

И. М. Лемешевский

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

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА С УЧЕТОМ ИМПЕРИАТИВОВ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ

Кризис системы государственного менеджмента обнаруживается как на уровне всей национальной экономики, так и доминирующего публичного сектора. Это оказывает отрицательное воздействие на результаты функционирования частного сектора экономики. Интенсивность и направления реформирования государственного менеджмента определяются рядом обстоятельств. Особое значение имеет расстановка кадров управления от министерства до уровня делового предприятия при соблюдении демократической основе конкурентного отбора.

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

REFORMING THE SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT TAKING INTO ACCOUNT THE IMPERATIVES OF THE MANAGERIAL REVOLUTION

The crisis of the public management system is detected both at the level of the entire national economy and the dominant public sector. This has a negative impact on the performance of the private sector of the economy. The intensity and directions of reforming public management are determined by a number of circumstances. The placement of management personnel from the ministry to the level of a business enterprise while respecting the democratic basis of competitive selection is of particular importance.

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

Общий проблемный фон. На практике государственный менеджмент выступает как *система управления* социально-экономическими процессами, в пределах институционального поля и бюджетной сметы, и посредством ответственных специализированных структур.

По *вертикали* государственный менеджмент своими полномочиями охватывает общенациональные макроэкономические процессы, национальное целеполагание, а также организации мезоэкономики и распространяется вплоть до полномочий делового госпредприятия (организации). По *горизонтали*, при выделении отдельных воспроизводственных и жизненно важных сфер, безусловно, особое значение приобретает распространение полномочий государственного менеджмента на функционирование реального сектора экономики.

При оценке *результативности* государственного менеджмента в первую очередь используются данные о темпах социально-экономического развития. Относительно к белорусским реалиям важно обратить внимание на перманентное снижение темпов экономического роста и на вхождение белорусской экономики в полосу *отрицательного тренда*. За последние 20 лет *пофакторная эффективность* инвестиционных вложений ($\Delta Y/\Delta I$) снизилась почти в 3 раза. Несостоятельность демонстрирует система планирования и прогнозирования. На текущий момент не внешние, а только *внутренние* причины формируют предпосылки и запускают кризисы *национальные* экономические.

Безусловно, снижение *эффективности* национального производства убедительно свидетельствует о неэффективности избранной модели государственного менеджмента, который рас-

поряжается национальным капиталом и обязан отвечать за его состояние. Для конкретизации данного положения важно обратить внимание на результативность государственного менеджмента применительно к так называемому «*публичному сектору*» белорусской экономики. Значительные убытки (14 % ВВП) и высокий удельный вес убыточных (19 %) и малорентабельных госпредприятий (всего 75 %) подтверждают приведенный выше вывод [1].

Это обстоятельство, а также используемая система льгот и субсидий значительно деформирует финансовую и кредитную систему страны.

Следует отметить, что по многим направлениям кризисное состояние государственного сектора оказывает негативное воздействие на условия функционирования *частного сектора* белорусской экономики. Приходится считаться с возникновением классического «*эффекта вытеснения*», относительно кредитного механизма, инвестирования, а также и других условий доступа частного бизнеса к ресурсам. Государственный сектор не просто выступает для частного бизнеса конкурентом на рынке факторов производства (денежный капитал, материальные ресурсы, рабочая сила), а исключаяющим рациональные решения монополистом.

Системное значение государственного менеджмента относительно частного бизнеса обнаруживается в так называемых *исходных* формах и базовых процессах. Прежде всего, следует признать, что частная форма собственности реализует свои полномочия не «в чистом виде», а при непосредственном воздействии со стороны политической надстройки. В реальной действительности «лучи прав собственности» конституируются не только по линии «пользование – владение – распоряжение», но и затрагивают общие и частные условия функционирования *частной собственности* на средства производства.

