И. М. Лемешевский

Институт бизнеса БГУ, Минск, Беларусь, 3653090@rambler.ru

ПРЕОДОЛЕНИЕ КРИЗИСА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ КАПИТАЛОМ В ПОСТПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Реформирование системы государственного менеджмента должно быть продолжено в терминах разгосударствления и де бюрократизации. Задачи такого реформирования уточняет политэкономический анализ практики хозяйствования. Значение имеет восприятие бюрократии как социальной страты. Выявляется ее ограниченный интерес к реформированию хозяйственного механизма. Разработка рекомендаций по совершенствованию государственного менеджмента должна опираться на современную теоретико-методологическую основу и мировой опыт.

Ключевые слова: *государственный менеджмент, факторы актуализации реформирования, позиция карьерных служащих, программа дальнейшей реформы*

I. Lemeshevskiy

School of Business of BSU, Minsk, Belarus, 3653090@rambler.ru

OVERCOMING THE CRISIS OF SYSTEM OF MANAGEMENT STATE CAPITAL IN POSTTRANSITION PERIOD

State management system reform must be continued in the terms of reducing state involvement and reducing bureaucracy involvement. Such reforming tasks specify the analysis of economic management practice. Bureaucracy perception as a social group is important. The limited interest in reforming economic mechanism comes to light. Recommendation design of development of the state management should be based on modern theoretical base and world experience.

Keywords: *state capital management, reform actualization factors, career tmpleyees position, reform programme*

Общий проблемный фон. Государственный менеджмент своими полномочиями непосредственно распространяется на подсистему управления «общенародным имуществом» (капиталом) – охватывает сферу хозяйствования от делового предприятия и до бюджетной сферы. При этом эффективность функционирования данной подсистемы сказывается не только на воспроизводственном потенциале государственных предприятий, но и на состоянии частного сектора национальной экономики.

Следует учитывать то, что в переходный период именно реформирование подсистемы управления государственным сектором, в терминах *разгосударствления и де бюрократизации*, предопределило основное направление трансформации административной экономики.

Вместе с тем в работах белорусских авторов на текущий момент предопределились два основных *подхода* к реформированию системы государственного менеджмента и хозяйственного механизма в целом. В первом случае преобразования ограничиваются лишь *прикладной экономикой*, а вносимые рекомендации приобретают исключительно «счетный» характер. Все это соседствует с мягкой апологетикой АКС.

Во втором случае проводится *политэкономическое* исследование функционирования экономической и политической системы, а также их взаимодействия. Выявляются зоны застоя и торможения.

При таком подходе относительно *политической* системы особое значение приобретает конституирование норм правового государства. Исключение конформистского цинизма предполагает обеспечение выборности, сменяемости и отчетности. Главный политэкономический принцип сводится к тому, что государственный менеджмент не аморфен. Последний есть зона проявления власти бюрократии и технократии, которая в своих решениях руководствуется собственными интересами. Поэтому «кадровый вопрос» при реформировании в аспекте страты является системообразующим.

С позиций *экономической* системы особое значение приобретает исследование «механизма координации», реализуемого на практике алгоритма согласования экономических интересов. В современных условиях активно формируется блок *теорий регуляции* экономических процессов, сквозь призму *социального* государства, разрешения макроэкономических противоречий.

При реформировании государственного менеджмента в качестве особого объекта анализа выступает *стык* экономической и политической системы. Основную тематику здесь формируют вопросы соотношения *собственности и власти*, накопления капитала и распределения национального дохода, формирования национального уровня оплаты труда. Определяются пределы развития государственно-частного партнерства.

Интенсивность и возможности реформирования системы государственного менеджмента предопределяется: 1) достигаемым уровнем эффективности национальной экономики; 2) профессиональными качествами республиканской бюрократии; 3) состоянием социальных процессов, характером восприятия населения страны имеющегося уровня жизни; 4) стандартами хозяйственной культуры и образованности населения.

