УДК 338:005.591.6

М. МЯСНИКОВИЧ,
Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси (г. Минск)

А. Н. БОДАК,
Председатель Постоянной комиссии Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по законодательству и государственному строительству, кандидат юридических наук, доцент (г. Минск)

С. В. ПАНЬКОВА,
заведующий отделом экономики управления международных связей и экономики Секретариата Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь (г. Минск)

M. MYASNIKOVICH,
the Chairman of the Council of the Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus, Doctor of Economic Sciences, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Belarus (Minsk)

A. BODAK,
the Chairman of the Constant Commission of the Council of the Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus for Legislation and State Construction (Minsk)

S. PANKOVA,
Head of the Economics Division of the Department of International Relations and Economics of the Secretariat of the Council of the Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus (Minsk)

SOME NEW APPROACHES TO THE MODERNIZATION OF THE ECONOMY

О НЕКОТОРЫХ НОВЫХ ПОДХОДАХ К МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Реформы управления рассматриваются с позиций административных реформ. Показано, что особенности проведения административных реформ (их типы) определяются стабильностью политической системы государства. Представлены характерные особенности основных видов управленческих реформ (функциональных, процедурных, структурных). Рассмотрены проблемы реформирования экономики Республики Беларусь в части реализации инновационных проектов и распространения корпоративного управления, возможные пути их преодоления. Сделан акцент на особенностях управления сферой культурной деятельности.

Ключевые слова: административные реформы; инновационные проекты; кластерный подход; корпоративное управление; структурные реформы; сфера культурной деятельности; функциональные реформы.

The article considers management reforms from the standpoint of administrative reforms. It shows that the features of administrative reforms (their types) are determined by the stability of the political system of the state. The features of the major types of management reforms (functional, procedural, structural) are also presented. It outlines the problems of reforming the economy of the Republic of Belarus in terms of implementing innovative projects, dissemination of corporate governance and suggests the possible ways of overcoming them. The emphasis is made on the peculiarities of management in the sphere of cultural activities.

Key words: administrative reform; innovation projects; the cluster approach; corporate governance; structural reforms; cultural activities; functional reforms.

В широком понимании реформы управления, о необходимости которых ведется много разговоров и дискуссий, – это административные реформы.

В мире накоплен достаточный опыт административных реформ, которые в каждой стране имеют, как правило, свои характерные черты, обусловленные политическими, историческими, правовыми и культурными особенностями развития.

В западных государствах реорганизация органов управления осуществлялась в соответствии с лозунгом «Сделать управление разновидностью бизнеса», позднее оформившимся в виде концепции нового государственного менеджмента – New Public Management (NPM).

Концепция NPM возникла как результат осмысления административных реформ, проведенных в конце XX в. преимущественно в англосаксонских, скандинавских и некоторых других странах. Более чем в 70 государствах, в том числе в большинстве экономически развитых, проводятся реформы на

принципах NPM. Направления общих перемен сводятся к попыткам введения рыночных механизмов, институтов и установок в организацию и деятельность современного государства.

Можно выделить **два типа** административных реформ:

• реформы, проводимые одновременно с изменением политической системы, т. е. являющиеся следствием смены общественного строя и требующие создания новой системы государственного управления, адекватной экономическим и социальным отношениям. Реформы такого типа проводятся во всех бывших социалистических странах (Польша, Венгрия, Чехия, Россия и др.) и включают разработку законодательства, реорганизацию госаппарата, формирование государственной службы, развитие местного самоуправления и т. д.;

• реформы, осуществляемые в рамках стабильной политической системы, направленные на модернизацию всей административной системы или ее отдельных частей и не связанные с фундаментальными изменениями в государственном устройстве. Такие реформы характерны для большинства развитых государств. В одних странах правительства идут на глубокие преобразования (Великобритания, Новая Зеландия, Франция), в других – ограничиваются отдельными мероприятиями по совершенствованию работы госаппарата.

В зависимости от основного содержания административных реформ можно выделить **функциональные, процедурные и структурные реформы.** Следует отметить, что между этими видами нет четких границ, идеи, лежащие в основе их проведения, переплетаются. Тем не менее функциональные и процедурные реформы как более простые в идеале предшествуют структурным – наиболее сложным.

