имеет большое значение для привлечения прямых иностранных инвестиций. В этой связи особенно интересен опыт Ирландии — страны, которая добилась успеха за счет четко сформулированной активной политики, направленной на развитие конкретных отраслей промышленности. Где в настоящее время более двух третей всей промышленной продукции производится иностранными фирмами, а иностранные инвестиции позволили в последние годы добиться высоких темпов экономического роста.

В Ирландии есть государственное ведомство, которое занимается привлечением инвестиций, называется Агентство по индустриальному развитию Ирландии (Industrial Development Agency of Ireland). Агентство одновременно лоббирует политику, которая помогает привлекать иностранные инвестиции (к примеру, Ирландия имеет один из самых низких налогов на торговлю в Европе – 12,5 %) и информирует зарубежных инвесторов об экономической ситуации в стране.

Особые усилия прилагаются для привлечения инвестиций в высокотехнологичные отрасли экономики, где инвесторам предлагаются выгодные налоговые условия.

В составе основных направлений государственной политики, ориентированной, в том числе, на улучшение инвестиционного климата, заслуживают внимания следующие:

- поддержка инновационной и исследовательской активности, первоклассных исследовательских центров в сфере информационных технологий;

- создание технопарков и инновационных кластеров;

- формирование инфраструктурных и финансовых условий, благоприятных для иностранных инвесторов. В их числе: предоставление им земельных участков для строительства промышленных помещений, грантов на реализацию проектов в области НИОКР и профессиональной подготовки, капитальных субсидий для покрытия расходов на приобретение земельных участков, зданий и технологического оборудования предусмотрено предоставление капитальных субсидий, налоговых льгот;

- формирование института государственно-частного партнерства для развития инфраструктуры инвестиционного процесса.

Так, для удовлетворения запросов ведущих компаний в сфере информационных технологий реализуются проекты по расширению и модернизации сетей для передачи информации, которые предполагают:

- модернизацию локальных внутренних сетей с переходом на усовершенствованные телефонные линии и беспроводные методы соединения;

- модернизацию в более отдаленной перспективе линий международной связи с использованием оптоволоконных 78 соединений [5].

В настоящее время, в Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством предусмотрены следующие методы налогового стимулирования инвестиционной деятельности:

- 1) инвестиционный налоговый кредит;

- 2) амортизация основных фондов, применение ускоренной амортизации, «амортизационной премии» для целей налогообложения прибыли;

- 3) отражение расходов на НИОКР в составе прочих расходов, учитываемых при налогообложении прибыли;

- 4) снижение ставки налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъекта РФ;

5) предоставление субъектам РФ права введения пониженных ставок и дополнительных льгот по налогу на имущество организаций;

6) освобождение от уплаты НДС операций по реализации НИОКР и прав на объекты интеллектуальной собственности;

7) освобождение от уплаты НДС выполнение НИОКР за счет средств бюджетов фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, которые созданы в соответствии с ФЗ от 23.08.1996 N 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (с 01.01.2014г.);

8) пониженные тарифы страховых взносов, уплачиваемых в Пенсионный фонд для организаций, занимающихся разработкой программного обеспечения [1].

Остановимся на основных методах налогового стимулирования инвестиционной деятельности, которые могут быть использованы субъектами РФ и рассмотрены в табл.1.

Таблица 1

Основные методы налогового стимулирования инвестиционной деятельности организаций в РФ

Метод налогового стимулирования	Норма закона	Содержание метода налогового стимулирования	Недостатки методов налогового стимулирования
Налог на прибыль организаций	Ст.284 НК РФ	Субъект РФ вправе снижать ставку налога на прибыль зачисляемого в свой бюджет с 18% до 13,5% в целях стимулирования реализации инвестиционных проектов.	Многие субъекты РФ из-за дефицита бюджета не снижают ставку налога на прибыль до 13,5% , ставку налога на имущество организации и е вводят дополнительные льготы.
Налог на имущество организаций	Ст.380 НК РФ	Субъектам РФ разрешается вводить пониженные ставки и дополнительные льготы по налогу.	

Представленная в таблице 1 информация, показывает, что рассмотренные в РФ налоговые льготы оказывают определенное влияние на стимулирование инвестиционной активности предприятий, и эти стимулы во многом совпадают с зарубежной практикой их применения.

Создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности:

совершенствование системы налогообложения, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений;

установление субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов, не носящих индивидуального характера;

защита интересов инвесторов;

предоставление субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, не противоречащих законодательству России;

расширение возможностей использования залога при осуществлении кредитования;

развитие агролизинга [2].

Представленная в таблице 1 информация, показывает, что рассмотренные методы налогового стимулирования могут оказывать определенное влияние на повышение инвестиционной активности организаций в регионах России, поскольку они предусмотрены по двум основным налогам, которые уплачивают предприятия: налогу на прибыль и налогу на имущество организаций.

В Налоговом кодексе РФ не дано определения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, поэтому в соответствии со ст. 11 НК должны применяться понятия и термины различных отраслей законодательства РФ.

Таким образом, в зарубежных странах, предусмотрены различные методы стимулирования инвестиционной деятельности и ее привлечение в АПК [4].

*Выводы.* Международный опыт показывает, что выполнение задачи обеспечения глобальной продовольственной безопасности требует эффективного использования всех источников финансирования как государственных, так и частных инвестиций с целью эффективного и динамичного развития аграрного сектора. В основных развитых странах правительства предпринимают значительные усилия по росту национальных инвестиций в научные и прикладные исследования, что позволяет стимулировать активное привлечение в эту сферу частного капитала.

В международной практике используются различные методы государственной поддержки, направленной на различные категории объектов, включая образовательные учреждения, национальные исследовательские институты, крупные корпорации, малый и средний бизнес.

В качестве инструментов этой поддержки используются бюджетное финансирование, предоставление налоговых льгот, выделение льготных государственных займов и кредитных гарантий, финансирование бизнес-инкубаторов, технопарков и других объектов.

#### ***Список использованных источников***

1. Федеральный закон "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ.
2. Вдовин С.М. Инвестиционная привлекательность как фактор устойчивого развития региона / С.М. Вдовин // Экономический анализ: теория и практика. – 2014. – № 41 (392). – С. 20-27.
3. Марченко Г., Мачульская О. Исследование инвестиционного климата регионов России: проблемы и результаты / Г. Марченко, О. Мачульская // Вопросы экономики. – № 9. – 2014. – с. 69-79.
4. Дадашев А.З. Налогово-бюджетный механизм поддержки инвестиционных процессов в высокодотационных регионах / А.З. Дадашев // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2015. – № 12. – С. 9-17.

5. Мировые модели поддержки сельского хозяйства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.ukrinform.ua/rubric-abroad/2012230-svitovi-modeli-pidtrimki-silskogo-gospodarstva.html>.\

6. Гуткевич С.А. Инвестиционная привлекательность аграрного сектора экономики. / С.А. Гуткевич. – К.: Изд-во Епрон. ун-та, 2015. – 252 с.

УДК 351

## НАЛОГОВЫЙ ПАСПОРТ КАК ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

**Тарасова Е. В.,**

*к. э. н., доцент, доцент кафедры менеджмента непроеизводственной сферы ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»*

*В статье обосновывается необходимость разработки налогового паспорта региона как инструмента бюджетно-налогового планирования и прогнозирования, предложены подходы к формированию разделов налогового паспорта территории.*

**Ключевые слова:** *налоговый паспорт, бюджетно-налоговое планирование, прогнозирование, система управления.*

*The article substantiates the need to develop a tax passport of the region as a tool of budget and tax planning and forecasting, proposed approaches to the formation of sections of the tax passport of the territory.*

**Keywords:** *tax passport, budget and tax planning, forecasting, management system.*

*Постановка задачи.* В условиях формирования новых экономических отношений особое значение приобретает проведение рациональной бюджетно-налоговой политики. Значительная роль при этом отводится местным бюджетам, которые, с одной стороны, является фундаментом всей бюджетной системы, с другой, – эффективным инструментом социально – экономического развития региона. Наиболее актуальными в этом смысле становятся проблемы информационного обеспечения процессов управления и создания формализованной системы показателей для оценки налогового потенциала отдельных городов, районов и региона в целом. В данном контексте возникает необходимость введения налогового паспорта, который позволил бы учитывать особенности региона, прогнозировать налоговую нагрузку и соответственно определять его налогово-бюджетный потенциал.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Вопросам администрирования налогов, повышению качества информационного

обеспечения процесса планирования бюджетных поступлений уделяется достаточное внимание исследователей и экономистов отраженных в научных трудах Литвиненко Я.В., Иванова Ю.Б., Косолапова А.И., Десятнюка А.М., Соколовской А.М., Ткаченко Н.М., Федосова В.М. и других. Однако исследования в данном направлении осложняются отсутствием четко сформированного набора показателей социально-экономической составляющей и налоговой нагрузки, единого банка данных, содержащего информацию о хозяйствующих субъектах региона и всех аспектов их деятельности, разработанных инвестиционных проектов, экономического потенциала.

*Целью написания статьи* является раскрытие сущности налогового паспорта региона и системы индикаторов, которые осуществляют решающее влияние на формирование налоговой нагрузки и планирования объемов бюджетных поступлений.

*Изложение основного материала.* Целью создания налогового паспорта является формирование объективных данных, которые будут способствовать качественной характеристике налогового потенциала региона, позволят оценить и спрогнозировать налоговые доходы, которые могут быть реально получены на определенной территории. Наличие объективной информации приведет к повышению заинтересованности органов местного управления к процессу формирования налогового потенциала региона, сокращение налоговых недоимок.

Налоговый паспорт представляет собой программный комплекс, который позволяет моделировать показатели налоговой базы и поступлений налогов как на основе динамики предыдущих лет, так и изменения конкретных параметров в системе и базе налогообложения. В основу данного документа положен макроэкономический подход к расчетам налоговой базы и налогового потенциала [1].

В налоговом паспорте должна отражаться оценка существующей налоговой базы региона, определяться налоговая составляющая в целом и по отдельным видам налогов в динамике, что будет способствовать разработке прогноза поступления налогов и сборов на перспективу не только в условиях действующего налогового законодательства, но и с учетом его возможных изменений.

Следует отметить, что Налоговый паспорт давно и успешно используется в Российской Федерации. Так, налоговые паспорта федерального округа Российской Федерации и субъекта Российской Федерации стали использоваться в практической работе с 2001 года. Эти документы содержат такие сведения, как объем промышленной продукции, уровень инфляции, объем сельскохозяйственной продукции и другое. Первоначально налоговый паспорт состоял из 7 разделов, отражающих набор таких показателей, как:

- общая характеристика региона;
- основные показатели, используемые для расчета налоговой базы;
- выпадающие доходы;
- финансово-кредитные учреждения;

- структура поступлений налогов и сборов по отраслям экономики;
- задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему;
- задолженность по налогам и сборам, основные показатели налоговой нагрузки.

В 2008 и в 2009 годах налоговый паспорт содержал 13 разделов, а в 2010 содержал уже 11 разделов, на сегодня – 12 разделов [2].

В первую очередь налоговый паспорт должен быть ориентирован на потребности государственных органов. Он должен способствовать адекватной оценке ситуации в бюджетно-налоговой сфере отдельно взятого региона и республики в целом, принятию соответствующих решений, направленных на повышение объема взывания налогов и сборов. Вместе с тем, указанный документ может заинтересовать и налогоплательщиков с точки зрения оценки финансового и инвестиционного потенциала региона.

Внедрение налоговых паспортов будет означать начало качественно новой системы сбора налогов, соответствующей рыночным условиям и масштабам возрождения экономики, будет способствовать изменению задач налоговой службы (возникает необходимость в прогнозировании объема налоговых поступлений на среднесрочную перспективу, разработке новых концепций в сфере налогообложения, которые способствуют развитию бизнеса без ущерба для социальных программ, обосновании налоговых программ для обеспечения протекционистской политики в сфере внешнеэкономической деятельности).

Налоговое администрирование, сущность которого заключается в смещении приоритета деятельности налоговой службы с фискального на регулирующей, должно осуществляться не только в направлении разработки рациональных мер государственного регулирования системы налогообложения, но и в направлении повышения достоверности оценки налоговой базы и возможностей субъектов хозяйствования, что является основой при установлении реальных бюджетных задач. В условиях дотационной направленности бюджета территории целесообразность внедрения налогового паспорта объясняется следующим:

- во-первых, для определения потребностей региона в финансовой поддержке из государственного бюджета необходима информация не только налогового, но и бюджетного характера;

- во-вторых, на этапе расчета трансферта (дотации) необходима информация о бюджетной самостоятельности и независимости региона.

Практическое внедрение налогового паспорта региона позволит оценить существующее положение в бюджетной сфере, принять необходимые меры, пополнить доходную часть бюджетной системы, рассчитать прогнозные объемы валовой продукции базовых отраслей. Имеющаяся в этом документе информационная база отобразит возможности экономического роста и соответствующего прироста доходов региона, что является важным для своевременного и обоснованного составления бюджетов, а также определения путей перераспределения средств между бюджетами разных уровней с целью выравнивания бюджетной обеспеченности.

Следует отметить, что исходные условия получения доходов на уровне отдельных регионов существенно отличаются. Поэтому на первый план должны выдвигаться задачи по усилению заинтересованности местных органов власти в наращивании собственных доходов территории, сокращении зависимости от финансовой помощи из бюджетов высшего уровня, сбалансированности бюджетов, повышение эффективности управления местными финансами.

Налоговая система, которой отводится важная роль в решении проблем развития новых экономических отношений и обеспечения финансово – экономической стабильности в республике, призвана создавать благоприятные условия для укрепления и повышения эффективности производства, устранения диспропорций в экономике, способствовать повышению уровня жизни населения. Одним из путей ее развития в этом направлении является совершенствование бюджетно-налогового планирования.