Применительно к белорусским условиям следует учитывать длительное снижение *трендовой* составляющей ВВП, ее пересечение с осью «нулевого прироста» хроническое невыполнение прогнозных показателей. Имеет место снижение *пофакторной* эффективности. Темпы прироста ВВП уступают темпам прироста инвестиций в основной капитал, они же устойчиво отстают от темпов прироста валового внешнего долга страны.

Качество государственного менеджмента непосредственно отражается через сложное финансовое положение предприятий реального сектора экономики. С платформы *НСФО* доля убыточных предприятий определяется на уровне 16–21 %. Сумма декларируемых убытков ежегодно составляет примерно 4 % ВВП. Но по международным стандартам (МСФО) доля нерентабельных организаций выше примерно в 2 раза, а общие финансовые потери составляют примерно 15 % от ВВП.

Низкая эффективность национальной экономики приводит к тому, что по уровню оплаты труда Беларусь занимает одно из последних мест в Европе; по итогам 2020 г. уступила почти в 2 раза РФ, а также Казахстану и Украине. При этом надо признать, что в ближайшей перспективе системные факторы для роста оплаты труда отсутствуют [1, с. 17].

Но прежде всего неэффективность государственного менеджмента обнаруживается в *государственном секторе* национальной экономики. В последние годы удельный вес *убыточных* госпредприятий колеблется в пределах 14–19 %. При этом 70–75 % госпредприятий финансово неустойчивы, не располагают внутренними источниками развития.

Для стабилизации госсектора используется система субсидий и дотаций, квази-бюджетного финансирования, перекрестного финансирования; в этих целях расходуется около 30 % консолидированного бюджета. Но стратегическая ограниченность государственного менеджмента обнаруживается и в том, что оказываемая поддержка не улучшает, а лишь ухудшает финансовое положение предприятий государственного сектора.

Следует признать, что наличие системного кризиса хозяйственного механизма предопределило разработку концепции реформирования госпредприятий, при поддержке международных

организаций («Программа 2020»). Ее преобразующий потенциал был проанализирован нами в комплексном исследовании [2]. Отметим лишь, что даже анонсированные проекты изменения системы государственного менеджмента так и не были представлены для публичного обсуждения, а начатые институциональные приготовления были свернуты. В очередной раз доминирующим оказалось консервативное крыло *республиканской бюрократии*. Предложено ограничиться культивированием программно-целевого метода, соблюдением «финансовой диеты» и т. п. Политэкономический метод анализа обнаруживает то, что *социально-классовая* структура такого сопротивления в целом совпадает с тем противодействием, которое имело место еще на исходном этапе переходного периода, т. е. в середине 1990-х гг. В качестве носителей консервативных интересов выделяется республиканская и региональная *бюрократия*, а также *технократия* госпредприятий.

Бюрократия как социальная страта. Методологически анализ бюрократии как страты есть предпосылка анализа экономической системы, взаимодействия базиса и надстройки. Так, совершенствование государственного менеджмента предполагает анализ специфики, уровня квалификации и поведения местной бюрократии. Алгоритм такого исследования хорошо известен, охватывает структуру бюрократии, компоненты ее *интереса*, особенности идеологии, закономерности воспроизводства [3, с. 384].

Формально бюрократия лишена собственности на функционирующий капитал (фабрики, заводы). Но данная страта превращает в корпоративную собственность систему распоряжения национальным капиталом. Используются возможности *асимметрии* информации, монополизации профессиональных знаний. Законы функционирования бюрократического аппарата становятся законами функционирования национальной экономики.

Основными компонентами *интереса* бюрократии выступают политическая и административная власть, иерархия и автономия, отсутствие конкуренции, престиж должности, минимизация рисков и личная безопасность, численность и пожизненные привилегии. Ассоциативность собственности заставляет отслеживать условия пожизненного нахождения в номенклатурном списке.