Функциональные административные реформы. Основное содержание этого вида реформ – оптимизация задач и полномочий государственных органов, отказ от избыточных и дублирующих функций. Мероприятия по такой оптимизации можно сгруппировать следующим образом.

1. ***Передача ряда функций децентрализованным учреждениям*** (независимым агентствам, публичным корпорациям, публичным учреждениям).

2. ***Перераспределение функций внутри министерской (ведомственной) системы, создание надведомственных структур и изменение в связи с этим функций министерств (ведомств).*** Поясним это.

В государственном управлении министерства традиционно выражают отраслевое начало. Отраслевой принцип управления имеет несомненные достоинства: возможность концентрировать ресурсы на ключевых для экономики и социального развития направлениях, строить классические исполнительные вертикали с четким механизмом принятия и реализации управленческих решений. Вместе с тем при отраслевом принципе возникает необходимость согласования, координации деятельности отдельных министерств. В наиболее общем виде такую функцию осуществляет правительство. Однако с развитием государственного управления возникает необходимость координации деятельности по отдельным «горизонтальным» функциям. Таким образом, постепенно отраслевой принцип построения системы центральных органов государственного управления меняется на функциональный. С этой целью создаются специальные службы, над- и межведомственные структуры. В качестве примеров таких служб можно привести межведомственные органы, контролирующие реализацию политики и осуществляющие помощь министерствам и ведомствам США в сфере гражданской службы, – Совет по защите системы заслуг, Служба управления персоналом.

Под воздействием таких перемен меняются и функции самих министерств (ведомств): основу их деятельности составляют не управление и руководство, а регулирование, координация и контроль. Государство стремится оставить за собой вопросы стратегического управления и избавиться от всех избыточных функций, с которыми могут самостоятельно справиться хозяйствующие субъекты и саморегулируемые организации.

3. ***Перераспределение функций между органами централизованной государственной администрации и местным самоуправлением.*** В процессе административных реформ большое значение придается перераспределению функций между централизованной администрацией и местным самоуправлением. Одно из направлений современных административных реформ – децентрализация, при которой полномочия, выполняемые ранее централизованной администрацией, передаются на местный уровень.

Процедурные административные реформы. В ходе процедурных реформ меняется порядок принятия управленческих решений и, соответственно, место и роль государственных служащих в этом механизме.

Структурные административные реформы. Этот вид реформ связан с системными изменениями в государственном управлении. Их эффективность во многом зависит от того, были ли подготовлены для них соответствующие условия в процессе осуществления функциональных и процедурных реформ. Наиболее последовательно структурные реформы были проведены в англосаксонских странах (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия). Страны романо-германской правовой семьи идут по пути менее радикальных преобразований и не меняют основ сложившейся системы публичного управления. Тем не менее все страны ищут пути снижения государственных расходов, улучшения качества публичных услуг, повышения эффективности государственного управления, налаживая для решения этих задач взаимоотношения между государственными и негосударственными структурами.

Характерные черты структурных реформ состоят в следующем:

1) они **носят комплексный характер.** В результате преобразований, связанных с данным видом реформ, формируется целостная система публичного управления, включающая определенные звенья или уровни, между которыми складываются устойчивые способы и формы взаимодействия;

2) в процессе их реализации на смену классическим управленческим вертикалям приходит **децентрализованное и деконцентрированное управление.** В сфере традиционного государственного управления остаются вопросы стратегического политического руководства и государственного регулирования в различных областях управления;

3) оказание **публичных услуг** возлагается **на децентрализованные учреждения**, которые, используя рыночные механизмы, более эффективно, чем традиционные государственные структуры, работают с потребителями таких услуг – гражданами и юридическими лицами.

Оценивая экономическое развитие Республики Беларусь с позиций подхода NPM, следует подчеркнуть, что привлечение ведущих мировых компаний в Республику Беларусь для реализации инновационных проектов с высокой добавленной стоимостью, интеграция отечественных хозяйствующих субъектов с зарубежными компаниями являются важнейшими условиями успешного развития белорусской экономики.