Целью налогового планирования, как на государственном, так и на территориальном уровнях является оценка соотношения налогового потенциала и фактических поступлений налогов и сборов, определение объемов экономически обоснованных поступлений налогов и сборов в бюджетную систему на планируемый период. При этом налоговое планирование осуществляется с ориентацией на максимально высокий уровень мобилизации налогов и сборов в бюджетную систему. Особое значение имеет анализ основных факторов, определяющих динамику налогового потенциала и поступлений налогов в бюджетную систему.

По мере становления налогового законодательства и адаптации к нему налогоплательщиков происходит снижение влияния субъективных факторов. Важнейшую роль при определении объема налоговых поступлений играют экономические факторы, влияющие на изменение налоговой базы отдельных налогов и сборов и налогового потенциала в целом. Исходной составляющей налогового планирования является определение налоговой базы по видам налогов, расчет которой должен осуществляться на уровне предприятий, регионов и государства. Специфика и сложность планирования в региональном разрезе заключается в необходимости проведения анализа исполнения текущих налоговых обязательств, мониторинга и прогноза социально – экономической ситуации по каждому региону государства. С целью объективной оценки налогового потенциала, обеспечения своевременного и качественного налогового планирования и прогнозирования, создания условий для их постоянного совершенствования необходимо разрабатывать и использовать в практической деятельности налоговые паспорта по каждому региону и государству в целом.

Пользуясь налоговым паспортом региона можно будет установить его налоговую нагрузку. С этой целью целесообразно сформировать информационную базу о налоговой нагрузке, показатели поступления налогов и сборов по их видам. Такой подход позволит оценить экономический, финансовый и налоговый потенциал территории.



В налоговом паспорте региона должна отражаться информация, которая характеризует экономические показатели, налоговую базу, объемы поступлений по видам налогов, задолженность по уплате налогов и другие показатели. Данный документ должен не только содержать информацию о ресурсах, которые находятся в распоряжении области, но и о достигнутых в течение отчетного периода результатах, например, сокращение безработицы и тому подобное. Основным должен стать раздел, в котором характеризуется бюджетная обеспеченность региона. Ее важными индикаторами являются:

- коэффициент бюджетной независимости;
- расходы на финансирование социально-культурных мероприятий;
- расходы на финансирование экономики;
- сумма средств, поступающая из общегосударственного бюджета;
- удельный вес этих сумм в общем объеме доходов регионального бюджета.

При разработке налогового паспорта не следует ограничиваться только данными налоговой отчетности, потому что при этом нельзя получить полную и развернутую информацию о состоянии налогового потенциала региона. Необходимо также учитывать данные региональных управлений статистики об объемах валового внутреннего продукта (валового регионального продукта), производство продукции (работ, услуг) отдельными отраслями экономики, инвестиции в основной капитал, уровень инфляции (индекс потребительских цен), показателей финансово-хозяйственной деятельности предприятий.

Вместе с тем, налоговый паспорт региона должен представлять собой не просто возведение цифровой информации. Структурно он должен состоять из нескольких разделов, в которых отображается полный набор показателей, характеризующих налоговый потенциал и эффективность налогового администрирования. Данный документ должен включать ряд показателей, которые осуществляют решающее влияние на формирование налоговой нагрузки в регионе, в частности:

- место и роль региона в общей системе хозяйствования;
- специализация региона по отраслям экономики, особенности их размещения и функционирования;
- численность населения региона, удельный вес городского населения (коэффициент урбанизации), численность занятых в экономике;
- валовой региональный продукт в разрезе базовых отраслей;
- объем и структура поступлений налогов и сборов по отраслям экономики;
- динамика задолженности по уплате налогов;
- показатели, отражающие потери бюджета в связи с предоставлением льгот согласно налоговому законодательству;
- объем выпуска промышленной продукции в физическом и денежном измерителях в разрезе основных отраслей промышленности;

– объем выпуска сельскохозяйственной продукции в физическом и денежном измерителях в разрезе основных отраслей растениеводства и животноводства;

– объем товарооборота;

– финансово-экономическое положение крупных по размерам предприятий – налогоплательщиков, количество прибыльных и убыточных предприятий;

– уровень и динамика заработной платы;

– объемы экспортных поставок в разрезе отраслей экономики региона.

Учитывая платежи по видам налогов, которые занимают значительный удельный вес в общей сумме недоимки, в разделе налогового паспорта, в котором указывается задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему, такие виды налогов целесообразно выделять отдельной строчкой.

В составе основных показателей налоговой нагрузки целесообразно выделить важные виды местных налогов и сборов для проведения детального анализа их влияния на общую экономическую ситуацию.

Система показателей, используемых в каждом разделе налогового паспорта, должна быть построена с учетом их динамики, что даст возможность определять тенденции и значимость отдельных факторов, которые осуществляют влияние на налоговые характеристики региона, источники или способы определения каждого показателя.

Для наиболее полного учета масштабов предоставленных налоговых льгот в паспорте должна отдельно отображаться информация о наличии в регионе зон со специальным налоговым режимом, в которых используется особый порядок расчета и уплаты налогов и сборов.

Весомой проблемой остается наличие значительного количества предоставленных отсрочек и других форм изменения сроков уплаты налогов.

Для оценки налогового потенциала региона, налоговой нагрузки на товаропроизводителя и их учета при планировании налоговых поступлений налоговый паспорт должен содержать показатели размера начисленных и фактически поступивших налогов и сборов, задолженности по ним. Указанные данные должны отображаться отдельными разделами. Такая информация послужит основой для определения уровня поступлений налогов и сборов и налоговой нагрузки относительно валового регионального продукта (как по начислению, так и по поступлениям).

Наличие информационной базы создаст основу для расчета совокупного дохода региона, его экономического, финансового и налогового потенциала. Она отражает возможности экономического роста и соответствующего наращивания налоговых поступлений и играет важную роль в своевременном и обоснованном составлении бюджетов, определении путей перераспределения средств между бюджетами разных уровней с целью выравнивания бюджетной обеспеченности.

Использование налогового паспорта региона будет вносить некоторую определенность в систему межбюджетных отношений. Она станет открытой

и прозрачной для ее участников, сформируется информационно-аналитическая база для формирования более обоснованной нормативной системой и правовой базы для реализации принципов межбюджетных отношений.

Вместе с тем, анализ и прогнозирование налоговых поступлений местных и районных бюджетов должны осуществляться исходя из оценки налогового потенциала по единой методике и единому перечню налогов. Так, в соответствии с данными статистических справочников, должны учитываться не среднегодовые показатели, а численность населения и численность занятых в экономике на конец года. Расчет численности занятых в экономике должно осуществляться с учетом количества зарегистрированных или признанных безработных.

Целесообразно четко определить критерии, по которым налогоплательщики – юридические лица подразделяются на «основные», «крупные» и «средние по размеру» (от этого будет зависеть список основных плательщиков). При отражении в налоговом паспорте количества налогоплательщиков – физических лиц следует учитывать, что речь идет не о рабочих и служащих, а лиц, которые самостоятельно уплачивают налоги в бюджет.

Целесообразно исключить из поступившей суммы налогов и сборов налог с дохода физических лиц, который удерживается предприятиями (организациями), так как в данном случае субъект хозяйствования выполняет функцию сборщика налогов и налоговой нагрузки по их уплате не несет.

Во всех разделах, где имеются данные о сумме начисленных платежей, следует отражать только сумму налога, так как штрафные санкции не зависят от объемов деятельности предприятий. Кроме того, суммы начисленной пени и штрафов за ряд лет несопоставимы, что связано с изменениями ставки пени и размера санкций.

Оценку валовых доходов региона целесообразно осуществлять на основе учета не номинального объема валового продукта, а на основе его реальной величины, то есть при расчете роста объема валового продукта целесообразно нивелировать влияние ценового фактора. С этой целью в паспорте должна отображаться информация об индексе потребительских цен.

В связи с тем, что налоговый паспорт региона объединяет систему показателей, которые определяют тенденции его социально-экономического развития, региональные налоговые органы должны сопоставлять данный документ на основе привлечения статистических и экономических органов. С целью недопущения различных подходов к пониманию отраженных в налоговом паспорте показателей, необходимо разработать методические рекомендации (указания) по их составлению с указанием источников получения информации, в том числе по показателям, отсутствующих в налоговой отчетности.

В основу определения налогового потенциала в разрезе территориальных образований необходимо положить расчет налоговых баз и

ставок налогов в соответствии с действующим законодательством и проектов по его изменению. С этой целью целесообразно установить перечень основных налогов, по которым будет проводиться расчет налогового потенциала. Для репрезентативности данных доходы должны охватывать большую часть налоговых доходов территориальных образований. Учитывая это, следует определять основной перечень налогов и сборов (4-6 видов), суммарные доходы от которых составляют более 80 % всех налоговых поступлений области (района). После этого по каждому виду основных налогов будет рассчитываться база налогообложения. С целью оценки доходной базы территориального образования должны учитываться финансово-экономические показатели, которые характеризуют эту базу прямо или косвенно.

Конечной целью работы с паспортами территориальных образований, функционирующих в пределах региона, является разработка эффективного экономического инструментария, который станет стимулом для развития территорий в приоритетных для них направлениях.

Необходимыми для этого условиями являются:

- пересчет коэффициента налоговых усилий 1 раз в полгода;
- обязательное доведение всех результатов исследования к аппарату администрации территориальных образований (областей) с указанием степени эффективности определенного района в сравнении с другими районами области;

- разработка на уровне районов приоритетных направлений развития, в основу которых будут положены выявленные в процессе исследования проблемы, обуславливающие неравномерность их социально-экономического развития;

- установление взаимосвязи уровня коэффициента налоговых усилий определенного района области и мер поддержки органами исполнительной власти региона, а также дотационных выплат из областного бюджета [4].

При использовании налогового паспорта региона в практической деятельности должны учитываться следующие аспекты:

- паспорт необходимо периодически обновлять (1 раз в полгода);

- расчеты, необходимые для разработки данного документа, должны учитываться при составлении прогнозов;

- паспорт целесообразно использовать при разработке программ и планов действия органов государственной власти и органов местного самоуправления, при оценке деятельности глав районных и областных администраций;

- налоговый паспорт и приведенные в нем расчеты потенциала региона могут использоваться следующими пользователями информации:

- службами социально-экономического мониторинга (при составлении прогнозов);

- финансовыми учреждениями (для выделения средств на определенные цели);

– другими учреждениями (для оценки деятельности глав администраций на местах, рассмотрения на заседаниях облсовета и принятия управленческих решений).

Внедрение в практику работы налоговых органов налоговых паспортов как на областном, так и на районном и городском уровнях станет действенным инструментом для объективного определения налоговой базы по всем видам налогов и сборов и установление на этой основе реальных контрольных показателей по мобилизации доходов в бюджетную систему.

*Вывод.* Налоговый паспорт региона является документом, который содержит комплексную характеристику налогового потенциала и налоговой нагрузки территории. Налоговая паспортизация будет способствовать созданию на территориальном уровне достоверной базы по системе показателей, которые являются основой для расчета совокупного дохода региона, его экономического, финансового и налогового потенциалов, отражает возможности экономического роста и соответствующего увеличения объема налоговых поступлений. Это имеет важное значение для своевременного и обоснованного составления бюджетов, и, следовательно, определения путей перераспределения средств между бюджетами разных уровней с целью выравнивания бюджетной обеспеченности. Внедрение налогового паспорта региона будет способствовать проведению рациональной налоговой политики, обеспечению необходимого объема налоговых поступлений в бюджетную систему, созданию объективных межбюджетных отношений.

#### ***Список использованных источников***

1. Косолапов А. И. Налоги и налогообложение: Учебное пособие / А. И. Косолапов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2005. – 872 с.
2. Налоговый паспорт как инструмент повышения качества налогового планирования. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://scienceproblems.ru/nalogovyj-pasport-kak-instrument-povysheniya-kachestva-nalogovogo-planirovaniya/2.html>.
3. Закон Донецкой Народной Республики «О налоговой системе» от 25.12.2015г. № 99-ІНС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mdsdnr.ru/index.php/normativnye-dokumenty>.
4. Лисенко А.М. Податковий паспорт регіону як інструмент планування бюджетних надходжень [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/retrieve/4939/31.pdf>.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЖКХ

**Филипюк А. О.,**

*аспирант*

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

*В статье рассматриваются вопросы актуализации создания системы управления сферой ЖКХ в Республике. Выделены этапы создания системы управления. Рассмотрены направления и инструменты реализации.*

**Ключевые слова:** *система управления; государственно-частное партнерство; направления; реформирование; преобразования.*

*The article deals with the issues of actualization of the system of housing and communal services management in the Republic. The stages of creating a control system are highlighted. Directions and tools of realization are considered.*

**Key words:** *management system; public-private partnership; directions; reforming; transformations.*

*Постановка задачи.* В сложившихся экономических и политических условиях система управления сферой ЖКХ может рассматриваться как инструмент социально-экономического развития Республики. Совершенствование системы управления является одной из главных задач государства.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Среди экономистов, исследовавших проблемы ГЧП следует отметить: Н.И. Сулягина, А.А. Шевченко, У. Больша, И.Р. Ескомби, А. Линхарда, М.К. Льюиса, У. Смита, А. Хайд, Д. Шафритц, А.А. Алпатов, В.Г. Варнавский [1], И.А. Василенко, Ш.М. Валитов [2], А.В. Виллисов, Р.М. Джапаридзе и др.

*Актуальность.* Система управления сферой ЖКХ необходима на текущем этапе развития сферы ГЧП в Донецкой Народной Республике (ДНР), как бизнесу (инвесторам, заемщикам), так и государственным и муниципальным органам власти.

*Цель статьи.* Поиск направлений совершенствования системы управления сферой ЖКХ.

