МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

ШРУБЕНКО Анатолий Григорьевич

УДК 342.51 (476)

Формирование структуры органов и кадрового потенциала государственного управления в условиях становления рыночных отношений

(Методологические аспекты)

08.00.05 — Экономика, планирование, организация управления народным хозяйством и его отраслями

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Минск, 1994

елорусском государственном экономическом

Официальные оппоненты: - член-корреспондент Академии наук Республики Беларусь, доктор экономических наук, профессор В.Ф.Медведев
- доктор экономических наук, профессор В.И.Демидов
- доктор экономических наук, профессор Б.Ф.Зайцев

Ведущая организация - Научно-исследовательский экономический институт Министерства экономики Республики Беларусь

Защита состоится 16 сентября 1994 г. в 14 часов 15 мин. на заседании специализированного Совета Д 056.04.02 в Белорусском государственном экономическом университете по адресу:
220672, г.Минск, Партизанский проспект, 26.
Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке университета.

Автореферат разослан "12" августа 1994 г.

Секретарь
специализированного Совета
доктор экономических наук, З.А.Кривцов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Период перехода к рыночным отношениям (после 1990 г.) в Республике Беларусь характеризуется глубоким экономическим кризисом. Резко снизились объемы промышленного производства, непрерывно растет инфляция, падает покупательная способность национальной валюты, что обусловило значительное снижение уровня жизни народа, привело к явной и скрытой безработице. Положение усугубляется отсутствием как у государства, так и у новых организационно-промышленных структур средств на развитие эффективных производств, внедрение новых технологий и техники, обновление основных фондов.

Зависимость экономики Беларуси от сырьевых и топливно-энергетических ресурсов России и других стран СНГ, отрицательный платежный баланс с ними являются реальными факторами ухудшения социально-экономической ситуации.

Кроме того, налицо кризис государственной власти. Законы Верховного Совета республики и постановления ее правительства довольно часто не выполняются. Они встречают не только косвенные, скрытые, но и прямые противодействия на местах.

Опыт стран, прошедших через подобные социально-экономические катаклизмы, убедительно подтверждает необходимость сильной государственной власти как главного, основного условия выхода из кризиса. Государство должно иметь, с одной стороны, дееспособную, ориентированную на решение проблем повышения жизни народа, обеспечение гарантий его свободы законодательную власть, а с другой - эффективно функционирующую, способную реализовать принимаемые законы исполнительную власть.

Этой власти необходимо определить задачи, вытекающие из социально-экономической сущности переходного периода, сформировать адекватные этим задачам функции и разработать механизмы их реализации. Теоретических гипотез, концепций и обоснованных методических подходов к решению этих проблем в отечественной науке, литературе и реальной жизни практически нет.

Решение новых задач государственного управления, как и задач управления производством различных форм собственности в условиях перехода к рыночным отношениям объективно предполагает выдвижение соответствующих требований к управленческому персоналу. От руководящих работников и менеджеров, знающих проблемы развития произ-

водства и умеющих находить пути их решения, владеющих современными знаниями многое зависит в повышении эффективности государственного управления, ускорении выхода республики из экономического кризиса.

Действующая до последнего времени система подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих работников была ориентирована на удовлетворение требований централизованной, командно-административной государственной власти. Отечественного опыта формирования нового типа управленца нет. Есть мировая практика, положения, методы и техника обучения, которые требуют научного переосмысливания и практической адаптации к условиям республики, ее социально-экономическому положению.

До настоящего времени комплексные исследования по реформированию государственного управления в условиях перехода к рыночным отношениям и формированию адекватного им кадрового потенциала не проводились. Отсутствуют теоретические обобщения подходов и практические рекомендации к решению этой проблемы. Направленность тематики настоящего исследования ориентирована на обобщение возможностей ускоренного выхода Республики Беларусь из сложившейся социально-экономической ситуации на основе перестройки государственного управления, усиления его регулирующей роли в развитии национальной экономики, а также реорганизации системы подготовки кадров государственного управления, что обусловливает актуальность настоящей тематики.

Объект исследования. Объектом исследования являются системы государственного управления и подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров, в частности, диалектическая связь между организационными структурами и кадрами управления.

Предмет исследования - комплекс проблем, связанных с формированием структуры органов государственного управления в условиях становления рыночных отношений и адекватной им системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров.