В белорусских условиях следует исходить из того, что механизм реализации частной собственности значительно модифицирован, что сдерживает ее развитие. В постпереходной экономике классическая схема *стратификации* прав частной собственности не раскрывает реальную картину взаимоотношений между частным предпринимателем и государственным менеджментом. Во взаимоотношениях между частным сектором и государственным менеджментом обнаруживаются разнообразные негативные эффекты, типа «старческих шлепанцев», «дверной круговерти» и т. п.

Данное обстоятельство предопределяет актуальность проведения *политэкономического* исследования функционирования как обособленных экономических и политических систем, так и *общих зон* их взаимодействия.

Задачи трансформации. Известно, что в период трансформации административной экономики *разгосударствление* и *дебюрократизация* предопределяют основное содержание данного процесса. Это обязывает выявлять зоны застоя и торможения, обращать внимание на опасность доминирования системы придворного бизнеса, *олигархического* строя, или подобия *восточно-азиатского* капитализма.

В одной из новейших публикаций (2011 г.) нами было отмечено то, что склонность к реформированию государственного менеджмента предельно ограничена, обнаруживается только при нарастании социального кризиса и срабатывании инстинкта самосохранения [2]. Такое торможение есть результат взаимодействия причин разного рода. Ситуация усложняется тем, что государственный менеджмент бюрократического толка, игнорирующий человеческое достоинство, всегда грозит социальным *взрывом*.

Опыт ряда стран Восточной Европы, а также кризисные события в Казахстане начала 2022 г. – конкретное тому подтверждение. Следует неукоснительно руководствоваться тем обстоятельством, что повышение уровня образованности простых граждан и накопление человеческого капитала размывают прежнюю *монополию* бюрократии на знания, обостряют коллизии, накопившиеся между стратами. Возрастание степени открытости социально-экономических и политических процессов в условиях «цифровой экономики», чему значительно способствуют

электронные СМИ и Интернет, до предела актуализируют совершенствование государственного менеджмента на демократических основах.

Интенсивность и возможности реформирования системы государственного менеджмента предопределяется: а) достигаемым уровнем эффективности национальной экономики и наличием резервов; б) профессиональными свойствами республиканской бюрократии и наличием кадров «нового поколения»; в) характером восприятия населением страны сложившегося уровня жизни на конкурентном общеевропейском фоне; г) состоянием национальной хозяйственной культуры и уровнем образованности населения.

На текущий момент ситуация усложнена из-за того, что «служивые люди», из *«растерянных временщиков»* середины 90-х гг., при вымывании партократии из структуры государственного менеджмента, превратились в господствующую страту. Произошла номенклатурная приватизация государства, заложены основы для *олигархического* капитализма.

Главный *методологический* принцип современной политэкономии сводится к тому, что государственный менеджмент не аморфен. В любой цивилизованной стране последний есть зона проявления власти бюрократии и технократии, которые в своих решениях руководствуются, прежде всего, собственными интересами. Среди наиболее *важных направлений* трансформации государственного менеджмента следует выделить: а) подготовку кадров нового поколения при непосредственном участии гражданского общества; б) перераспределение функций распоряжения национальным капиталом между центром и периферией; в) налаживание объективного мониторинга за состоянием дел на предприятиях «публичного сектора»; г) разработку и внедрение антибюрократического защитного механизма; д) внедрение новой системы подбора и расстановки кадров управления: от министерства до уровня делового госпредприятия с учетом императивов «управленческой революции».

Ограничивая научное многообразие, сосредоточимся на последней позиции, с учетом особой актуальности «кадрового вопроса», а также защитного механизма. Оставим за кадром имеющееся содержательное теоретико-методологическое обоснование исходных принципов трансформации системы государственного менеджмента [3]. В фактологическом аспекте укажем лишь на то, что мы, проявляя трудолюбие, не уклонились от изучения опыта европейских стран, прежде всего парламентского типа (ФРГ, Англия, Швеция) [4]. Все это позволило подойти к пониманию важности следующих позиций:

- в структуре государственного менеджмента выделяются, как правило, четыре типа специалистов: 1) политики-чиновники; 2) кадровые чиновники (госсоветники или госсекретари); 3) чиновники верхнего уровня; 4) рядовые чиновники входящего уровня;

- каждому типу чиновников соответствует специальный механизм подбора и обновления кадров, осуществляемый в условиях конкурентности и выборности, публичности, прохождения в той или иной форме люстрации;

- на каждом уровне государственного менеджмента выстраивается антибюрократический защитный механизм;

- разрабатывается обязательный для всех *Кодекс поведения* государственного служащего; используется детализированная нормативно-правовая база функционирования системы государственного менеджмента.