*Изложение основного материала исследования.* Главная цель совершенствования системы управления – это создание условий для более активного применения механизмов ГЧП в целях ускоренного развития общественной инфраструктуры в ДНР (увеличение доли внебюджетных средств в общем объеме инвестиций в развитие инфраструктуры). Трудности системы управления ЖКХ и предпосылки для ее совершенствования представлены в табл. 1.

Трудности системы управления ЖКХ и предпосылки для ее совершенствования

№ п/п	Трудности сферы ЖКХ	Предпосылки для совершенствования
1	Недостаточное количество ресурсов	Повторное использование ресурсов новыми способами (реверсивная логистика); разработка новых бизнес-моделей; децентрализация, гибкость и адаптация.
2	Неразвитость институциональной среды	Децентрализация выполнения государственных функций: развитие государственного аутсорсинга и государственно-частного партнерства; развитие корпоративной социальной ответственности.
3	Административные барьеры	Законодательные инициативы; поиск новых путей взаимодействия; реорганизация существующих систем.

Проанализированные трудности и предпосылки дают возможность сформулировать общие положения системы управления сферой ЖКХ. Общие положения заключаются в основных направлениях совершенствования, выделении сферы применения и описания текущего состояния сферы ЖКХ. Структурно-логическая схема системы управления сферой ЖКХ представлена на рис. 1.

Основные принципы системы управления следующие: согласованности, адаптивности, управляемости, ресурсной обеспеченности, приоритетности, мотивированности, научности, прозрачности, достоверности.

Задачи подразделяются на политические, экономические, социальные, которые направлены на повышение эффективности работы структуры управления сферой ЖКХ. Структура управления сферой ЖКХ представлена на рис.2.

В реализации системы управления заинтересованы следующие стороны взаимодействия: государство, бизнес и общество. Интересы государства состоят в делегировании функций, минимизации расходов бюджета. Интересы частного бизнеса заключаются в максимизация прибыли, а общество заинтересовано в обеспечении социальных интересов.

Совершенствование системы управления подразумевает 3 этапа (рис. 3).

I этап. Формирование нормативно-правового обеспечения.

II этап. Институциональные преобразования.

III этап. Реформирования и преобразования.

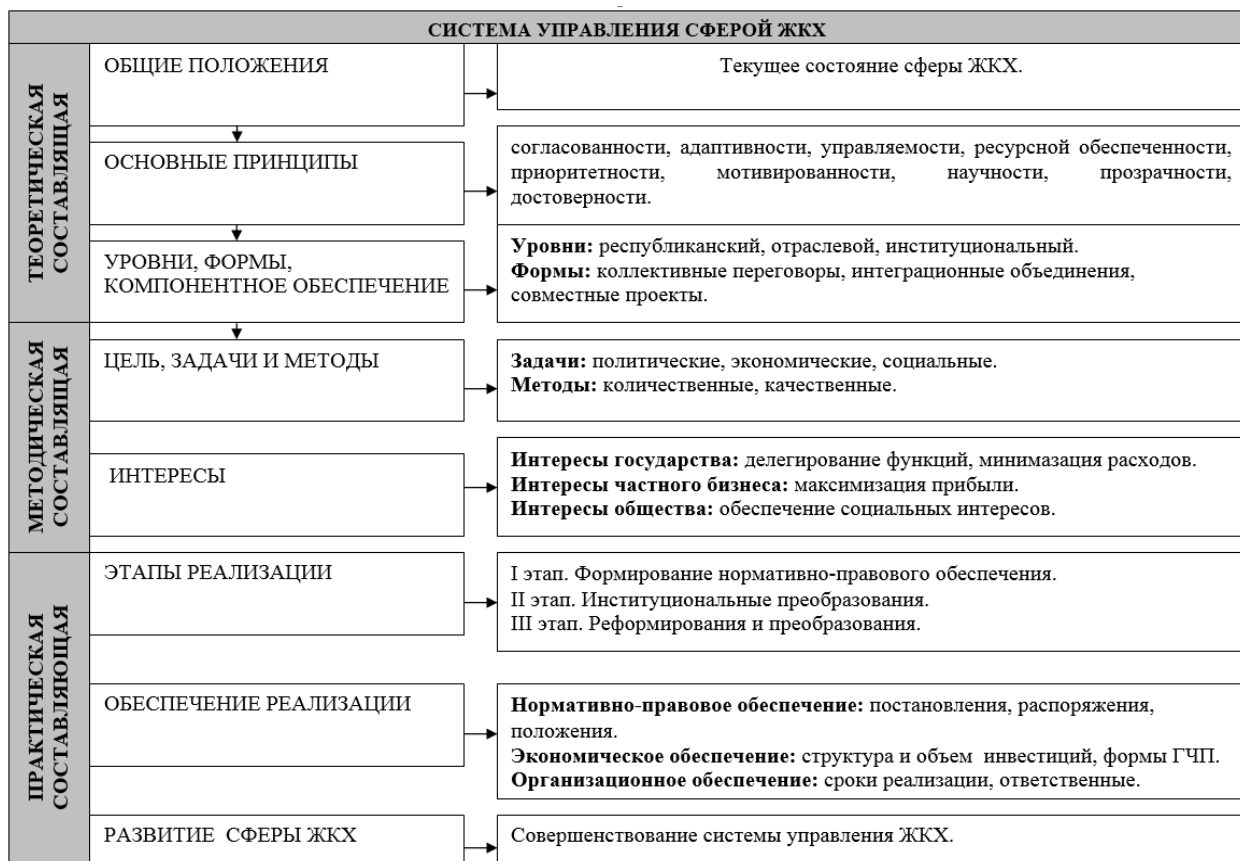


Рис. 1. Структурно-логическая схема системы управления сферой ЖКХ



Рис.2. Структура управления сферой ЖКХ





Рис. 3. Характеристика этапов создания системы управления ЖКХ

Процесс совершенствования системы управления подразумевает:

1. Нормативно-правовое обеспечение: законы, постановления, распоряжения, положения.
2. Экономическое обеспечение: структура и объем инвестиций.
3. Организационное обеспечение: институциональная среда.

Результатом реализации системы управления является совершенствование существующей системы управления сферой ЖКХ. Направления и инструменты совершенствования системы управления сферой ГЧП представлены в табл. 2.

Создание системы управления сферой ЖКХ подразумевает реализацию следующих направлений:

- повышение эффективности планирования развития сферы ЖКХ;
- развитие нормативно-правовой базы в сфере ГЧП;
- развитие системы управления сферой ЖКХ;
- развитие механизмов в сфере ЖКХ;
- развитие конкуренции в сфере ЖКХ.

Каждое направление подразумевает набор определенных инструментов:

- совершенствование существующей системы планирования в сфере ЖКХ;
- прогнозирование инфраструктурных разрывов;
- прогнозирование потребностей в сфере ЖКХ;
- формирование стратегии развития сфера ЖКХ;
- развитие законодательства в сфере ГЧП;
- развитие законодательства в сфере ЖКХ;
- разработка методик оценки эффективности проектов ГЧП в сфере ЖКХ;
- формирование институциональной структуры управления;

- совершенствование организационной структуры;
- оценка эффективности работы сферы ЖКХ;
- формирование механизма предоставления государственных гарантий, субсидий на реализацию проектов ГЧП;
- формирование организационно-экономического механизма взаимодействия;
- стимулирование государства привлекать частный бизнес к оказанию услуг в сфере ЖКХ через ГЧП.

Таблица 2

Направления и инструменты совершенствования  
системы управления сферой ГЧП

№ п/п	Направления	Инструменты
1	Повышение эффективности планирования развития сферы ЖКХ.	1. Совершенствование существующей системы планирования в сфере ЖКХ. 2. Прогнозирование инфраструктурных разрывов. 3. Прогнозирование потребностей в сфере ЖКХ. 4. Формирование стратегии развития сфера ЖКХ.
2	Развитие нормативно-правовой базы в сфере ГЧП.	1. Развитие законодательства в сфере ГЧП. 2. Развитие законодательства в сфере ЖКХ. 3. Разработка методик оценки эффективности проектов ГЧП в сфере ЖКХ.
3	Развитие системы управления сферой ЖКХ.	1. Формирование институциональной структуры управления. 2. Совершенствование организационной структуры. 3. Оценка эффективности работы сферы ЖКХ.
4	Развитие механизмов в сфере ЖКХ.	1. Формирование механизма предоставления государственных гарантий, субсидий на реализацию проектов ГЧП. 2. Формирование организационно-экономического механизма взаимодействия.
5	Развитие конкуренции в сфере ЖКХ.	Стимулирование государства привлекать частный бизнес к оказанию услуг в сфере ЖКХ через ГЧП.

Система управления ГЧП даст возможность выбора отрасли реализации наиболее эффективных проектов ГЧП.

*Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок по данной проблеме.* Существующая система управления требует существенных изменений и усовершенствования. Процесс совершенствования системы управления подразумевает 3 этапа становления и реализации, характеризующиеся ключевыми направлениями и точками развития.

Данная система позволит повысить эффективность управления сферой ЖКХ в реализации социально значимых проектов на территории Республики.

### **Список использованных источников**

1. Варнавский В.Г. Исследование взаимосвязи социального инвестирования и качества экономического роста / В.Г. Варнавский // ФЭС: Финансы, экономика, стратегия. Серия «Инновационная экономика: человеческое измерение». – 2011. – С. 57-61.
2. Валитов Ш.М. Неоднозначность трактовки понятия «государственно-частное партнерство» / Ш.М. Валитов // Молодежь и экономика: новые взгляды и решения: межвуз. сб. тр. молод. ученых / под ред. Л.С. Шаховской. – Волгоград: ИУНЛ ВолгГТУ, 2010. – С. 86-89.
3. Шевченко А.А. Источники и риски финансирования инфраструктуры / А.А. Шевченко // Интернет-журнал «Науковедение». – 2016 г. – Том 8. – № 6. – С. 6-7.
4. Илларионов М.Г. Применение метода анализа иерархий в принятии управленческих решений / М.Г. Илларионов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009 г. – № 1.
5. Сутягина Н.И. Модели государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной сфере / Н.И. Сутягина // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2012 г. – № 2 (1). – С. 254-261.

**УДК 338.48:005.591.43**

## **УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ СФЕРЫ ТУРИСТИЧЕСКИХ УСЛУГ НА ОСНОВЕ ФРАНЧАЙЗИНГА**

**Шенилова В. Г.,**

*канд. экон. наук, доцент,*

**Кожучкова А. В.,**

*магистрант*

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

*В статье рассмотрены сущность и характерные особенности франчайзинга, возможности использования мирового опыта применения франчайзинга в современных условиях, обоснованы принципы формирования и определены специфические характеристики механизма взаимоотношений делового партнёрства в системе франчайзинга, обозначены перспективы развития франчайзинга в Донецке на примере туристического агентства «Розовый Слон».*

**Ключевые слова:** *франчайзинг, франшиза, франчайзер, франчайзи, договор коммерческой концессии, туризм, туристический продукт.*

*In the given article it is considered the franchising nature and characteristics, the possibility of using international experience of applying franchising in modern conditions, justified the principles of formation and identified*

*specific characteristics of the mechanism of relationship business partnership in the franchising system, marked the development prospects of franchising in Donetsk on the example of the Pink Elephant tourist agency.*

**Keywords:** *franchise, franchise, franchisor, franchisee, contract of commercial concession, tourism, tourism product.*

*Постановка задачи.* На сегодняшний день индустрия туризма является активно развивающейся сферой экономики. Появление большого количества туристских компаний способствует росту конкуренции, что обуславливает потребность в новых подходах к организации деятельности на туристских предприятиях. Независимым агентствам трудно работать в одиночку, поэтому распространение франчайзинговых отношений в туризме, становится все более заметно на рынке Донецкой Народной Республики. На сегодняшний день в Донецке сформировались реальные возможности для выбора таких технологий ведения бизнеса, которые позволят обеспечить полноценную деловую атмосферу и ее эффективную организацию. В этом смысле достаточно своевременной для ДНР представляется форма деятельности субъектов рынка на основе франчайзинга.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Вопросам изучения управления развитием сферы туристических услуг на основе франчайзинга посвящен ряд научных работ [1, 2, 3]. В работе Землянской Н.А., Кузнецова В.И. был изучен франчайзинг как механизм стратегии развития туризма в мировой экономике и на территории России [1]. В статье Колинченко М.В. франчайзинг исследовался как одна из инновационных форм формирования сетевого бизнеса в сфере услуг, рассмотрены теоретические основы и история развития франчайзинга, области его применения, приведены актуальные аналитические данные о развитии франчайзинга в России, Европе и США [2].

В работе А.А. Бурмистровой, Д.О. Куприяновой, Ю.В. Нуретдиновой изучены проблемы малого бизнеса при работе с франшизой в особенностях развития франчайзинга в России. Так же описывается текущая обстановка в области Российского франчайзинга, предложены возможные способы защиты репутации марки и обеспечения безопасности франчайзи от возникающих проблем в текущей области [3].

*Целью* исследования является изучение специфики франчайзинга как особого механизма формирования стратегии развития туризма в мировой практике и на территории Донецкой Народной Республики.

*Изложение основного материала исследования.* На сегодняшний день индустрия туризма – динамично развивающаяся отрасль. Переход к рыночной экономике, появление многообразия организационно-правовых форм предприятий, высокий уровень вовлеченности населения в сферу туристической деятельности, рост конкуренции, внедрение прогрессивных технологий и современного оборудования, обусловили потребность в новых подходах к организации коммерческой деятельности и технологических

процессов на предприятиях в развитии частной инициативы и предпринимательства.

Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что успешное развитие экономики обуславливается интеграцией крупных и малых компаний. Крупные предприятия вносят в эту систему стабильность и координированность, а малый бизнес, который формирует конкурентную среду, обеспечивает индивидуализацию и гибкость производства. Одной из таких популярных форм объединения малого и крупного бизнеса является франчайзинг, которая за рубежом считается не только полезной, но и престижной.