Цель и задачи исследования. Основной целью настоящего исследования является разработка и обоснование методологических подходов и практических рекомендаций по усилению в условиях перехода к рынку государственной власти, формированию и реализации новой кадровой политики на основе теоретического обобщения концепций и практики развития государственного управления и системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи, содержание которых обусловлено и вытекает из процесса перехода к рыночным отношениям:

проанализировать социально-экономическую ситуацию в Республике Беларусь, обосновать пути и возможности выхода ее из кризиса;

уточнить содержание государственного управления и раскрыть его сущность в условиях перехода к рыночным отношениям;

определить условия и принципы формирования и функционирования органов государственного управления на современном этапе, обосновать концептуальные подходы к определению их задач и функций;

теоретически обобщить существующие концепции и методические подходы к разработке государственной кадровой политики;

разработать концепции формирования кадрового потенциала органов государственного управления;

обосновать комплекс требований к кадрам государственного управления, вытекающий из организационной роли и правового статуса его органов;

определить содержание и методы их обучения в системе подготовки кадров государственного управления.

Теоретической и методологической базой исследования являются: системный анализ, современные теории, гипотезы и концепции роли государственной власти и управленческих кадров в развитии общественного производства и повышении эффективности экономики.

В ходе исследования использовались решения и постановления правительства по социально-экономическим вопросам, проблемам совершенствования управления и подготовки кадров, отечественная и зарубежная литература по управлению социально-экономическими процессами и менеджменту. Информационную базу составили данные статистических органов, министерств и ведомств республики.

Логика исследования. Исходя из предпосылки, что эффективность экономики есть следствие, результат функционирования системы управления, в диссертации рассматриваются проблемы ее реформирования с позиций необходимости органического сочетания и адекватного отражения, с одной стороны, целей и задач управления, с другой - условий переходного периода к рыночным отношениям.

Теория как средство для разработки концепций и программ развития, социально-экономических процессов, а практика как критерий оценки эффективности их реализации показывают, что действенность

такого специфического вида трудовой деятельности как управление во многом зависит от субъектов, индивидуумов ее осуществляющих. Поэтому в диссертации, наряду с исследованием проблем реформирования системы государственного управления и путей их решения, рассматриваются задачи подготовки таких управленческих кадров, которые будут обладать знанием и навыками, соответствующими новым целям и задачам управления. При этом особое внимание уделяется как глобальным вопросам (принципам и методам разработки и реализации государственной кадровой политики), так и путям их решения (разработке модели требований к управленческим кадрам, а также принципам, методам и содержанию их обучения).

Научная новизна исследований состоит, во-первых, в теоретическом обобщении современных знаний о роли государства и кадров управления в социально-экономическом развитии страны, и, во-вторых, в обосновании концепции и разработке системы методологических, методических и организационных положений реформирования государственного управления в условиях перехода к рыночным отношениям и его кадрового обеспечения, определения направлений подготовки кадров органов государственного управления.

На защиту выносятся следующие результаты исследования, которые условно можно представить тремя группами:

1. Теоретико-методологические положения формирования системы государственного управления и кадровой политики:

теоретические положения и методические подходы определения сущности и роли государственного управления в условиях перехода к рыночным отношениям;

принципиальные положения, определяющие содержание государственной кадровой политики, принципы ее разработки и пути реализации.

2. Методические разработки:

предложена совокупность подходов к исследованию экономики республики как объекта государственного управления;

обобщены методы определения приоритетных отраслей промышленности, основанные на анализе конкретной экономической ситуации и выборе таких производств, ускоренное развитие которых через государственное стимулирование может способствовать повышению эффективности экономики страны в целом;

разработаны основы методики исследования условий и факторов

функционирования органов государственного управления в период перехода к рыночным отношениям;

обоснованы и сформулированы принципы разработки стохастической модели требований к кадрам государственных органов управления;

выявлены и обобщены общие положения разработки концепции (общей стратегии) развития системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственного управления.

3. Предложения и рекомендации организационного плана:

разработан комплекс предложений и организационно-правовой механизм по ускорению выхода республики из экономического кризиса;

рекомендованы принципы организации работы по реформированию государственных органов управления;

предложен комплекс мер по разработке учебных планов и программ обучения кадров государственного управления, отражающих принципы, методы и содержание обучения.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическое значение исследования состоит в том, что в нем получило научное обоснование и развитие системы концепций и подходов, с одной стороны, к определению роли государственного управления и управленческих кадров в социально-экономическом развитии общества, а с другой - к разработке принципов, методов и положений реформирования управления, включая подготовку кадров, с учетом перехода к рыночным отношениям.