Одна из проблем отечественной экономики заключается в том, что экономические реформы сопровождались распространением корпоративного управления, передачей трудовым коллективам значительной части функций управления от государства. Чаще всего такие коллективы оказались неспособными обеспечить инвестиционную деятельность и современный менеджмент, хотя в мире и известны примеры успешной работы организации, когда основным акционером выступает ее руководство. Однако наибольший положительный эффект как для предприятия, так и государства достигается в том случае, если стратегический инвестор не местный, а иностранный, поскольку помимо капитала он предоставляет доступ к новым технологиям, новым рынкам и, главное, к информации. Определяющим является и то, что зарубежный инвестор, как правило, уже ведет бизнес, аналогичный тому, который создается с белорусским коллегой, а значит, возникают партнерские отношения вместо конкурентных.

Действенным инструментом повышения эффективности корпоративного управления выступает Совет директоров – функционирующий в соответствии с передовой международной практикой институт.

Приходится констатировать, что большинство руководителей наших предприятий не готовы, а порой и не заинтересованы в функционировании эффективной системы корпоративного управления и в переходе на международные стандарты финансовой отчетности по ряду причин как субъективного, так и объективного характера. С одной стороны, система корпоративного управления предполагает создание эффективного механизма контроля за менеджментом предприятия, что, естественно, вызывает с его стороны негативное восприятие. С другой – на предприятиях отсутствуют соответствующие специалисты, которые могли бы внедрять Международную систему финансовой отчетности (МСФО), а оплата сторонним компаниям за обучение сотрудников или за оказание соответствующих услуг требует значительных финансовых затрат. Не все отечественные предприятия планируют выходить на внешние рынки заимствований, предпочитая в вопросах финансирования полагаться на господдержку и льготное кредитование. А значит, им МСФО «ни к чему».

Стереотипы необходимо менять. К ключевым факторам повышения эффективности Совета директоров и корпоративного управления относятся законодательная (институциональная) среда, кадровая политика и обеспечение полноты получаемой управленческой информации.

Немаловажную роль в развитии экономики играет интеграция инновационной и молодежной политики государства. Работа на местах по созданию и поддержке центров развития предпринимательства и инкубаторов малого бизнеса требует большей активизации, в первую очередь в городах областного подчинения и райцентрах, где проблемы эффективной занятости стоят острее, чем в крупных городах.

Объединение инвестиционной и интеграционной политики может рассматриваться как кластерный подход в реструктуризации крупных промышленных предприятий, потенциал которых позволяет достаточно быстро создавать малые инновационные компании, которые будут дополнять основное производство головного предприятия и также работать для сторонних заказчиков. Безусловно, это позволит повысить уровень использования основных производственных фондов государственных предприятий, снизить себестоимость производимой продукции, привлечь частный капитал к модернизации производства.

Рассмотрение **мирового опыта** подготовки и проведения реформ показывает, что любая реформа – процесс очень сложный, наукоемкий и затратный во времени и в финансовом отношении.

Следует отметить, что реформы **в каждой стране осуществлялись по-разному**, исходя из внутренних потребностей и особенностей решаемых стратегических задач социально-экономического развития, а также с учетом имеющихся ресурсных и интеллектуальных (научных) возможностей и политической воли.

С учетом опыта подготовки и проведения преобразований **на научной основе должны быть определены ключевые области и проблемы,**

подлежащие реформированию, **принципы, этапы, материальные затраты, а также разработана концепция проведения изменений, а на ее основе – план мероприятий по реализации концепции.**

Такой подход должен реализоваться и в процессе осуществления государственной культурной политики. Очень важно при этом, чтобы правовые, организационные и финансовые методы, используемые в сфере культурной деятельности как инструменты ее государственного регулирования, были увязаны с всесторонне обоснованными экспертными оценками учреждений культуры и их профессионализацией, с правильным соотношением регулирования и саморегулирования. Ведь культурная деятельность опирается на собственные, присущие ей законы функционирования и развития в силу того, что ее «продукция» оказывает психоэмоциональное воздействие. Поэтому всякие внешние вмешательства (управление, регулирование) будут продуктивными до тех пор, пока они не будут препятствовать самореализации внутренних законов культурной жизни.

Дата поступления статьи в редакцию: 17.11.2016.