Организованная структура управления между участниками франчайзинговой системы способствует дальнейшему развитию туристической сети на основе данной формы организации бизнеса, которая является в нынешних экономических условиях наиболее перспективным и выгодным направлением, не требующим столь высоких капиталовложений.

Франчайзинговая форма управления существующим турпредприятием представляет такие преимущества как узнаваемый бренд, богатый опыт управляющей компании, единый центр управления, рекламная поддержка, повышенная комиссия от поставщиков-туроператоров.

Для одних компаний франчайзинг – это способ развития бизнеса, повышение узнаваемости бренда, для других – это способ стать владельцем успешного бизнеса, избежать возможных ошибок при открытии независимого агентства.

Франчайзинг характерен как для туроператорского, так и для агентского бизнеса. Причиной развития франчайзинга является возрастающая конкуренция на рынке туристских услуг. В таких условиях, остаются только сильнейшие, поэтому компании объединяются, чтобы укрепить свои позиции. Существенными преимуществами для сетевых форм туристской деятельности является активный охват рынка, узнаваемость бренда, юридическая поддержка, подготовка необходимого персонала, общая информационная система. Франчайзинг открывает возможности расширения бизнеса на рынке, выход на региональный, национальный или международный уровень. Быстрый рост компании, работающей по системе франчайзинга, во многом зависит от успешно выбранной концепции. Франчайзер формирует свою концепцию на примере прибыльности своего бизнеса и передает опыт франчайзи. Обучение и поддержка, которые предоставляет франчайзер, предназначены для усиления значимости франшизы.

Активная рекламная деятельность является важным аспектом в развитии туристского предприятия. Единый фирменный стиль становится узнаваем на рынке, привлекает партнеров и потребителей, увеличивает объем продаж. Имидж компании имеет огромное значение в финансовом менеджменте, является нематериальным активом. Часть доходов от роялти в большинстве случаев направляется на поддержание рекламной деятельности.

Каждый франчайзер заинтересован в сохранении репутации компании на высоком уровне, так как даже незначительное снижение спроса отражается на конечном результате деятельности обоих партнеров.

Одной из причин успеха работы по системе франчайзинга заключается в особом сотрудничестве между франчайзером и франчайзи, работающих под одним торговым знаком. Такое широкое распространение в мире франчайзинг получил благодаря тому, что взаимовыгоден для обеих сторон. С одной стороны, франчайзи владеет собственным бизнесом, с другой стороны, он не остается один, на всех этапах формирования и становления предприятия, франчайзер оказывает всестороннюю поддержку своим партнерам. Это готовая бизнес идея, которая учитывает всевозможные ошибки, опыт франчайзера – это быстрое и эффективное начало бизнеса. В свою очередь, выгода для франчайзера обусловлена масштабностью бизнеса, с помощью продажи франшизы растет количество офисов компании, увеличивается география предоставления туристских услуг, бренд становится все более узнаваем на рынке без затрат на открытие новых компаний.

Функционирование любой франчайзинговой системы зависит от подготовки кадров. Наличие общего бюджета по договору франчайзинга позволяет выделять средства на обучение персонала. Организованные курсы и тренинги для руководящего персонала и менеджеров являются важным аспектом в подготовке высококвалифицированной команды. Общая цель, концепция работы и миссия компании – все это способствует повышению работоспособности. Возможность обучения выгодна как для работодателей, так и для сотрудников компании. Взаимодействие внутри сети происходит с помощью единой информационной системы, которая является важной основой работы между туроператорами и турагентами. Единый доступ к системе бронирования позволяет быстро обрабатывать заявки на каждом уровне, поддерживать коммуникацию с партнерами.

В туристской отрасли экономическая значимость франчайзинга состоит в развитии и узнаваемости торговой марки компании, так как чем больше у компании франчайзи, тем шире их география, и тем больше становится, узнаваем их бренд. Таким образом, франчайзинг выступает масштабным механизмом снижения затрат на продвижение бренда.

Лидером по развитию системы франчайзинга является США (около 2400 франчайзеров), на втором месте страны Европы, в России франчайзинг активно развивается (около 1700 франчайзеров). На данный момент официальной статистики по франчайзингу не существует, франчайзинг не выделяется как особый вид бизнеса, поэтому единый список договоров по франчайзингу не ведется. Но даже те затруднения, которые присутствуют при подсчете объемов продаж, позволяют четко отследить положительную динамику роста рынка франчайзинга (рис.1).

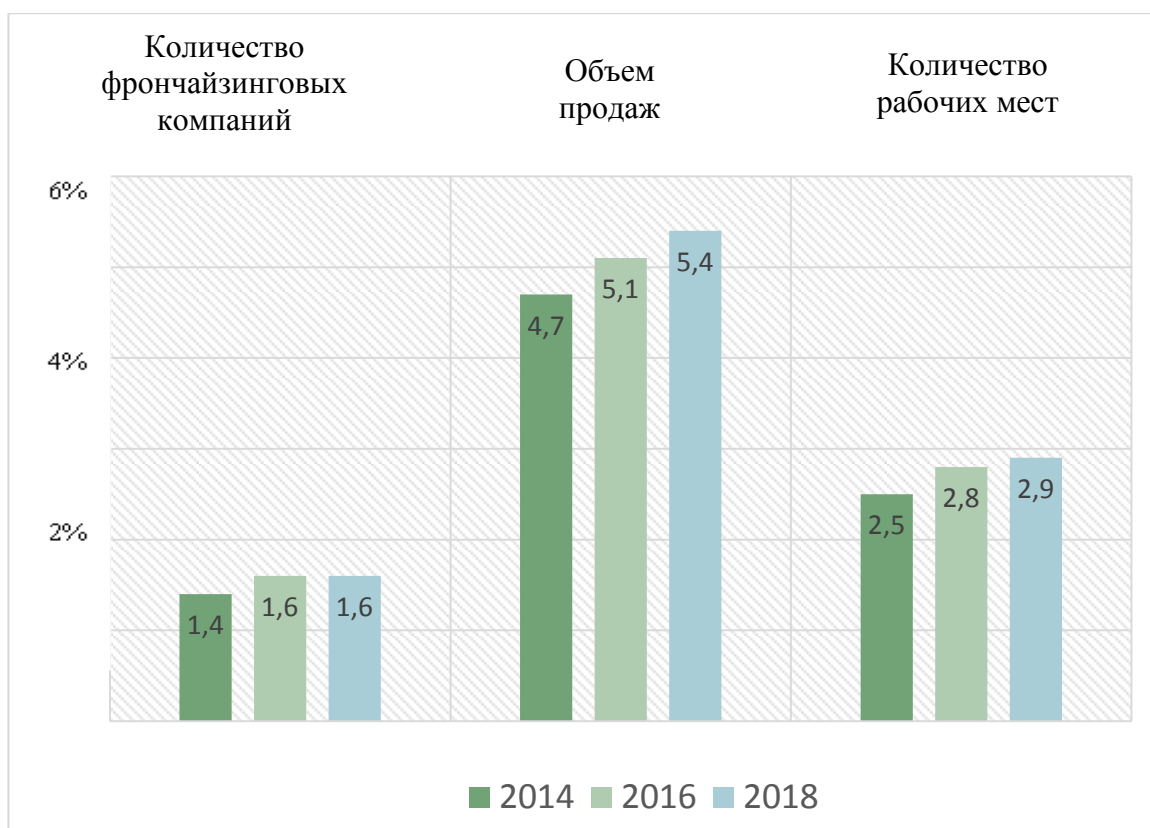


Рис. 1. Динамика темпов прироста мирового рынка франчайзинга, в % (составлено по материалам [3])

В настоящее время франчайзинг получил большую популярность во многих развитых странах. Годовой объем розничных продаж в сфере франчайзинга в США достигает свыше 40 % общего объема продаж и оценивается американскими экспертами в размере 1 трлн. долларов США [1].

По данным отчета ЮНВТО на 2018 год во всех регионах мира наблюдается устойчивый рост международного туризма в первые 9 месяцев текущего года, чему способствовал устойчивый спрос со стороны основных рынков сбыта. Азиатско-Тихоокеанский регион привел к росту (+7 %), далее следуют Европа и Ближний Восток (+6 %), Африка (+5 %) и Северная и Южная Америка (+3 %).

Несмотря на сравнительно более медленный рост в период с июля по сентябрь 2018 года по оценкам ЮНВТО в пункты назначения во всем мире в течение сентября поступило 1083 млн. международных гостей, что на 56 млн. больше по сравнению с аналогичным периодом 2017 года.

Предварительные данные о расходах на туризм за первые девять месяцев 2018 года отражают растущий спрос на основных рынках сбыта.

Российская Федерация (+15 %) сообщила о самом большом росте расходов и продолжает уверенно восстанавливаться после нескольких лет спада. Великобритания сообщила о росте на 10 %, несмотря на падение фунта по отношению к евро и доллару США, а расходы на туризм из Франции выросли на 10 % после нескольких лет довольно стабильного роста.

Соединенные Штаты Америки, являющиеся вторым по величине рынком источников в мире, зафиксировали 7-процентное увеличение в соответствии с показателями последних лет, в то время как рынок первоисточников Китая продемонстрировал незначительное снижение расходов в первые шесть месяцев 2018 года в результате ослабления юаня.

Как показывает мировой опыт, франчайзинг наиболее интенсивно развивается в тех странах и сферах бизнеса, где предоставляется возможность добиться максимального охвата территории и, соответственно, существенного роста прибыли. Привлекательность данного бизнеса для кандидатов во франчайзи подтверждена статистикой Международной ассоциации франчайзинга: в среднем – более 85% независимых малых предприятий по различным причинам прекращают свою деятельность в течение первых 5 лет, в то время как в системе франчайзинга – только 14 % [5].

На сегодняшний день растущий мировой рынок франчайзинга является одним из самых перспективных. Франчайзинговые компании, успешно функционирующие в 80 странах, создают около 13% валового национального продукта. Наиболее популярными, известными и активными американскими франчайзерами, функционирующими в сфере услуг, являются «America Centre» (услуги), «A-15» (прокат автомобилей), «Baskin Robbins» (мороженое), «Burger King» (быстрое питание), «Century XXI» (недвижимость). Среди европейских стран лидерами по распространению франчайзинга являются Франция, Германия и Великобритания. Во Франции числится более 1037 франчайзеров и 35 тыс. франчайзи. Согласно данным FRANDATA Corporation, сферами экономики, в которых франчайзинг получил на сегодняшний день наибольшее распространение, являются заведения фаст-фуда – около 20 % общемирового количества франчайзи, предприятия розничной торговли – 15 %, сфера услуг (в том числе спортивные и туристические) – около 1 %, автомобильные перевозки и обслуживание – 8 %, строительство – 7 %. На территории Германии насчитывается 910 франчайзинговых сетей, 55700 франчайзи. Такие французские брэнды как «Yves Rocher», «Kookai», «Promod», «Pimkie» уже долгое время развиваются на немецком рынке, 40 % всего рынка франчайзинга Германии занимают услуги, 28 % приходится на рестораны и отели, 8 % – торговля. Франчайзинг в Великобритании представляет собой идеальную систему бизнеса, как это демонстрируют 92 % франчайзи, считающие данную форму организации бизнеса очень выгодной [4].

На территории России франчайзинг вошел в практику лишь в 1995 году. При этом только в первые 4 года существования франчайзинга в России, на территории государства насчитывалось 42 франчайзинговые системы, то есть в среднем появлялось по 10 новых франшиз в год. В связи с этим все более актуальным становятся задачи, которые связаны с осмыслением специфики франчайзинга как особой формы хозяйствования и как механизма формирования стратегии развития сетевых организаций.



В настоящее время сеть туристических агентств «Розовый Слон» Российской Федерации сотрудничает с турагентствами ДНР по договорам франчайзинга и предоставляет возможность бесплатного вступления в сеть, то есть без паушального взноса и роялти, что позволяет без потерь пройти ребрендинг и получить гарантию всесторонней поддержки крупнейшего сетевого партнера в сфере туристических услуг на юге России. Вступление в сеть турагентств «Розовый слон» ускоряет развитие туристического бизнеса в Донецке, получая в пользование популярный бренд, технологии работы и рекламное обеспечение на максимально выгодных соглашениях. По итогам 2016 года сеть турагентств «Розовый слон» отправила свыше 65 000 туристов по таким направлениям, как Абхазия (Новый Афон), Россия (Адлер), Армения (Ереван), Кипр (Лрнака), Турция (Стамбул), Черногория (Будва), Греция (Кавала), Болгария (Боровец), Израиль (Нетания), ОАЭ (Шарджа), Италия (Флоренция).

Сеть турагентств «Розовый слон» оказывает всестороннюю поддержку как в ходе подготовки к открытию офиса будущего партнера, так и на протяжении всех следующих лет его функционирования. На сегодняшний день данная сеть имеет более 140 офисов продаж по всей территории РФ, 8 личных офисов в Ростове-на-Дону, 2 – в Краснодаре. С 2017 года собственный офис продаж и центр бронирования для турагентств «Розовый слон» работает на условиях франчайзинга с 4 турагентствами ДНР.