Практическое значение диссертации выражается в том, что основные положения и результаты исследования использовались Верховным Советом и Советом Министров Республики Беларусь при разработке законодательных актов по вопросам совершенствования управления и системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров: Закон Республики Беларусь от 23 ноября 1993 года "Об основах службы в государственном аппарате"; постановлений Совета Министров Республики Беларусь от 9 декабря 1991 года N 467 "Об утверждении концепции и программы по вопросам подготовки кадров для внешнеэкономической деятельности в Республике Беларусь", от 16 ноября 1992 года N 690 "Об утверждении Программы кадрового обеспечения экономической реформы", от 30 декабря 1992 года N 790 "Об утверждении Концепции подготовки и формирования кадров государственного управления в Республике Беларусь и Программы ее реализации", от 14 марта 1994 года N 145 "О совершенствовании струк-

туры органов государственного управления Республики Беларусь и сокращении расходов на их содержание".

Апробация результатов исследования. Теоретические и методологические выводы содержащиеся в диссертации, послужили основой формирования положений об Отделе подготовки и формирования управленческих кадров Управления Делами Совета Министров Республики Беларусь и Академии управления при Совете Министров Республики Беларусь.

Результаты исследования включены в научные отчеты: "Разработка системы непрерывного образования государственных служащих и формирования кадров органов государственного управления в Республике Беларусь", "Методические рекомендации по составлению паспорта должности для руководителей и специалистов управления", "Методические рекомендации по работе с резервом на выдвижение в государственный аппарат Республики Беларусь" и др.

Положения и выводы о методах и содержании обучения управленческих кадров использовались при составлении новых учебных планов и программ.

Результаты диссертационного исследования докладывались на II Международной научно-практической сессии "Развитие управленческого потенциала Республики Беларусь в условиях перехода к рынку" (ноябрь 1992 года, Минск), XII Международном конгрессе по обучению высших административных кадров "Высший административный персонал на пути к общеевропейскому дому: стратегия, организация, методы обучения и развития" (29.XI-04.XII.1993 года, Москва), ряде других международных и республиканских научно-теоретических и научно-практических конференциях с опубликованием тезисов докладов.

Публикации. Основное содержание диссертации опубликовано в 25 научных трудах общим объемом свыше 32 печатных листов.

Объем и структура диссертации. Логика, цель, задачи, предмет и объект исследования определили структуру диссертации, которая состоит из введения, 5 глав, заключения и списка использованной литературы.

Работа содержит 296 стр., включает 2 рис. и 12 таблиц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснована актуальность темы исследования,

сформулированы его цель и задачи, в концентрированном виде отражена научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов, дана характеристика структуры и содержания работы.

В первой главе "Экономика Республики Беларусь как объект управления" сделан комплексный анализ современной социально-экономической ситуации, раскрыты важнейшие пути и возможности выхода республики из экономического кризиса.

Развитие экономики Беларуси в последнее время характеризуется дальнейшим углублением кризиса, падением объема производства, нарастанием инфляционных процессов, снижением уровня жизни населения (табл.1). Кризисная ситуация в Беларуси, как и в других странах СНГ, вызвана дезинтеграцией производства и разрывом хозяйственных связей, ослаблением государственной власти, неразвитостью системы государственного регулирования экономики, либерализацией цен, проведенной без увязки с системными реформами.

К концу 1992 года инфляция перешла в стадию гиперстагфляции, в течении 1993 года ежемесячный рост цен в среднем составлял около 35%, а снижение валового внутреннего продукта - около 15-18% относительно соответствующих периодов 1992 года.

С 1 января 1992 г. началось формирование налогово-бюджетной системы (НБС), отвечающей требованиям рыночной экономики. Налог с оборота был заменен налогом на добавленную стоимость , утверждены ставки и определены объекты прямых налогов, законодательно закреплены полномочия органов представительной и исполнительной власти для осуществления мероприятий налогово-бюджетной политики. Началось создание организационно-правовой инфраструктуры НБС: с 1993г. функционирует служба налоговых расследований, введена практика декларирования доходов, планируется организация государственного казначейства, осуществляется переход к рыночным методам финансирования бюджетного дефицита.