Республиканская бюрократия, выступая как номенклатурная корпорация, стремится обеспечить преемственность административного режима командной экономики. Но из «*растерянных временищиков*» середины 1990-х гг. служивые люди превратились в полноценный господствующий класс. Потому что совершена номенклатурная приватизация государства, заложены основы для *олигархического* капитализма.

Бюрократию устраивает административная экономика и «ручное управление». От госсобственности бюрократия без особых рисков присваивает личные доходы больше, нежели от частной собственности. Бюрократия сохраняет унаследованный из командной экономики *административный рынок* фондов, лимитов на доступ к ресурсам, особый порядок включения в госпрограммы инвестирования. Бюрократия стремится получить задание меньше, но располагать максимально возможным объемом ресурсов. Из-за завышенного спроса углубляется дефицит денежных и материальных ресурсов. Экономическая эффективность становится недостижимой.

В условиях административной экономики имеет место двойная концентрация власти – экономической и политической. Практика возврата на руководящие должности лиц, признанных *коррупционерами*, свидетельствует о *номенклатурном* воспроизводстве бюрократии. Физиологическое старение кадров усиливает консерватизм. Законы иерархии обуславливают развитие так называемой *фракталомии*, когда нижестоящая бюрократия воспроизводит черты поведения вышестоящего административного уровня («эффект матрешки»). Нарастает интенсивность поиска *бюрократической ренты* в разнообразных формах.

Опыт стран переходного периода свидетельствует о том, что идеократическая бюрократия готова служить любому строю: национальному социализму и государственному капитализму,

зарождающейся олигархии и «просвященной» диктатуре. Отношение бюрократии к частному бизнесу двойственное. С учетом «синдрома шлепанцев» последний рассматривается как «запасной аэродром». Служивые люди стремятся обзавестись подконтрольными коммерческими структурами. Придворный бизнес так же вполне способен выступить как площадка для выращивания олигархического капитализма.

Исследование делового климата обнаруживает определенную готовность республиканской бюрократии к *реформированию* экономики госсектора, что трактуется как механическое перераспределение полномочий между уровнями управления национальным капиталом, но не их ликвидацию. В этом отношении поучительна нынешняя практика создания «административных холдингов» и государственных корпораций. Данные процессы активно выхолащиваются, как только обнаруживается опасность для сохранения уже сложившихся административных возможностей.

Приходится констатировать, что государственный менеджмент со значительным опозданием или вообще не реагирует на конструктивные предложения экспертного сообщества. Склонность к реформированию усиливается только при нарастании социального кризиса и срабатывании инстинкта самосохранения. Опыт стран трансформационного периода свидетельствует о том, что бюрократическое господство, игнорирующее человеческое достоинство, всегда грозит социальным *взрывом*. Повышение уровня образованности населения страны и накопление человеческого капитала, возрастание степени открытости социальных процессов в условиях «цифровой экономики» до предела актуализируют совершенствование государственного менеджмента.

Перспективы трансформации. Методологическую базу для таких преобразований непосредственно предопределяет общая *теория эволюции* государства и государственной службы. При выработке конкретных рекомендаций следует исходить из того, что в обозначенной эволюции выделяются три содержательных исторических этапа, и нет резона копировать устаревшие формы государственного менеджмента:

1) концепция «*рациональной бюрократии*» (М. Вебер), обосновавшая принципы функционирования прогрессивной буржуазной администрации;

2) концепция «*нового публичного управления (NPM)*», доминирующая с середины XX в., построенная на фундаменте неоллиберализма (В. Нисканен и др.);

3) современная концепция «*публично отзывчивой бюрократии*» и социального самоуправления, тяготеющая к институциональной платформе.