По итогам сотрудничества эксклюзивное право оперирования брендом «Розовый слон» в Донецке оказало следующие преимущества:

- повышенная комиссия (до 15 %) по операторскому продукту всех ведущих туроператоров России;

- единая маркетинговая политика;

- размещение контактных данных на сайтах ведущих туроператоров (в разделе "Где купить");

- юридическая и бухгалтерская поддержка со стороны компании-франчайзера;

- отсутствие вступительного взноса и ежемесячных платежей;

- защита интересов франчайзи при решении конфликтных ситуаций с туроператорами;

- помощь при обучении и подготовке кадров (тренинги и повышение квалификации сотрудников франчайзинговой фирмы в центральном офисе компании);

- проведение операторами семинаров 2 раза в год специально для сотрудников сети турагентств «Розовый слон» в Донецке;

- выгодная бонусная программа, включающая денежные бонусы и бесплатные рекламные туры за рубеж;

- эксклюзивное участие в акциях компании;

- предоставление дополнительной информации, структурированной по разделам, на сайте [www.pinkelephant.ru](http://www.pinkelephant.ru) с целью облегчения работы

начинающим менеджерам и размещения контактных данных по офисам франчайзи [4].

Едиными стандартами сети турагентств «Розовый Слон» являются рекламные макеты для наружных носителей, которые предоставляются управляющей компанией; рекламная политика (софинансирование крупных рекламных акций/промоушена на территории Донецка); единое информационное пространство (сайт).

Данная компания является наглядным примером применения договора коммерческого соглашения на территории ДНР в сфере туризма. С помощью ее бренда, хорошей репутации, высокого качества предоставления туристических услуг и лояльности клиентов возможно открытие новых предприятий, что будет способствовать продвижению такого специфической услуги как турпродукт. Франчайзи, сотрудничая с фирмой «Розовый Слон», в процессе своей деятельности получает ряд преимуществ, а те, учитывая тот факт, что данная компания функционирует на рынке туристических услуг достаточно давно, все возможные недостатки работы франчайзи будут сведены к минимуму.

Как показывает пример туристической компании «Розовый Слон», создание франчайзинговых сетей является очень многообещающим направлением развития сетевых туристских структур. Тем не менее, в условиях нестабильной экономики предприятиям, которые только начинают свою деятельность, целесообразно будет строить не исключительно франчайзинговую, а комбинированную сеть, делая упор на собственные офисы продаж. Такая сеть является более устойчивой к различным внешним угрозам (природным, экономическим и политическим факторам), так как не связана с работой в одном направлении.

*Выводы.* Таким образом, франчайзинг, как один из наиболее перспективных и динамично развивающихся видов бизнеса, способствует появлению новых продуктов и услуг, привлечению иностранных инвестиций, повышению правовой защиты предпринимателей, обеспечению занятости населения, насыщению страны высококачественными товарами и услугами, увеличению уровня налоговых поступлений и ряду других преимуществ. В Донецкой Народной Республике имеются достаточно широкие возможности для развития франчайзинга.

Вложение финансовых средств в такой бизнес экономически целесообразно, так как путешествия и отдых будут всегда актуальной потребностью человека, имеющей высокий спрос. Туристическая услуга в современном мире выходит на новый этап развития – если ранее путешествия были привилегией исключительно состоятельных людей, то в нынешнее время такие турагентства предоставляют эту возможность и для населения со средним достатком.

Основным преимуществом сотрудничества для франчайзи является то, что компания передает ему полный ассортимент продукции на эксклюзивной основе. В сущности роль франчайзи сведена к представительским функциям,

которые подразумевают успешную продажу туристических услуг, остальные же функции компания выполняет самостоятельно. Однако, помимо преимуществ, существуют и определенные недостатки для турагентств, которые оказывают существенное влияние на привлекательность и безопасность данного рода деятельности и его востребованность на территории экономически нестабильной ДНР.

Развитие франчайзинга в Донецке сдерживается рядом факторов, которые включают отсутствие у предпринимателей опыта работы в сфере франчайзинга, несовершенство законодательной базы, отсутствие развития банковского кредитования, а также недобросовестное отношение к чужой интеллектуальной собственности и выполнению договорных обязательств.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что система франчайзинга является выгодной как для крупной компании (франчайзера), так и для малых предприятий (франчайзи), способствуя развитию сферы услуг и экономики в целом, включая инновационную сферу. Франчайзинг доказал свою эффективность в большинстве стран мира, поэтому данная форма организации бизнеса в Донецке может стать одним из наиболее эффективных инструментов развития сферы туристических услуг на территории Республики.

#### ***Список используемых источников***

1. Кузнецов, В.И. Франчайзинг как механизм формирования стратегии развития туризма в современной России / В.И. Кузнецов, Н.А. Землянская // Международный студенческий научный вестник. – 2016. – № 2. – С. 74-77.
2. Колинченко, М.В. Франчайзинг как эффективная форма инновационного развития сферы услуг / М.В. Колинченко // Современные проблемы сервиса и туризма. – 2011. – № 3. – С. 70-77.
3. Нуретдинова, Ю.В. Перспективы развития франчайзинга в России в условиях экономической нестабильности / Ю.В. Нуретдинова, Д.О. Куприянова, А.А. Бурмистрова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2018. – № 5. – С. 170-173.
4. Официальный сайт Туристического агентства «Розовый Слон» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.pinkelephant.ru>.
5. Официальный сайт UNWTO [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www2.unwto.org/press-release/2018-11-28/2018-poised-advance-tourisms-leadership-among-top-global-economic-sectors>.

## ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ВЫДЕЛЕНИЯ ПОДСИСТЕМ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК ОБЪЕКТА УПРАВЛЕНИЯ

**Якимчак А.А.,**  
аспирант кафедры менеджмента  
непроизводственной сферы  
ГОУ ВПО «Донецкая академия  
управления и государственной службы  
при Главе Донецкой Народной  
Республики»

*В данной статье организация рассматривается в виде системы и объекта управления. На примере кредитно-финансовой организации рассмотрены организационные структуры и выделены подсистемы по функциональному признаку. Подчеркнута важность кредитной деятельности как подсистемы, показана взаимосвязь ее с остальными подсистемами. Подробно рассмотрена организационная структура кредитной деятельности как подсистемы.*

**Ключевые слова.** Система, кредитно-финансовая организация, организационная структура, подсистемы организаций, кредитная деятельность.

*In this article, the organization provides access to the video system and the control object. On the example of a credit and financial organization, organizational structures and selected subsystems according to their functional characteristics are considered. The relationship between them and the other subsystems. The organizational structure of credit activity as a subsystem is considered in detail.*

**Key words.** System, credit and financial organization, organizational structure, subsystems of organizations, credit activity.

**Постановка задачи.** В современном мире управленческая деятельность занимает важнейшее место в функционировании любой организации, особенно, занимающейся хозяйственной деятельностью. Это обусловлено повышенной конкуренцией, которая стала главным фактором влияния на эффективность деятельности организаций в XXI веке. Однако на территориях, подобных Донецкой Народной Республике, которые находятся в условиях политического и экономического кризисов, управление организацией усугубляется воздействием ранее не проявлявшихся факторов внешней среды. Например, к таким факторам можно отнести: потерю старых рынков сбыта продукции, отсутствие зарубежных инвестиций, высокая налоговая нагрузка, ухудшение демографической ситуации в связи с миграционными процессами, резкое снижение уровня доходов населения, несбалансированный рынок труда и др. По сути, в таких реалиях менеджмент организаций с трудом может ставить себе задачу развития, на первый план выходит выживание организации. Более глобальные проблемы, такие как проведение боевых действий и непризнание мировым сообществом Республики, замедляет развитие финансового сектора – одного из важнейших в экономиках современных развитых стран. Особенно

сильно сказывается отсутствие банковских услуг, которые жизненно необходимы субъектам производственного сектора экономики, нуждающимся в заемных ресурсах. Банки больше всех подвержены различным рискам, так как ведут наиболее активную финансовую деятельность, а финансовые, в частности кредитные, риски напрямую связаны с ошибками в финансово-экономических операциях [1].

Стабильному и стремительному развитию банковского сектора в ДНР мешает ряд проблем, среди которых особняком стоит проблема управления важнейшим видом деятельности коммерческого банка – кредитованием. Существует реальная необходимость создания такого механизма управления этим видом деятельности, который будет отвечать сложившимся условиям в Республике.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Во время написания данного исследования были рассмотрены работы следующих авторов, занимающихся подобной проблематикой: С.С. Борисенко, С.В. Дроженко, И.С. Марченко, Э.А. Смирнов и др.

Формулирование цели исследования. Обоснование, с точки зрения эффективности управления, необходимости выделения отдельных подсистем организации как объекта управления на примере кредитно-финансовой организации.

*Изложение основного материала исследования.* Организацию как явление чаще всего представляют в виде системы. Это обуславливается наличием множества общих признаков и свойств.

Система является совокупностью взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, обладающих общими свойствами. Проведя декомпозицию этого определения, раскроем сущность системы, а соответственно и организации с точки зрения системного подхода. Итак, элемент – это есть неделимая часть системы, обладающая самостоятельностью по отношению к данной системе. Неделимость элемента рассматривается как нецелесообразность учёта в пределах модели данной системы его внутреннего строения. Связью элементов называют совокупность зависимостей свойств одного от свойств других. Установить связь между двумя элементами – это значит выявить наличие зависимостей их свойств. Взаимодействие – совокупность взаимосвязей и взаимоотношений между свойствами элементов, когда они приобретают характер взаимодействия друг другу [2]. Так же важной категорией является подсистема – составляющая часть системы, которая организована по функциональному или структурному признаку, и представляет собой совокупность элементов, объединенных также общей целью. То есть подсистема есть менее сложной системой, нежели та, частью которой она является.

Любая организация является сложной системой, имеет несколько подсистем. В научной литературе мнения об их количестве и содержании разнятся. Например, с точки зрения менеджмента, выделяются две наиболее крупные подсистемы: управляющая и управляемая.

По мнению Э.А. Смирнова [3], необходимо выделять три основные подсистемы организации:

технологическую (станки, оборудование, компьютеры);

биологическую (включает в себя флору и фауну планеты, так же человеческий организм, относительно которых принимаются решения);

социальную (человек – объект управления).

Джеймс Клоусон разработал и предложил системную модель организации, в которой выделяет шесть основных подсистем, необходимых для выживания и развития открытой системы:

подсистема контроля поступлений в организацию (управляет входящими потоками ресурсов: материалов, людей, денег);

подсистема производства (перерабатывает ресурсы и производит конечный продукт);

подсистема контроля оттоков из организации (распределяет во внешней среде оттоки организации: продукты, людей, деньги);

подсистема управления (формулирует цели, планы, средства контроля);

подсистема адаптации (отслеживает изменения во внешней среде);

подсистема поддержки (поддерживает равновесие всей системы).

Синди Адамс и Билл Адамс в собственной модели выделяют следующие шесть подсистемы:

система коммуникаций – обеспечивает организацию открытым свободным обменом информацией;

система лидерства (стратегического управления) – создает и поддерживает условия процветания организации;

система норм – позволяет организации оценивать собственные достижения;

система производства – регулирует средства и методы производства товаров и услуг, востребованных потребителями;

система ответственности – формирует такую среду, в которой люди чувствуют себя ответственными за эффективность деятельности организации;

система производительности труда – отбирает, поддерживает и развивает сотрудников, соответствующих целям организации.

Как видим, каждый исследователь разделяет подсистемы по тому принципу, который считает наиболее важным, что в первую очередь обуславливается многими различиями между организациями. Для того, чтобы обосновать выделение подсистем как отдельных объектов управления, необходимо рассмотреть организационные структуры исследуемых организаций, ведь они являются базой для дальнейшего функционирования и управления той или иной подсистемой организации. В современном менеджменте существует несколько моделей организационных структур, которые используют кредитные организации. Наиболее используемой является механистическая структура. В ней отдельные подразделения специализируются на определенном круге операций. Такие структуры бывают двух видов:

функциональные (или линейно-функциональные) подразделения создаются для решения определенных задач. При такой структуре в крупных кредитных организациях создается вертикальная иерархия департаментов, которые делятся на управления, а те в свою очередь – на отделы, отделы – на сектора, сектора – на группы и т. д. В то же время, функциональное деление используется небольшими и средними кредитными организациями. В его основе – пооперационное разделение структур, то есть создаются валютный, кредитный, операционный отделы и т. п.;

дивизионная структура, при которой деление организации ориентировано на потребителя, продукт или регион. В обязанности сотрудников соответствующих управлений входит полное обслуживание клиентов по всем видам оказываемых банком услуг. Они обязаны уметь объяснить правила предоставления услуг и дать свои рекомендации по возможным операциям.

Как правило, структурно сотрудники поделены на два-три управления: по работе с физическими лицами, обслуживанию юридических лиц, иногда создается специальное подразделение для VIP-клиентов. При дивизионной структуре существует разделение на фронт-офис, отвечающий за работу с клиентами, проведение операций, и бэк-офис, на который возложена работа по оформлению документации и другое обслуживание работы фронт-офиса.

Как альтернатива механистическим структурам, существуют органические, которые ориентированы на быстрые изменения окружающей среды. К ним относятся такие структуры:

- проектная, действует для реализации отдельно взятого проекта;
- матричная, представляет собой совмещение традиционных механистических структур с проектным подходом к реализации целей.

Организационная структура кредитных организаций не регулируется законодательно и каждый банк вправе выбирать собственную структуру [4]. Структура коммерческого банка зависит от его размеров и разветвленности специализации его деятельности. На рис.1. представлена организационная структура среднестатистического универсального коммерческого банка в странах СНГ и выделены подсистемы по функциональному признаку.

В деятельности практически любого коммерческого банка, используя функциональный подход, можно выделить пять подсистем: кредитную, депозитную, валютную, посредническую и учетно-кассовую деятельность. Важнейшей из них является кредитная, так как приносит наибольшую часть дохода и прибыли банка. На рисунке 1 представлена организационная структура универсального коммерческого банка и указаны департаменты банка, как центры управления и принятия решений по тому или иному виду деятельности. Область, выделенная пунктирной линией, является отображением различных видов деятельности банка.