Вместе с тем налоговая политика, проводимая в Республике Беларусь, существенно отличается от типичной для стран с развитой рыночной экономикой. Доля налогов с физических лиц составляет немногим более 5% в общих поступлениях, при этом степень централизации ВВП - 46%. Бюджетная политика характеризуется чрезмерно высокой степенью прямого регулирования хозяйственных процессов со стороны государства. Так, в структуре расходов бюджета более 40% сос-

Таблица 1

Характеристика состояния экономики Республики Беларусь в 1990-1993 г.г.

Показатели	1989г. = 100%			
	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.
Валовый национальный продукт	98,0	96,8	87,5	79,2
в том числе:				
продукция промышленности	102,1	101,9	95,8	85,3
сельского хозяйства	91,3	87,3	72,4	72,8
Капитальные вложения	109,0	113,4	80,5	63,6
Денежные доходы населения	118,0	229,0	18,8	249,6 раз
Свободный индекс розничных цен:				
на товары и услуги	103,9	187,6	21,0	351,0 раз
на продукцию производственно-технического назначения	102,0	221,3	34,8	499,0 раз
Уровень безработицы к трудовым ресурсам, %	0,0	0,05	0,6	1,4
Сальдо экспорта и импорта продуктов и услуг, млрд.руб.	+1,0	+3,0	+13,4	-1057,1
Сальдо доходов и расходов государственного бюджета, млрд.руб.	+1,0	+1,5	-18,0	-545,2

тавляют "расходы на народное хозяйство", из которых около двух третей - это ценовые дотации и субсидии нерентабельным предприятиям.

НБС в настоящее время направлена на реализацию двух основных целей, не всегда в достаточной степени совместимых: а) обеспечение плавности протекания переходного периода в условиях крайне сложной социально-экономической и экологической ситуации; б) создание благоприятных условий для роста деловой активности, развития рыночных отношений. Пока приоритет отдавался первой цели, т.е. НБС носила "фискально-защитный" характер.

Уровень налогового давления в Беларуси в 1,3-1,35 раза выше по отношению к существующему в России и в 1,25-1,3 раза выше, чем

испытывают украинские производители. Это существенно ухудшает ценовую конкурентоспособность белорусских производителей. Жесткая налоговая политика "компенсируется" относительно мягкой кредитной политикой, не повышающей конкурентоспособность белорусской продукции, но увеличивающей денежный спрос.

К настоящему времени создана двухуровневая банковская система: Национальный банк и около 30 коммерческих банков. Коммерческим банкам устанавливаются необходимые нормативы: минимальный размер уставного фонда, предельное соотношение между размером собственных средств и суммой активов, показатели ликвидности баланса, размер обязательных резервов, размещаемых в Национальном банке и другие.

Вместе с тем кредитно-денежная политика далеко не полностью соответствует стандартам стран с рыночной экономикой. Высок удельный вес централизованных ресурсов в кредитовании правительственных расходов, практически не используются государственные ценные бумаги для покрытия бюджетного дефицита, и соответственно, отсутствуют операции с ними на открытом рынке. Значительные кредитные средства использованы на поддержку убыточных и малорентабельных производств, недостаточна избирательность направления кредитов в приоритетные отрасли. Имеют место многочисленные случаи перепродажи и нецелевого использования централизованных кредитов. Уровень учетной ставки Национального банка, хотя и значительно вырос за последнее время, все же существенно ниже уровня инфляции. В этих условиях резко снижается удельный вес долгосрочных депозитов, падает склонность населения к сбережениям, что весьма затрудняет инвестиционный процесс.

Уровень безработицы пока сохраняется невысоким (около 1,4%). Вместе с тем существует так называемая скрытая безработица, т.е. излишнее искусственно поддерживаемое количество рабочих мест в народном хозяйстве (по оценкам, до 20%). Функционирует Государственный фонд занятости, осуществляется регистрация безработных и выплата им пособий. Из государственного сектора экономики по состоянию на июнь 1993 года высвобождено около 63 тыс. человек. На учете в службе занятости по состоянию на 1 января 1994г. состояло 63 тыс. человек, из них около 27 тыс. получали пособия. Среди безработных возрастает удельный вес женщин, а также лиц с высшим образованием.