Уровень министерства. Ограничивая анализ данной тематики, рассмотрим лишь общий порядок реализации кадрового обеспечения государственного менеджмента применительно к *министерству*, а затем и к уровню делового государственного *предприятия (организации)*.

Министр-политик. Должность министра отрасли относится к высшей позиции государственного управления. Ее занимает *«политик-чиновник»*, который с учетом своего назначения и карьеры рассматривается как «политически адаптированный чиновник». Кандидата на «политическую должность» *парламенту* предлагает правящая *партия* (или коалиция), доминирующая по итогам последних выборов и имеющая по Конституции страны право формировать состав правительства.

До голосования на профильной *комиссии* парламента и до рассмотрения вопроса на заседании парламента кандидат-министр проходит с учетом личного рейтинга на конкурсной основе внутрифракционный (партийный) отбор, а также согласование (люстрацию) в общественной комиссии и Конституционном суде, обладающие правом «блокировки» прохождения квалификационного дела.

Общественная комиссия есть институт гражданского общества, состав ее при соблюдении принципа ротации формируется из числа ученых вузов, НИИ и ведущих специалистов («старейшин») отрасли. Люстрация законодательно может проходить в мягкой и в подробной форме.

Карьера «политически адаптированного чиновника» контролируется посредством антикоррупционного механизма. Авторитет министра работает на авторитет правящей партии, руководствуется ее платформой. Полномочия «политиков-чиновников» прекращаются вслед за изменением в обществе политических предпочтений и соотношения сил в парламенте (снижение темпов прироста ВВП, прирост безработицы → кризис правительства → новое правительство → новый министр → обновленный государственный менеджмент).

Чиновник – профессионал. Каждый «министр-политик» традиционно имеет несколько функциональных заместителей. Первый заместитель – партнер – единомышленник по партии; второй заместитель – от оппозиционной партии, что позволяет обеспечить преемственность управления министерством при смене политических предпочтений избирателей. Тем самым *оппозиция* рассматривается как «*правительство из ближайшего будущего*». Еще два заместителя – имеют особый неотменяемый статус «государственного секретаря» отрасли и являются профессиональными (карьерными) чиновниками.

Что касается карьерных «*чиновников-профессионалов*» (или госсекретарей; второй уровень), то они проходят специальную процедуру селекции, с ними заключается пожизненный контракт; устанавливается сложный механизм персональной отставки, с подключением конституционного и административного суда.

Все высшие министерские должности относятся к разряду «защищенных должностей». Поэтому каждый кандидат на должность высшего уровня должен предварительно пройти «мягкую люстрацию».

Государственный служащий. Должности *третьего уровня* (в министерстве это руководители департаментов, управлений и значимых отделов) занимают высококвалифицированные специалисты, которые имеют статус «государственного служащего». Их подбор осуществляется на основе конкурса (межведомственная комиссия). Вполне допустимо и самовыдвижение, выдвижение кандидатов институтами гражданского и профессионального сообщества. Все процедуры и этапы выдвижения, включая *информацию* о вакансиях в СМИ, условия и результаты конкурса, прохождение проверки (*люстрации*) и сдачи квалификационного экзамена, учет *рекомендаций* министра, обязательного наличия стажа госслужбы на «входных должностях», определяются законодательством.

Обратим внимание на то, что для участия в конкурсе должностей третьего уровня (департамент, управление) требуется иметь стаж госслужбы и успешное прохождение «первой ступени бюрократической лестницы». Предусмотрены и особые варианты допуска к участию в конкурсе. Так, с рядом исключений создается «боковой вход» в государственный менеджмент, для представителей науки, специалистов из сферы бизнеса.