Необходимо отметить, что все виды деятельности взаимосвязаны, также как подсистемы в единой системе. Поэтому целесообразно рассматривать банк как систему, а выделенные пять частей его деятельности, как подсистемы. Подтвердим сопоставление видов деятельности с подсистемами на примере

кредитной деятельности, которая в первую очередь тесно взаимосвязана с депозитной, так как именно депозитные ресурсы, являются основой кредитной деятельности банка.

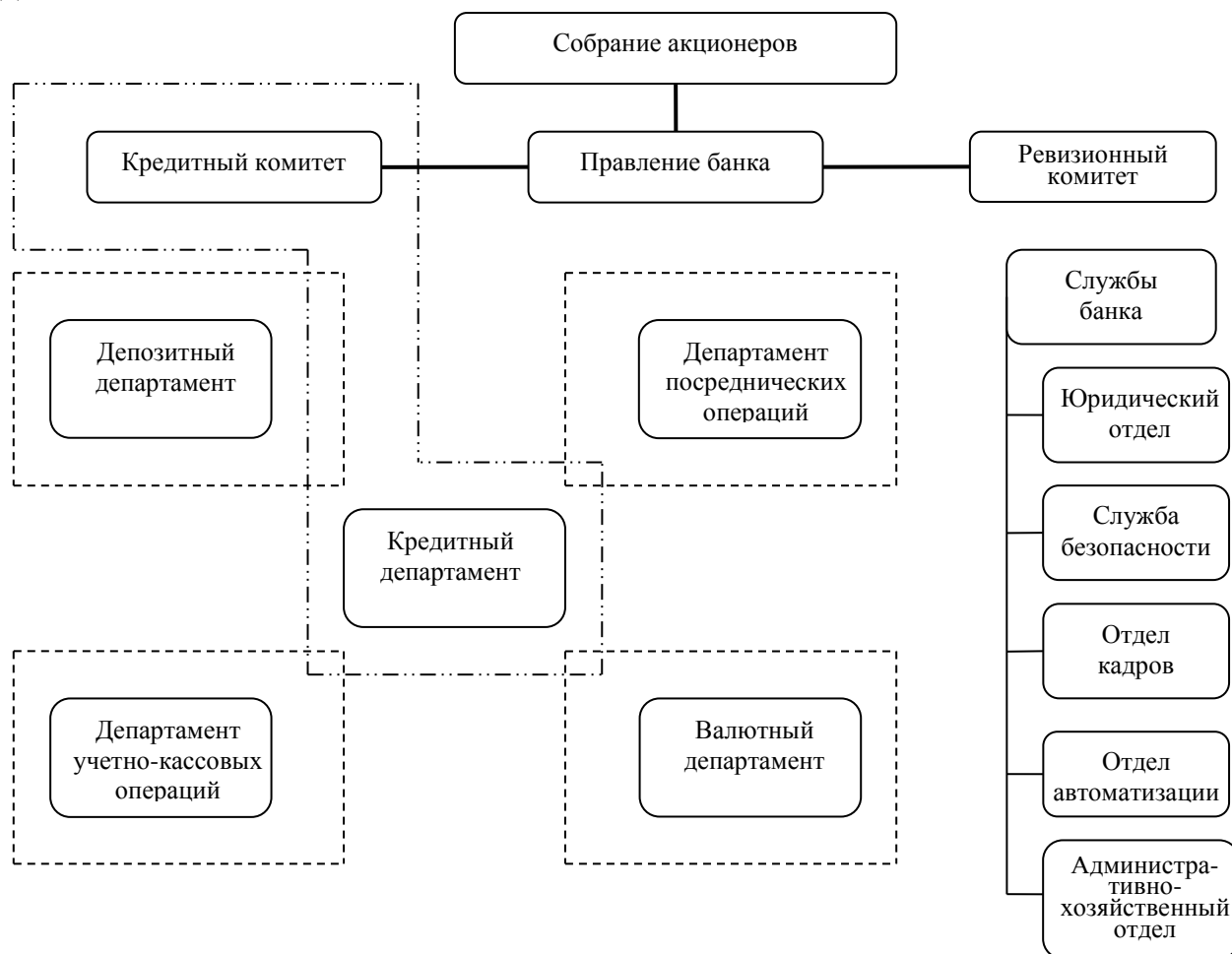


Рис.1. Подсистемы организации по функциональному признаку в организационной структуре коммерческого банка (выполнено автором)

Также кредитование связано и с валютной деятельностью, так как оно может осуществляться в иностранной валюте. Специфические виды кредита, например, факторинг, по сути, являются посреднической деятельностью, которая относится соответственно к департаменту посреднических операций. Средства, полученные в виде кредита на счет заемщика, в дальнейшем могут использоваться для расчетных операций. Таким образом, еще раз отметим важность кредитования как центрального вида деятельности банка, который позволяет осуществлять операции, относящиеся к остальным подсистемам.

Учитывая важность кредитования и его взаимосвязь со всеми остальными подсистемами и структурными подразделениями, можно отметить, что большую роль в функционировании банка играют органы, управляющие этим видом деятельности. На рисунке 2 показана организационная структура кредитования, то есть все подразделения, имеющие отношение к реализации этого вида деятельности.



Для более детального ознакомления с важнейшей подсистемой кредитно-финансовой организации – кредитной, рассмотрим составляющие её организационной структуры (рис. 2). Отметим, что эффективность управления любой коммерческой деятельностью, и кредитной соответственно, во многом зависит от формирования и реализации адекватной конфигурации взаимосвязей в коммерческом отделе [5].

Главным органом, участвующим в кредитной деятельности, является правление банка, а именно заместитель правления, отвечающий за кредитование. Правление – это коллегиальный орган, действующий на основании устава банка и выполняющий оперативное управление банком. По решению правления создается коллегиальный орган – кредитный комитет, который действует непрерывно и принимает окончательное решение по выдаче или отказу кредита. В зависимости от важности и сложности сделки, кредитный комитет вправе делегировать свои полномочия руководителям отделений и филиалов. В зависимости от величины банка, подразделение, которое занимается основной работой по оформлению, рассмотрению кредитных заявок и заключению кредитных договоров, называется кредитный департамент банка, в менее крупных банках имеет название кредитный отдел. Он делится на две основные части: работа с корпоративными клиентами (юридическими лицами) и работа по потребительскому кредитованию (физическими лицами).

Также необходимо выделить подразделения, которые косвенно влияют на успешность кредитной сделки. То есть помимо кредитования они участвуют и в других видах банковской деятельности. К таким относятся:

служба безопасности (при подаче заявки на выдачу кредита проводится беседа между инспектором службы безопасности и потенциальным клиентом);

юридический отдел (отвечает за юридическую правильность и достоверность банковских документов при оформлении кредитной сделки);

служба оценки залога (отвечает за наличие и соответствующую требованиям договора стоимость предоставленного клиентом залога под кредит);

служба технического обеспечения (отвечает за обеспечение процесса кредитования компьютерной техникой и сопровождение работ, связанных с её обслуживанием).

Перечисленные структурные подразделения выполняют вспомогательные функции, однако, без них трудно осуществлять эффективную кредитную деятельность.

Реализация системного подхода и комплексной оценки в вопросах управления кредитной деятельностью, а точнее её рисками, позволяет более эффективно использовать ресурсы, разграничивать зоны ответственности и повышать эффективность и результативность данной работы [6]. Таким образом, показав важность, взаимосвязи и сложность такой отдельной подсистемы как кредитная деятельность, автором обосновано её выделение как первостепенного объекта управления, успешность управления которым является залогом эффективного управления всей организацией (коммерческим банком) в целом.



Рис.2. Часть организационной структуры банка, осуществляющей кредитную деятельность (составлено автором)

*Выводы по данному исследованию.* Эффективное управление организацией может быть достигнуто через совершенствование управления его отдельными подсистемами, выделенными по функциональному признаку, что позволит получить наибольший эффект в функционировании и развитии организации. В кредитно-финансовой организации такими подсистемами являются кредитная деятельность, депозитная деятельность, валютная деятельность, посредническая деятельность и расчетно-кассовое обслуживание. В дальнейших исследованиях планируется изучение особенностей управления кредитной деятельностью, как важнейшей подсистемы коммерческого банка, и разработка рекомендаций по ее совершенствованию.

#### **Список использованных источников**

1. Борисенко С.С. Проблемы управления финансовыми рисками в банковской деятельности / С.С. Борисенко // Молодой ученый. – 2018. – №19. – С. 31-33.
2. Чернышов, В.Н. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / В.Н. Чернышов, А.В. Чернышов. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – 96 с.
3. Электронный ресурс [https://www.banki.ru/wikibank/organizatsionnaya\_struktura\_banka].
4. Марченко И.С. Системный подход к управлению коммерческой деятельностью организаций/ И.С. Марченко // Вестник МГТУ. – 2010. – №1.
5. Дроженко С.В. Система управления банковскими рисками и их регулирования / С.В. Дроженко // Молодой ученый. – 2018. – №30. – С. 29-31.

## МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ ПРЕДПРИЯТИЯ

*Мова Е.В.,  
ассистент кафедры менеджмента  
ГОУ ВПО ЛНР «Донбасский государственный  
технический университет»*

*В статье описаны методические подходы к анализу организационной культуры предприятия: социальное прогнозирование поведения коллектива, математическое моделирование, сценарный подход к прогнозированию явлений. Определено, что метод экспертных оценок позволяет объективно оценить конкретные явления или процессы в рамках действующей организационной культуры на предприятии. В данном случае, изучению подвергаются ценностные ориентации, в которых отображаются потребности, интересы, мотивы и установки респондентов. Используя обозначенные подходы можно выявить проблемные зоны в работе механизма управления персоналом на предприятии.*

**Ключевые слова:** *организационная культура, эффективность, управление персоналом, экспертные оценки, интервьюирование, моделирование ситуации.*

*In the article the methodological approaches to the analysis of the organizational culture of the enterprise: social forecasting of collective behavior, mathematical modeling, and scenario approach to forecasting phenomena are describes. The methods of expert an assessment allows to objectively evaluate specific phenomena or processes within the framework of the current organizational culture at the enterprise are determined. In this case, value orientations are studied, which reflect the needs, interests, motives and attitudes of respondents. Using the indicated approaches, it is possible to identify problem areas in the work of the personnel management mechanism at the enterprise.*

**Key words:** *organizational culture, efficiency, personnel management, expert assessments, interviewing, situation modeling.*

*Постановка задачи и актуальность.* В контексте формирования организационной культуры важно выявлять факторы, которые могут существенно повлиять на эффективность управления персоналом как на действующем предприятии, так и на этапе его создания и дальнейшего развития. Организационная культура автором ранее рассматривалась в ряде собственных исследований [1, 2] и обозначена как «...состояние явлений, процессов на предприятии, которые вытекают из настоящего, имеет корни в прошлом и формирует будущее...» [1]. В результате, социальные факты и процессы, в рамках организационной культуры, а также установленные правила являются носителями информации о самом коллективе. Именно организационная культура на основе закона причинности, или каузальной (причинной) зависимости [3, 4] будет в дальнейшем оказывать существенное влияние на получение прибыли компании. Соответственно, необходимо применять комплекс методов для изучения организационной культуры, которая, в свою очередь, является существенным фактором снижения или повышения эффективности управления персоналом. В результате, выше представленные аргументы и обозначили актуальность данной статьи.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Вопросам причинно-следственных связей в рамках различных систем управления посвящены научные труды большого количества зарубежных ученых [4, 5, 6, 7]. Отечественные ученые, такие как Панфилов А.И., Абдуллаев Р.А. [9], Панежин Е.К. [10], Абдулхаирова Э.М., Умаров Ф. [11], изучая механизм управления персоналом, выделяют мотивацию, а также психологические и не психологические мероприятия, которые оказывают существенное влияние на эффективность работы предприятия в стратегической перспективе. Однако, все представленные исследования не учитывают предварительное исследование в части формирования организационной культуры на начальной стадии развития предприятия в виде start-up проектов и на уже действующих предприятиях на основе специально подобранной системы специфических методов.

*Целью статьи является* обоснование применения совокупности методов для анализа организационной культуры, как важнейшей составляющей эффективного механизма управления персоналом на предприятии.

*Изложение основного материала исследования.* Изучение современной литературы в части повышения эффективности механизма управления персоналом [7,8,9,10] позволило выявить, что в большинстве случаев путь эволюции и изменений в коллективе коммерческого предприятия от начала его зарождения имеет вероятностный характер, что может оказать существенное влияние на достижение основных результатов компании – объемов продаж и прибыли компании. Поэтому, необходимо рассмотреть несколько методических подходов к анализу организационной культуры предприятия.

*Методический подход, основанный на опросе экспертов* [12, 13, 14]. Такие опросы экспертов вошли в практику менеджмента еще в конце 60-х годов, «...когда была определена ограниченность возможности применения экстраполяции и математического моделирования...» [15].

На основе специально разработанных анкет в процессе опроса экспертов (внешних или топ-менеджмента компании) относительно принципов работы организационной культуры можно получить определенный массив данных. В ходе обработки результатов такого опроса можно получить средние значения для оценки уровня организационной культуры на предприятии. Наиболее часто используется среднее арифметическое экспертных данных. Но при этом необходимо помнить, что надежность полученных оценок и выстроенный на их основе прогноз развития коллектива не всегда совпадает со средним значением или с фактическим настроением, мнением большинства. При обработке и формировании окончательных выводов экспертного опроса надо учитывать разный уровень компетентности каждого эксперта.

*Методы опроса работников предприятия* [13, 14]. Или другими словами – глубинное интервьюирование. В одном случае, обычный респондент (работник предприятия), может в значительной мере рассматриваться как, своего рода, эксперт, поскольку владеет определенным социальным опытом. Ценность опрошенных работников разного уровня прямо пропорциональна их осведомленности о предмете (проблеме), которое изучается. Наибольшую

значимость и ценность имеют опросы респондентов относительно их личного настоящего (будущего) или настоящего (будущего) их ближайшего социального окружения в рамках сложившейся организационной культуры.