Кризис экономики несколько изменил структуру промышленного

производства. В целом она движется в прогрессивную сторону, хотя структурные изменения являются скорее пассивными, т.е. связанными со сжатием инвестиционного спроса, опережающим ростом цен на топливно-энергетические ресурсы. В качестве главной цели структурной перестройки промышленности на ближайшую перспективу определена реконструкция и модернизация производственной базы обрабатывающих отраслей в целях их конкурентоспособности на основе цен мирового рынка. Соответственно в круг конкретных приоритетов промышленной политики включены следующие наукоемкие отрасли: станкостроение, электроника, приборостроение, производство компьютеров и оборудования связи, фармацевтические производства, промышленность полимерных и конструкционных материалов.

Сокращение военных заказов и финансирование предприятий, их выполняющих, носило "обвальный" характер: если до недавнего времени эти заказы занимали около 75% объемов промышленного производства, то сейчас эта доля упала до 12-13%. Из 120 предприятий, в равной степени занятых в производстве продукции оборонного назначения, к настоящему времени военными заказами обеспечено лишь 46. Соответственно этому, более чем вдвое сократился объем научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, финансируемых по линии министерства обороны.

Очевидно, что для маркетинга и организации производства наукоемкой продукции гражданского назначения и в условиях стабильной экономики требуется время, материальные и финансовые ресурсы. Практически маловероятно осуществление конверсии в достаточно короткие сроки, с сохранением кадрового потенциала, достигнутого уровня технологии и культуры производства. Некоторые предприятия находят выход в производстве продукции двойного (военного и общехозяйственного) назначения.

Одной из важнейших задач конверсии оборонной промышленности является сохранение и развитие производственного и интеллектуального потенциала, которым обладает ключевая отрасль современной техники и технологии - электроника. Уже сейчас на некоторых предприятиях республики до 50-60% от общего производства продукции предназначено для гражданских целей.

Проведенный анализ развития экономики Республики Беларусь как объекта управления, дает основание сделать следующие выводы:

1. Экономика Республики Беларусь продолжает оставаться в глу

боком кризисе. Надежды на стабилизацию социально-экономического развития в 1993 году не оправдались. На экономическую ситуацию в республике по-прежнему негативное воздействие оказывают положение с топливно-энергетическими ресурсами, высокие темпы инфляции, нестабильность денежного обращения.

2. Структура общественного производства и низкий уровень использования достижений научно-технического прогресса являются причиной сохранения фондоемкого и материалоемкого типа воспроизводства, не способствуют заметному снижению его трудоемкости. Складывающаяся из-за нарушения хозяйственных связей ресурсная и товарно-денежная несбалансированность, непоследовательность внедрения рыночных механизмов и снижение государственного регулирования экономики не позволили обеспечить в 1993 году повышение эффективности общественного производства. Не достигнуто снижение материалоемкости и энергоемкости общественного продукта, не приостановлен процесс снижения фондоотдачи и производительности труда.

3. Проводимая в Республике Беларусь экономическая реформа практически не дала положительных экономических и социальных результатов. Можно констатировать, что она привела к разрушению производительных сил и к уменьшению за 1992-1993 г.г. экономического и научно-технического потенциала республики примерно на одну четверть и к трехкратному падению за этот период жизненного уровня трудящихся.

4. Успешный переход к рыночным отношениям в значительной мере зависит от многообразия форм собственности, характера и темпов ее реформирования. При этом особенно важное значение приобретает процесс приватизации, основной целью которого является не столько формирование широкого слоя частных собственников, сколько содействие стабилизации производства, росту его эффективности как на микро-, так и на макроуровне.

Условия прогрессирующей инфляции не позволяют осуществлять инвестиции в производство, в том числе и на нужды структурной перестройки экономики. Эффективность производства может возрасти вследствие появления инвесторов, т.е. таких покупателей государственного имущества, которые способны привнести динамизм и инициативу в использование производственных фондов, внедрить новые технологические разработки, обеспечить дополнительные рабочие места, изыскать новые каналы снабжения и сбыта.

Именно этот путь, ведущий на базе преодоления кризисных явлений в экономике к постепенному подъему жизненного уровня населения, может стать основным направлением развития приватизации в Республике Беларусь. Это придаст приватизации подлинно народный характер, в отличие от бесплатной передачи значительной части государственной собственности в обмен на чеки.

5. Финансовое состояние большинства промышленных предприятий является тяжелым и продолжает ухудшаться. Происходит падение рентабельности при спаде производства и производительности труда. Прирост прибыли осуществляется за счет опережающего роста цен, что ведет к снижению реальной эффективности производства. В наихудшем состоянии находятся отрасли, работающие на конечного потребителя - легкая и пищевая промышленность, сельское хозяйство. Чрезмерно убыточным является жилищное и коммунальное хозяйство.