Четвертый уровень обычно включает несколько сегментов. Но только высший сегмент предполагает наличие статуса государственного служащего.

Функцию посредника для конкурсной системы выполняет *административный суд*, который разбирает жалобы и обращения по поводу соблюдения права гражданина страны быть интегрированным в систему государственного менеджмента.

Уровень делового предприятия. Результаты ранее завершеного исследования и представленного на суд общественности позволили сделать вывод о том, что унитарное деловое государственное предприятие в условиях «социальной экономики» обязано использовать корпоративные стандарты управления [5]. Это важное обстоятельство в свою очередь определило современный подход к использованию государственного менеджмента. Требуется интегрировать принципы государственного менеджмента и корпоративного управления.

Шведско-немецкая модель функционирования госсектора исходит из того, что корпоративное управление государственным предприятием предполагает признание существования: а) *производственной ассоциации*, интересы которой отстаивает *производственный совет* (совет предприятия); б) *исполнительной дирекции*, с выделением должности генерального директора; в) *наблюдательного совета* неисполнительных директоров, или «совладельцев».

Что касается исполнительной дирекции, то здесь используются два основных вида контрактов. Должность директора вполне может соответствовать статусу государственного служащего и по режиму замещения быть приравнена к «чиновнику-менеджеру» третьего уровня. После согласования с производственным советом (советом предприятия) конкурсные дела кандидатов на должность гендиректора передаются в конкурсную комиссию.

Данную комиссию, которая анализирует не только личные данные кандидатов, но и прилагаемые ими проекты развития предприятия, формирует и курирует наблюдательный совет государственного предприятия (корпорации). Обратим внимание на то, что в современной *европейской* трактовке в наблюдательный совет организации не входят представители исполнительной дирекции, но входят представители совета предприятия (рабочие), государственной (региональной) власти, гражданского общества и науки, а также бизнес-партнеры («совладельцы»).

Соответствующая команда менеджеров предприятия (исполнительная дирекция) подбирается в соответствии с рангом четвертого уровня государственного менеджмента, на основе частного контрактного права, и без статуса государственного служащего. Срок полномочий топ-менеджера и условия вознаграждения ограничены условиями конкурса. Для этого используют контрактное право, налаживают эффективную отчетность и мониторинг с использованием *МСФО* и *IT*-технологий.

В современной корпоративной стратегии менеджеры предприятия рассматриваются не только как субъект, но и как *объект* управления и контроля. При этом смягчение «агентской проблемы» не есть единственная задача корпоративного управления государственным предприятием (организацией).

Таким образом, формируется особая модель ассоциативного управления государственным предприятием, которая минимизирует разрыв интересов наемных работников, технократии и неисполнительных директоров (совладельцев) из внешнего окружения корпорации.

Список использованных источников

1. Основные тенденции в экономике и денежно-кредитной сфере Республики Беларусь : аналитическое обозрение, январь – декабрь 2021 г. – Минск : Нац. банк Респ. Беларусь, 2022. – 50 с.
2. Лемешевский, И. М. Преодоление кризиса системы управления государственным капиталом в пост-переходный период / И. М. Лемешевский // Материалы науч. конф. «Бизнес, образование, экономика», апрель 2021 г. – Минск : Институт бизнеса БГУ, 2021. – С. 144.
3. Экономические и институциональные предпосылки повышения эффективности функционирования предприятий госсектора национальной экономики Беларуси : отчет о НИР / науч. рук. И. М. Лемешевский. – Минск : НЦПИ Респ. Беларусь, 2019. – 276 с.
4. Woll, A. Allgemeine Volkswirtschaftslehre / A. Woll. – Verlag FV : München, 2007. – S. 650.
5. Абахов, Ю. Государственная корпорация: к вопросу о понятийном аппарате / Ю. Абахов // Вестн. Ин-та экономики РАН. – 2011. – № 1. – С. 16–26.