В практике прогнозирования в особенности успешно применяется изучение ценностных ориентаций, в которых отображаются потребности, интересы, мотивы и установки респондентов. Выявление принципов, которые оказывают влияние на поведение работников в коллективе, является основой для изучения их ценностных ориентаций, что имеет большое значение для изучения эффективности существующих социальных явлений и процессов в управлении персоналом и при формировании организационной культуры.

В особенности эффективны периодические опросы работников предприятия с учетом изменений внешней среды. Такие периодические опросы составляют систему мониторинга состояния организационной культуры.

*Методический подход, основанный на моделировании социальных явлений* [16]. Для изучения социальных процессов в коллективах предприятий применение математических методов, в том числе методов математического моделирования, существенно ограничено. Это обусловлено отсутствием достоверной информации о развитии системы управления предприятием, так как из-за ряда социальных, экономических и политических катаклизмов последних лет на эффективность управления персоналом постоянно действует стохастическое поле социально-формирующих факторов. Поэтому, наиболее часто используют тренд (экстраполяцию), а в редких случаях – факторные (аналитические) модели.

То есть на основе определенного ряда количественных данных можно экстраполировать в будущее состояние механизма управления персоналом. Такие количественные данные можно увязывать с системой мотивации и движением персонала по карьерной лестнице в контексте механизма управления персоналом.

Для прогнозирования применяются различные математические формулы, но в основе социального прогнозирования важно выделять определенные факторы. Так, в основе построения факторных моделей лежит определенный механизм взаимодействия разных факторов, которые зависят от одного или нескольких факторов или их групп. При этом используют методы статистики, теории принятия решений и т.п.

Лишь недавно при изучении социальных процессов начали применять эвристические разновидности моделирования, то есть, имитационные и игровые модели.

*Методический подход, основанный на сценарном методе прогнозирования* [17]. Этот метод разрешает устанавливать логическую последовательность событий и явлений в рамках коллектива. Однако, склонный к самодетерминирующему, свободному поведению, человеческий фактор, требуют не столько построения прогнозов в прямом понимании этого слова, сколько сценариев развития.

Сценарии развития событий можно использовать для описания любых

процессов, протекающих в коллективах. Их особенность заключается в том, что практически любой квалифицированный менеджер может дать подходящую информацию для написания сценария изменений в подчиненном ему коллективе. Важным аспектом, который необходимо учитывать при получении подобной информации, является предубежденность и субъективизм этого менеджера. Поэтому при написании сценария необходимо предварительно составить «портрет» коллектива с социальной, экономической, морально-психологической сторон. После получения и оценки объективной информации такого рода, субъективизм и предубеждение руководителя коллектива, которые, естественно, отражаются на предоставляемых им данных, смогут принести немало пользы для решения проблем коллектива. Сравнительный анализ обоих полученных блоков информации покажет (если это существует) заложенные в них противоречия, характер проблем взаимоотношений и т.п. Это можно описать с помощью сценариев развития. Фактически, для написания качественного сценария развития коллектива необходимо, не только обладать высокой аналитической способностью, но и хорошо разбираться в отношениях людей, в самих людях, понимать их проблемы и уметь увидеть их возможную реакцию на какие-либо действия. Таким образом, для написания сценариев развития коллектива, наиболее подготовлены отделы кадров, отделы внутреннего менеджмента и «публик рилейшнс». Это объясняется спецификой их работы в области знаний о личностях, формирующих коллектив.

Таким образом, опираясь на все выше изложенное, можно сделать следующий вывод. Создание прогноза социального развития или изменения всегда должно начинаться с некоторой допрогнозной деятельности, то есть, уточнения целей и задач, формулирования рабочих гипотез, определения методов, структуры и организации поисковой работы. Потом собирается информация о состоянии и динамике развития объекта исследования в прошлом, данных прогностического фона (внешних факторов, которые существенно влияют на развитие объекта изучения (прогнозирование): экономических, социальных, научно-технических, экологических, демографических, политических и т.п.). На этой основе в процессе использования разных методов осуществляют прогнозный (изыскательский) поиск, то есть, выяснение того, какие проблемы могут проявиться при сохранении существующих тенденций развития (в случае, если ничто не изменяется) и что может последовать за их изменением.

В поисковом социальном исследовании определяют не только реально ожидаемое состояние, к которому нужно будет приспособиться, а и перечень разного рода проблем, которые возможно придется решать. После поискового (изыскательского) этапа наступает очередь разработки методов изменения, главная задача которых, – определение возможных путей решения проблем, выявленных в процессе поискового исследования. Особенно это касается прогнозной деятельности развития коллективов в государстве с нестабильной политической, экономической и социальной ситуацией, например в Луганской Народной Республике или Донецкой Народной Республике. Это объясняется тем, что в период глобальных кризисных изменений (в масштабе государства) идет постоянный всплеск социальных возмущений, которые отражаются на

эффективности систем управления предприятий. Коллективы предприятий как часть общества также подвергаются определенному социальному давлению, что отражается на функционировании механизма управления персоналом. Поэтому при анализе и изучении коллективов предприятий необходимо помнить, что они являются отражением более значительных событий, а деформации их управленческих систем и проблемы социально-экономического характера могут относиться ко всему государству.

В ближайшем будущем многие предприятия (прежде всего коммерческие) будут вынуждены изменить свои отношения в сфере управления. Это объясняется невозможностью проведения качественной финансовой деятельности без эффективного механизма управления персоналом. То есть, от заинтересованности и самостоятельности каждого отдельного звена предприятия может зависеть преуспевание всего предприятия в целом. Для повышения эффективности механизма управления персоналом автором представляется целесообразным трансформировать систему оценки состояния отдельных элементов данного механизма, а именно организационной культуры и подсистемы мотивации. На первом этапе трансформации организационной культуры необходимо правильно построить социально-экономический и морально-психологический «портрет» коллектива. Это даст возможность оценить эффективность существующей системы управления, степень ее развития и раскрыть основные проблемы управления коллективом предприятия. Для этого целесообразно использовать качественные и количественные методы опроса руководящего состава и работников. Приемлемым инструментом для проведения таких опросов является анкетирование.

Анкетирование – является средством сбора информации, с помощью которого можно обнаружить воздействие на людей, их окружение, предусмотреть дальнейшее поведение опрашиваемых и их реакцию на конкретные изменения и действия, а также выполнить количественную оценку субъективных человеческих суждений [18].

Анкетирование дает возможность лучше (сравнительно с другими способами) изучить потребности и возможности работника (специалиста любой категории и любого уровня управления), обнаружить основные причины конфликтов и проблем, разработать методы оценки механизма управления персоналом на предприятии. На основе этого можно создать такую систему управления, которая помогла бы работнику (руководителю) четко ориентироваться в коммуникационном пространстве предприятия, придерживаться принципов корпоративной этики и культуры, участвовать в соблюдении принципов социальной справедливости и развивать гармоничное управление на предприятии.

*Выводы.* Таким образом, данная статья позволяет систематизировать наиболее важные методические подходы к исследованию организационной культуры как одной из важнейших составляющих механизма управления персоналом. Так, детализирован подход, основанный на социальном прогнозировании поведения коллектива. Такой подход включает в себя метод экспертных оценок, который позволяет глубоко изучить ценностные ориентации, в которых отображаются потребности, интересы, мотивы и установки

респондентов. Кроме этого, возможно экстраполировать и будущие тенденции в стратегической перспективе.

Также отмечено, что методический подход с применением математического моделирования имеет ограничения, связанные со сложностью объекта изучения. Наиболее интересным предложением для изучения организационной культуры и ее связь с эффективностью механизма управления персоналом является сценарный метод прогнозирования. Различные сценарии развития событий (оптимистический, пессимистический, реалистический) можно использовать для описания любых процессов, протекающих в коллективах. Таким образом, предложенные методические подходы, в дальнейших исследованиях автора, необходимо апробировать на примере действующих предприятий на территории государства с особым статусом в условиях внешнеполитической и внутриэкономической нестабильности.

### ***Список использованных источников***

1. Мова, Е.В. Разработка функциональной схемы механизма эффективного управления персоналом промышленных предприятий региона / Е.В. Мова // Вестник Донецкого национального университета. Серия В. «Экономика и право». – 2018. – № 4. – С. 125-130.

2. Мова, Е.В. Теоретические аспекты организационной культуры как фактора эффективной деятельности предприятия/ Е.В. Мова // Менеджер, научный журнал. – 2018. – № 2 (84). – С. 241-246.

3. Руководство по поиску причин и принятию решений. [Электронный ресурс]. – режим доступа: <http://maxima-library.org/knigi/knigi/b/395225?format=read> (Дата обращения 12.09.19).

4. Griffiths, T. L. and Tenenbaum, J. B. (2005). Structure and strength in causal induction. *Cognitive Psychology*, 51(4): 334–384.

5. Fischer, D. A. (2006). Insufficient Causes. *Kentucky Law Journal*, 94: 277–37.

6. Faro, D., McGill, A. L., and Hastie, R. (2013). The influence of perceived causation on judgments of time: An integrative review and implications for decision-making. *Frontiers in Psychology*, 4: 217.

7. Entner, D. and Hoyer, P. O. (2010). On Causal Discovery from Time Series Data using FCI. In *Proceedings of the 5th European Workshop on Probabilistic Graphical Models*.

8. Ellison, B., Lusk, J. L., and Davis, D. (2014). The Effect of Calorie Labels on Caloric Intake and Restaurant Revenue: Evidence from Two Full-Service Restaurants. *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 46(2): 173–191.

9. Панфилов А.И., Теоретические основы эффективности управление персоналом предприятия / А.И.Панфилов, Р.А. Абдуллаев // Международный научный журнал «Инновационная наука». - №4. – 2016. – С. 225-229.

10. Панежин Е.К. Мотивация как фактор повышения эффективного управления персоналом / Е.К.Панежин // Вестник науки и образования. – № 10(64). часть 4. – 2019. – С. 65-69.

11. Абдулхаирова Э.М. Стратегическое управление персоналом предприятия: концептуальные подходы / Э.М. Абдулхаирова, Ф. Умаров // Таврический научный обозреватель. – № 4(9). – 2016. – С. 25-27.



12. Булкин А.Н. Социальное прогнозирование в исследовательском поле российской социологии / А.Н.Булкин, О.В. Совершенный, А.А. Федорова // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – Выпуск 1 (174). – 2016. – С.83-86.

13. Методы проведения опроса экспертов [Электронный ресурс]. – режим доступа: <https://economy-ru.info/info/173413/> (Дата обращения 20.09.19).

14. Кузьменко Т.В. Экспертный опрос как основа принятия управленческих решений / Т.В. Кузьменко // Социологический альманах – 2017. – С. 433-443.

15. Мальцев К.В. Использование методов экспертного опроса в исследовании формирования и развития земельного рынка в России [Электронный ресурс] / К.В. Мальцев // Вопр. управления. – 2007. – Вып. 1. – Режим доступа: <http://vestnik.uara.ru/en/issue/2007/01/11/>. (Дата обращения: 10.08.2019).

16. Барышева Е.Н. Математическое моделирование структурных изменений персонала предприятий / Е.Н. Барышева, Л.А. Сараев // Вестник СамГУ. – 2011. – № 1/1 (82). – С. 38-47.

17. Петров А.С. Методы и приёмы прогнозирования социально-экономических явлений / А.С. Петров, С.В. Михеева, А.В. Семенова // Научно-практические исследования. – №8. – 2017. – С. 125-127.

18. Метод анкетирования: плюсы, минусы и особенности. – Режим доступа: <https://plusminusi.ru/metod-anketirovaniya-plyusy-minusy-i-osobnosti/> (Дата обращения: 10.08.2019).

## УДК 005.5

### ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ

*Братковский М.Л.,  
доктор наук по государственному  
управлению, профессор  
профессор кафедры хозяйственного  
права ГОУ ВПО «ДонАУиГС»*

*Статья посвящена исследованию отличительных особенностей руководителя. Так как проблема руководства коллективом является важной задачей изучения менеджмента.*

*Ключевые слова:* менеджмент, управление, руководство, руководитель.

*The article is devoted to the study of the distinctive features of the leader. Since the problem of team leadership is an important task of studying management.*

*Keywords:* management, management, leadership, leader.

*Постановка проблемы.* Руководитель – центральное звено коллектива. Опираясь на коллектив, руководитель организует деятельность людей, он создает оптимальные условия для личного развития каждого сотрудника. Как исполняет свою роль руководитель, каковы его личностные качества, стиль руководства, способности зависят результативность его работы и руководимым им коллективом.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Проблема роли и значения руководителя в жизни коллектива нашла свое отражение в трудах таких ученых, как В.Г. Афанасьева, Г.В. Атаманчука, В.С. Комаровского, Ю.П. Аверина, М. Чуркина, Н. Жатько, А.Г. Ковалева, М.М. Шутова, В.Ю. Чернецкого.

*Актуальность.* В условиях жизнедеятельности в Донецкой Народной Республике, когда проводится крупномасштабная кадровая акция по подбору руководящих кадров «Сила Донбасса» необходимо осознать, что каждый руководитель являет собой неповторимую личность со своими отличительными нравственно-психологическими особенностями.

*Изложение основного материала.* Достижение высокого уровня профессионализма руководителя может быть достигнуто благодаря знаниям науки управления, жизненному и профессиональному опыту. Недооценка социально-психологических проблем, сведения руководства к решению чисто экономических и технических задач снижает эффективность управленческого воздействия.

К. Маркс в своих работах придавал большое значение вопросам управления людьми. Так, он писал: «Всякий непосредственно общественный или совместный труд, осуществляемый в сравнительно крупном масштабе, нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов. Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере» [1, с. 342].