Финансовое положение многих предприятий и их платежеспособность поддерживались и продолжают поддерживаться за счет кредитов, но чрезмерное кредитование ухудшает инфляционную ситуацию в республике.

6. Идет непрерывное падение уровня жизни населения, неоправданная дифференциация доходов, снижение стимулирующей функции заработной платы.

Кризисные явления в экономике обострили проблемы занятости населения в республике. К наиболее острым из них следует отнести:

- массовое высвобождение работающих из общественного хозяйства, обусловленное нарушением экономических связей с республиками бывшего СССР, продолжающимся спадом производства;

- медленные темпы развития негосударственных форм хозяйствования;

- медленные темпы развития отраслей непроизводственной сферы;

- рост реальной и скрытой безработицы в связи со снижением спроса на рабочую силу при увеличивающемся ее предложении (в основном связанный с падением объемов производства, потерей хозяйственных связей).

Один из центральных путей выхода из экономического кризиса, объективно находящийся в государственной системе, заключается в выработке и реализации политики экономических взаимоотношений со странами СНГ. Как показывает международный опыт, выход из экономического кризиса наименее болезнен, наиболее быстротечен, с большей

мерой надежности при объединении усилий стран, находящихся в аналогичных социально-экономических условиях.

Наибольшее значение для Республики Беларусь имеют экономические взаимоотношения с Россией. При анализе необходимости и возможности развития политико-экономических отношений с Россией следует исходить прежде всего из общности белорусско-российской культуры, исторически обусловленных единых интересов проживающих в этих странах народов, а также производственно-хозяйственных связей предприятий практически всех отраслей народного хозяйства. Кроме того, Россия в настоящее время и на весь переходный период к новым хозяйственным формам регулирования производства является основным рынком для промышленного и сельскохозяйственного производства Беларуси.

Еще один наиболее эффективный путь выхода Республики Беларусь из экономического кризиса состоит в структурной перестройке промышленности. Долгое время промышленность республики развивалась не как единый комплекс, ориентированный на нужды народного хозяйства и выгодный товарообмен, а как набор отдельных специализированных отраслей. В результате, имея мощный промышленный потенциал, республика постоянно испытывает дефицит практически во всех основных видах промышленной продукции. Причем в первую очередь это характерно для отраслей, определяющих специализацию промышленного развития - машиностроения, химической и нефтехимической промышленности.

Главная целевая направленность структурной перестройки промышленности состоит во-первых, в переориентации производства на нужды белорусской экономики и оптимизации хозяйственных связей по межгосударственному обмену промышленной продукцией и, во-вторых, в создании предпосылок и условий для качественного обновления технологий и продукции, резкого повышения экспортного потенциала. Для этого необходим выбор приоритетов и разработка программ их поэтапной реализации.

Исследование путей выхода из кризиса показало, что решить эту проблему немыслимо без усиления государственного регулирования. Один из его элементов - централизованная бюджетная система. Анализ доходной части государственного бюджета показывает, что он пополняется в основном за счет налоговых поступлений и платежей, доля которых в их общем объеме составляет 95-96%. Однако, как показыва-

ет изучение механизма действия налогообложения, он не способен оказать соответствующее воздействие на развитие и расширение производства. Чрезмерно высокие ставки налогов в условиях его спада приводят к росту цен, усилению инфляции. Следовательно, нужны практические шаги в сторону снижения налоговой нагрузки и повышения заинтересованности производителей в увеличении выпуска продукции.

Особо важное значение государственное регулирование приобретает в вопросах структурной перестройки промышленности. Его главной функцией становится основанный на детальном анализе выбор производств, государственное стимулирование которых через налоговые льготы, инвестиции, кредиты и т.д. может способствовать достижению целей конкретного этапа экономического развития.

Разработанный в диссертации метод выбора приоритетных отраслей на основе анализа конкретной экономической ситуации и обоснования комплекса мер государственного регулирования отвечает условиям переходного периода и реализуем на практике. В настоящее время в Республике Беларусь такими отраслями являются станкостроение, электроника, приборостроение, фармацевтическая промышленность и промышленность полимерных и конструкционных материалов.