Так или иначе, но за весьма короткий промежуток времени человечество совершило цивилизационный переход от государственного администрирования к государственному менеджменту («правительственная услуга в обмен на налоги»), от бюрократического к социальному государству. Но «бюрократия отзывчивая» означает, что изменяются социальные и профессиональные требования к государственной бюрократии. Происходит разграничение политических и карьерных должностей. На фоне новейших социальных вызовов вырабатывается новая парадигма взаимоотношений институтов гражданского общества и государства.

При осознании опасности, исходящей от этатизма и бюрократии, обновляется механизм институциональной защиты, включающий в себя и контроль за выработкой и реализацией управленческих решений. Используется *методика подсчета* издержек по оплате бюрократических расходов хозяйствующих субъектов, которые лимитируются законодательно. Рост служебных окладов привязан к темпам роста ВВП.

Следует признать, что позитивная корректировка интереса бюрократии в условиях Республики Беларусь также может быть достигнута прагматичным способом. Например, *инфляция и девальвация* будут ускоренно подавлены при разрешении госслужащим иметь банковские вклады только в белорусских рублях. Качество экономического *прогнозирования* резко возрастет, если «провальные годы» не станут засчитывать в стаж госслужбы верхнего эшелона. *Кор-*

рупционный скандал должен означать, что все члены семейства с учетом сложившихся ценностей лишаются права работать в государственных структурах.

Воспроизводство кадров управления. Следует обратить внимание на активное изучение данной проблематики в РФ. Вместе с тем особый интерес вызывает и более продвинутый опыт «социального рыночного хозяйства» ФРГ, где в качестве важнейших слагаемых современного государственного менеджмента признано: 1) сочетание менеджеров-политиков и «карьерных» чиновников; 2) использование современного корпоративного стандарта госслужбы; 3) публичное формирование корпуса управленцев в условиях конкуренции с учетом имеющихся профессиональных знаний.

«Политически адаптированные» чиновники (до 5 % от численности) выдвигаются только на ключевые позиции государственного менеджмента; проходят отбор и назначение посредством специальной комиссии с участием структур гражданского общества. Их временные полномочия истекают вслед за обновлением правительства.

Порядок формирования корпуса «кадровых менеджеров» регулируется специальным законодательством. К примеру, в ФРГ вслед за информацией в СМИ о свободных должностях, кандидаты проходят проверку и сдают экзамены на профпригодность. Особо выделяются так называемые «защищенные должности», до вступления в которые кандидат обязан пройти процедуру мягкой *люстрации*. Предусмотрены специальные *административные суды*, где для любого гражданина есть возможность обжаловать решение органа управления государством.

Для привлечения в систему государственного менеджмента талантливых специалистов из науки или бизнеса, без прохождения первой ступени бюрократической лестницы, создается особый канал, или «боковой вход». Но всячески ограничивается *синдром «вращающейся двери»*, т. е. спонтанный переток чиновников между бизнесом и госслужбой, что заметно ограничивает лоббирование интересов крупных компаний.

Таким образом, при определении на ближайшую перспективу программы реформирования государственного менеджмента следует выделять: 1) взаимодействие политической сферы и системы государственного управления; 2) вопросы кадрового обеспечения системы государственного менеджмента; 3) функционирование антибюрократического механизма, направленного на защиту конституционного строя. Действующая модель государственного менеджмента может обеспечить лишь восстановительный рост административного типа.

Список использованных источников

1. Основные тенденции в экономике и денежно-кредитной сфере Республики Беларусь. Аналитическое обозрение. Январь – декабрь 2020 г. – Минск : Нац. банк Респ. Беларусь, 2021. – 50 с.
2. Экономические и институциональные предпосылки повышения эффективности функционирования предприятий госсектора национальной экономики Беларуси : отчет о НИР / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; рук. И. М. Лемешевский. – Минск, 2019. – 276 с. – № ГР 20161229.
3. Лемешевский, И. М. Микроэкономика: основы микроанализа и белорусская практика : учеб. пособие / И. М. Лемешевский. – 6-е изд., перераб. – Минск : Мисанта, 2017. – 399 с.