Во многих учебниках по менеджменту представлен перечень тех особенностей, которыми должен обладать хороший руководитель. Хотя каждый из авторов, перечислявших присущие руководителю особенности, по своему их себе представляет. В работе Р. Стогдилла мы найдем обзор более ста исследований, посвященных этому вопросу. Из обзора явствует, что из всех физических, умственных и личных детерминант эффективности управления – якобы выявленных в этих исследованиях – только 5 % совпадает в четырех или более случаях [2, с. 35-37]. Уже одно это является доказательством полной неудачи экспериментов, проведенных в этой области. Для того чтобы мы смогли составить себе представление относительно царящего здесь хаоса, приведем в качестве примеров высказывания нескольких авторов относительно выявленных ими «отличительных особенностей» руководителя.

В. Балиньский видит следующие характерные особенности: здоровье, внимательность, интеллектуальные способности, быстрота реакции, опыт, общая теоретическая подготовка, специальные навыки и способности, высокий

моральный уровень, инициатива, энергичность, способность принимать решение, понимание окружающей обстановки, гражданское мужество, умение поддерживать хорошее настроение, знание людей, неподверженность внушению, такт, склонность к самосовершенствованию, способность предвидеть, организовывать, приказывать, координировать, контролировать.

К. Дэвис после ряда оговорок относительно отличительных особенностей руководителя говорит, что удалось обнаружить весьма слабую корреляцию между успешной управленческой деятельностью и высоким умственным развитием.

Дж. Блэк называет следующие характерные особенности: честолюбие, здравый смысл, стойкость, организационное и административное упорство, способность планировать, умение обращаться с людьми, знание дела, понимание людей, смелость.

Р. Бейси считает характерными особенностями руководителя жизнеспособность и стойкость, решимость (необходимо уметь и хотеть решать), умение убеждать, не бояться ответственности, незаурядное умственное развитие.

Как мы видим, что все вышеприведенные особенности руководителя заметно отличаются друг от друга. Кроме того, необходимо отдавать себе отчет в том, что в каждую из перечисленных особенностей авторы вносят свое субъективное понимание. Что значит «внимательность»? Ведь существуют различные виды и различные степени внимательности. О каком виде и о какой степени идет речь? Что значит «неподверженность внушению»? Но ведь именно эта неподверженность может быть преградой на пути всякого прогресса. Аналогичные сомнения, лишаящие всякого смысла перечисленные особенности, можно высказывать до бесконечности.

И когда ведется перечисление каких-то достоинств, то вряд ли можно говорить об их проектном соотношении. Чего должно быть сколько? Чего больше, чего меньше? Дело в том, что почти всеобщим законом является то обстоятельство, что новое качество, возникающее из соединения нескольких факторов, определяется пропорцией. Авторы, которые с такой уверенностью рассуждают о характерных особенностях руководителя, по-видимому, не замечают проблемы пропорций, как если бы она вообще не существовала.

В каждой ситуации различных видах деятельности (а их бесконечное множество) появляются специфические особенности руководителя, определяющие его успех. Один и тот же руководитель в одной ситуации, на одной должности может оказаться хорошим, а в другой ситуации, на другой должности – совершенно непригодным.

Ковалевский С. пишет: «В одной и той же группе, в одно и то же время различные люди выполняют различные работы, и определенное поведение руководителя, вытекающее из определенных черт, может быть подходящим для одного типа работы, а другого рода поведение, вытекающее из другого комплекса черт, может потребоваться для другой работы» [3, с. 162-163]. Новым аспектом приведенной выше формулировки является только то, что если другие авторы утверждали, что благодаря определенным особенностям человек в одной

ситуации может быть хорошим руководителем, в другой – плохим, то Бейси идет, пожалуй, еще дальше, указывая, что в одной и той же ситуации и для одной и той же группы работников можно быть одновременно – вследствие наличия определенного комплекса особенностей – хорошим и плохим руководителем.

Критикуя общую концепцию характерных особенностей руководителя, Дэвис пишет: «Стремиться к тому, чтобы все руководители отвечали определенному комплексу требований, – значит хотеть стандартизировать управление и сделать его неэффективным, поскольку во многих случаях эти руководители не будут соответствовать конкретным ситуациям... Как только ситуация меняется, то вследствие этого возникает потребность в иных качествах руководителя. Нет возможности каким-либо образом повторить «вчерашний день». Нет возможности получить гарантию, что «завтра» будет похоже на «сегодня». Данная цитата выводит на глубокие размышления. В самом деле определить характерные особенности руководителя опираются на опыт прошлого и проводимые исследования. Теория отличительных особенностей руководителя нужна нам не для прогнозирования того, что было, так как это уже не вернется, а для воссоздания того, что будет, а ведь именно в области межличностных отношений отнюдь не в меньшей степени, чем в области точных наук.

Являясь тактиком и стратегом революционной деятельности, В.И. Ленин рассматривает ряд положений, касающихся руководства коллективами. Он раскрыл особенности руководства в зависимости от уровня развития коллектива и в первую очередь состояния дисциплины. В.И. Ленин считая, что руководитель воспитывает массы своим поведением, оказывая на них влияние своим авторитетом, опирается в работе организации. Исходя из этого, он выделял оптимальные для управления качества личности руководителя. В.И. Ленин рекомендовал «как можно осторожнее и терпеливее испытывать и распознавать настоящих организаторов, людей с трезвым умом и с практической сметкой умеющих налаживать крепкую и дружную совместную работу большого коллектива людей. Только таких людей, после десятикратного испытания, надо, двигая их от простейших задач к труднейшим, выдвигать на ответственные посты руководителей» [4, с. 193-194].

Руководитель не машина, которая работает от внешних источников. Руководитель – это личность, сложная система социальных качеств, образующаяся в процессе общения и воспитания. В работах по менеджменту мы встречаем рекомендации на обращение внимания при подборе руководителя на его черты характера, темперамент.

Ф. Тейлор выделял у идеального руководителя образованность, технические знания, тактичность, энергичность, решительность, честность, рассудительность и другие.

А. Файоль считал, что руководитель должен обладать предвидением, организаторскими способностями, быть компетентным, отличаться здоровьем, иметь развитый интеллект, высокий уровень культуры и нравственности.

Керженцев П.М. в своей работе «Принципы организации» выделяет следующие основные требования к руководителю. «Он должен обладать

известными административными способностями, то есть умение заставлять других людей выполнять свои задания. Обычно этому способствует известная твердость характера, настойчивость, энергия. Он должен иметь инициативу, то есть уметь находить новые подходы к делу и иметь мужество осуществлять эти нововведения. Он должен обладать склонностью к систематической плановой работе, уметь предвидеть, представлять себе задание в целом, разделять его на основные элементы, намечать план вперед и тому подобное» [5, 135 с.].

В ходе многочисленных исследований установлено, что в управленческой деятельности руководителей разных рангов есть ряд совпадающих характеристик, позволяющих смоделировать основные качества руководителя. Интеллект, инициатива и деловая активность, уверенность в себе, «фактор геликоптера» – способность подниматься над частностями и воспринимать ситуацию в более широком контексте.

Но если обратиться к исследованиям в сфере теории отличительных особенностей руководителя, то мы увидим, что исследователи старались выявить то, что отличает руководителей. И вопреки своим намерениям получили доказательства отсутствия разницы между руководителями и не руководителями. Если в перечнях отличительных особенностей руководителей мы будем искать повторяющиеся элементы, то прежде всего мы встретим такие черты, которые способствуют успеху разных людей, как, например, умственное развитие. Именно от степени умственного развития зависит успех любого человека. А здоровье – разве оно не требуется каждому человеку? Кому из людей не нужно душевное спокойствие, осознание действительности, уравновешенность и т. п.?

Мнения, согласно которым управленческая деятельность качественно отлична от неуправленческой и не является всего-навсего одним из элементов разделения труда, несомненно, имеет ошибочный характер.

Требования к социально-психологическим качествам необходимых для управления и образующие оптимум деловой осведомленности руководителя, вырабатывается в ходе практической работы методом проб и ошибок. Поскольку в области управления организационными и социально-психологическими процессами важную роль играет личный опыт руководителя, максимум деловой осведомленности.

Какие же качества должны быть присуще человеку, который сможет квалифицированно руководить коллективом? Требования к руководителю зависят от характера коллектива и выполняемых им функций. Исследовательская группа фирмы «Коржеф» (Франция) провела опрос 589 менеджеров. На вопрос «Что самое важное для хорошего менеджера» ответ был получен следующий: внешние данные – 1 %; авторитет – 4 %; техническая компетентность – 8 %; жизненный опыт – 10 %; неординарность – 36 %; «дар божий» – 41 %. Под даром божьим подразумевается умения и навыки межличностного взаимодействия руководителя с людьми [6, 42 с.].

Аналогичное исследование провели учёные Австралии и Великобритании опросив 700 руководителей в разных отраслях и разных странах и выявили ключевые качества перспективных руководителей:

- умение работать с людьми и делегировать своим подчинённым ряд своих полномочий;
- готовность рисковать и брать ответственность за это на себя;
- активность жизненная и управленческая;
- приобретение основательного управленческого опыта до 35 лет;
- умение при необходимости легко менять стиль управления;
- семейная поддержка.

По этому вопросу очень конкретно высказался Э. Шнейдер: «...Нет также оснований допускать, что врожденная биологическая способность определяет, кто станет директором, кто мастером, а кто останется фабричным рабочим. Это не означает, что директор и рабочий обладают одинаковыми способностями, представляется скорее, что все существующие между ними различия, вероятнее всего, были приобретены в процессе обучения «ролям»... Если... почти каждый человек может научиться почти каждой роли, то отсюда вытекает, что человеческая природа является в высшей степени пластичной; что ее существенный элемент, который мы приобретаем по наследству, как-то: телесная оболочка и цвет глаз, весьма ничтожен. Действительно, мало оснований для того, чтобы допускать, что ребенок рождается с чем-то большим, чем с элементарным комплексом инстинктов, нет основания считать, что в человеческих существах заложены какие-либо более сложные инстинкты, относительно которых неоднократно велись дискуссии, например инстинкт вождя, инстинкт послушания, инстинкт преступника или инстинкт исполнителя. Представляется весьма сомнительным, что существует какой-либо инстинкт исполнения ролей. Это не значит, что отдельные индивиды не проявляют большей склонности к верховенству или большей потребности выполнения чужих распоряжений. Это означает лишь, что такие потребности или склонности к выполнению ролей являются приобретенными. Это не одни лишь допущения; антропологическая литература удивительно наглядно свидетельствует о поразительной пластичности и приспособительной способности человеческого существа, а также о том, что его можно научить исполнению различных ролей».

#### ***Список используемых источников***

1. К. Маркс. Двадцать третий том Сочинений К. Маркса и Ф. Энгельса. – 342 с.
2. Stogdill RM. Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature / Stogdill RM. – January.: Published as a separate and in The Journal of Psychology, 1948. – 35–71 p.
3. Ковалевский С. Руководитель и подчиненный / С. Ковалевский // М.: Прогресс, 1973. – 192 с.
4. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Том 36. – Изд-во политической литературы. – М.: 1974г. – С.193-194.
5. Керженцев П.М. Принципы организации/ П.М. Керженцев // М.: Прогресс, 1968. – 464 с.
6. Ладанов И.Д. Практический менеджмент/ И.Д. Ладанов // М.: – 1995. – 422 с.

## **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 следующий сборник научных работ.

Статьи принимаются на русском языке объёмом не менее 20 000 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: верхнее, нижнее, правое, левое – 1,27 см.
4. Шрифт Times New Roman, размер кегля – 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-х языках – русском и английском (каждая не менее 5 и не более 10 строк).
5. Ключевые слова в аннотации на русском и английском языках (не менее 5 и не более 10 слов, курсивом).
6. Текст статьи (выравнивание основного текста – по ширине).
7. Список использованных источников (прописными буквами, полужирным, выравнивание – по центру), в алфавитном порядке с последовательной нумерацией.

***Структура научной статьи должна содержать такие элементы:***

1. Постановка задачи.
2. Обзор последних исследований и публикаций по данной проблеме.
3. Актуальность.
4. Формулирование задачи исследования.
5. Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.
6. Выводы по выполненному исследованию.
7. Список использованных источников.

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)

Статью, сопроводительную записку и сканированную рецензию присылайте на адрес электронной почты научного сборника серии «Государственное управление».

E-mail: **cs-pa@mail.ru**

При необходимости Вы можете обратиться за дополнительной информацией по телефону – (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.,**

канд. экон. наук, 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 задачи.** Текст. Текст. Текст.. (16 шрифт).

**Анализ последних исследований и публикаций.** Текст. Текст. Текст. (16 шрифт).

**Актуальность.** Текст. Текст. Текст. (16 шрифт).

**Цель статьи.** Текст. Текст. Текст. (16 шрифт).

**Изложение основного материала исследования.** Текст. Текст. Текст. (16 шрифт).

Таблица 1

Матрица выбора направления экономического развития региона

Группа (12-14 кегль)	Регион	Направление развития
.....	.....	.....

Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст (рис. 1.). (16 шрифт).

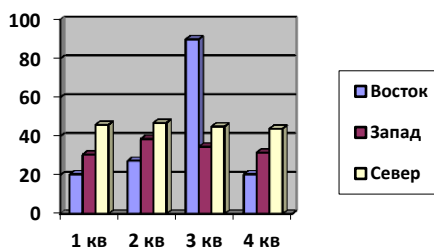


Рис. 1. Название рисунка

**Выводы.** Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. (16 шрифт).

### Список использованных источников (16 шрифт)

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  
Серии «Государственное управление»**

**Выпуск 14**

**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.

Литературный редактор Полчанинова Л.Н.

Технический редактор Бобылева Н.И.

Компьютерная верстка Зензеров В.И.

Подписано в печать решением учёного совета ГОУ ВПО «ДонАУиГС».  
Протокол № 9 от 27.06.2019 г. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная  
15,87 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