Во второй главе "Особенности системы государственного управления в условиях становления рыночных отношений" обосновано понятие государственного управления и раскрыто его содержание при переходе к рыночным отношениям, проанализировано развитие хозяйственных отношений субъектов производства, а также исследованы факторы эффективного функционирования органов государственного управления.

Содержание государственного управления во многом определяется социально-экономической ситуацией, целями и задачами развития народного хозяйства. Как показывает мировой опыт, успешное достижение таких целей обусловливается функциями системы управления государством, ее успешным функционированием.

Республика Беларусь находится в переходном к рыночным отношениям периоде. Мировая практика аналогов не имеет. Поэтому вопрос о роли государства, его системе управления в условиях перехода к рыночной экономике не только теоретический, но имеет большое практическое значение. Ответ на этот вопрос предполагает изучение истории развития науки государственного управления, существенных и

специфических черт государственного управления в различных социально-политических условиях, а также анализ и осмысление задач и функций постсоциалистического государства.

Природа государственного управления как определенное насилие, принуждение, воздействие на людей остается в основном без заметных изменений во всех социально-политических условиях. Вместе с тем его сущность и содержание, по нашему мнению, формируются под воздействием конкретной социально-экономической ситуации.

В постсоциалистическом обществе государственное управление представляет собой особый вид социального управления. Ему, с одной стороны, присущи все общие признаки и черты, свойственные социальному управлению, а с другой - оно имеет специфические черты. Социалистическое государство управляло делами всего общества, всем экономическим и социальным развитием страны, всей хозяйственной, социально-культурной и административно-политической деятельностью.

На этапе перехода к рыночным отношениям государственное управление начинает приобретать некоторые новые особенности. Происходят изменения функций и методов государственного управления, деятельности его органов. Модифицируются подходы к решению общегосударственных задач. Если раньше государство пыталось решать проблему реализации системы экономических интересов через примат общественных интересов, то в настоящее время законодательно устанавливается первичность интересов личности, обязательство государства защищать в первую очередь законные права граждан, обеспечить им достойную жизнь, свободное развитие и безопасность.

Таким образом, государственное управление есть активная и целенаправленная как распорядительная, так и регулирующая деятельность. Органы государственного управления издают юридические акты, реализуя требования закона в различных формах: во-первых, исполнения прямых велений закона - правоприменительной деятельности, состоящей в даче непосредственных юридических предписаний, обеспечиваемых государственным принуждением; во-вторых, в формах установления юридически обязательных правил поведения, т.е. правотворческой деятельности.

Государственное управление, как и любой другой вид управления, можно рассматривать как целенаправленное воздействие субъекта управления на его объект. В качестве субъекта в данном исследовании рассматривается государство, его органы. Основным инструментом

воздействия выступают методы управления. Метод - это способ, совокупность приемов воздействия, направленных на достижение поставленных субъектом управления целей.

В практике управления используются различные способы воздействия. Они различаются сущностью и направленностью, содержанием и формой. Основным признаком классификации методов управления является их содержание. В этом случае группировка способов воздействия осуществляется по тем объективным законам развития общества и производства, требования которых они реализуют. В связи с этим выделяют административные (организационные), экономические и социально-психологические методы.

Административные методы - это совокупность способов по осуществлению властного (принудительно-распорядительного) воздействия. Они основаны на праве субъекта управление (органа и руководителя) принимать управленческие решения в виде законов, указов, постановлений, распоряжений, приказов и т.п. и обязательном их выполнении объектом управления.

Экономические методы характеризуются как взаимоувязанный комплекс способов по осуществлению управляющего воздействия экономических категорий и в первую очередь таких, как материальные льготы и санкции, налоги, цена, прибыль, кредит и т.п. Они основаны на экономических отношениях и объективно существующих потребностях и интересах объектов управления, формирующих эти отношения, а также на стимулах.

На государственном уровне экономические методы должны быть направлены на решение общенародных проблем. Эти проблемы включают: определение пропорций развития отраслей народного хозяйства и промышленности (определение приоритетов), разработку и реализацию налоговой, финансово-кредитной и внешнеэкономической политики и т.п. Важно отметить, что эти методы являются основой формирования хозяйственных отношений во всех сферах деятельности общества.

Социально-психологические методы основаны на межличностных отношениях в использовании социально-психологических элементов развития личности и трудовых коллективов.

В реальном управлении одновременно используются все три группы методов. Однако на каждом этапе социально-экономического развития общества, а также его целей отдается предпочтение одной из групп, которая имеет приоритет.

Ретроспективный анализ развития хозяйственных отношений в Республике Беларусь дал основание автору выделить ряд этапов, характеризующихся преимущественным использованием тех или иных методов государственного управления.

К примеру, на начальном этапе основой управления были жесткие административные методы - период, так называемого, "военного коммунизма".

В процессе осуществления новой экономической политики ("нэп") использовались преимущественно экономические методы.

Этап индустриализации промышленности и коллективизации сельского хозяйства характеризовался переходом системы управления к преимущественно административным методам.

В ходе восстановления народного хозяйства республики использовались главным образом также административные методы.

На этапе развития экономики по территориальному принципу организации управления отмечалось определенное усиление административных методов на местах. В дальнейшем принимались неоднократные попытки перехода к экономическим методам управления. Однако проводимые реформы, касаясь разных сторон хозяйственной деятельности, не затрагивали главного - реформирования отношений собственности.

Проводимый анализ развития экономических отношений, с одной стороны, по вертикали, т.е. производителей с субъектами управления (вышестоящими органами управления), а с другой - по горизонтали, т.е. кооперационным связям, показывает неразрывную связь между отношениями и содержанием управления. Обеспечение их адекватности, вытекающей из целей и задач социально-экономического развития общества, является основой эффективности производства и экономики в целом.

Реализация этого положения на современном этапе требует радикального реформирования системы государственного управления. Этот процесс обусловлен во-первых, становлением белорусской государственности, во-вторых, условиями перехода к рыночным отношениям. Это предполагает формирование государственных органов на функциональной основе, исключающей использование только командно-распорядительных методов управления и отраслевых (ведомственных) подходов; обеспечение необходимой степени устойчивости структуры государственной исполнительной власти в период становления и развития рыночных отношений; отказ от прямого вмешательства органов госу-

дарственного управления в деятельность хозяйствующих субъектов, косвенное регулирование деятельности субъектов негосударственных форм собственности; гарантию свобод предпринимательской деятельности и прав собственности различных экономических субъектов; децентрализацию структур хозяйственного управления.

Реформирование органов государственного управления Беларуси должно быть осуществлено как система мер во всех звеньях системы управления, как по горизонтали, так и по вертикали одновременно. Для практической реализации этого положения необходимо обеспечить следующие три условия. Первое - ступенчатая подготовка проектов организации управления во всех основных звеньях народного хозяйства. Принятие проекта единой концепции этой перестройки. Второе - согласование и разделение функций, задач и содержания управленческой деятельности во всех сферах и на всех уровнях народного хозяйства и прежде всего в органах государственного управления.

В третьей главе "Концептуальные подходы реформирования государственного управления" сформулированы принципы определения задач и функций органов государственного управления, а также организационные принципы формирования отраслевых органов управления.

В управлении как циклическом процессе, состоящем из различных видов управленческой деятельности, видишь, как на первый план выступают его функции, т.е. конкретные виды деятельности, для осуществления которых применяются специальные приемы и способы, а также соответствующая организация работ. В практике управленческой деятельности обычно выделяют следующие ключевые функции: планирование, организация, регулирование, включая учет и контроль. Планирование здесь выступает по существу как деятельность по выработке и принятию управленческого решения.

При анализе содержания функций управления следует иметь в виду, что они формируются в процессе общественного развития под действием углубляющегося разделения труда и научно-технического прогресса. Поскольку эти процессы непрерывны, поэтому функции управления должны рассматриваться не в застывшем состоянии, а в развитии. Возникновение и развитие различных функций, их трансформация - объективный процесс.

Исполнение функций органов системы управления связано с проблемой компетенции органов, как средством их обеспечения. В любой функции управления (от государственной до функции управления от-

дельного исполнителя-служащего) лежит один и тот же критерий - ориентация на объект управления. По мере движения сверху вниз объект управления масштабно изменяется, меняется и субъект, функции конкретизируются с учетом объекта и субъекта управления. В основе содержания функций управления в данной иерархии лежит как количественный, так и качественный моменты: масштаб и свойства объекта, масштаб и свойства субъекта.

При образовании либо преобразовании системы управления функции органов управления являются условием, определяющим его внутреннюю структуру, штаты и взаимосвязь между структурными единицами. Они лежат и в основе установления компетенции структурных частей любого органа управления, их прав и обязанностей.

Научные и практические разработки, содержащие новые идеи по формированию структур управления и определению функций органов государственного управления, относятся в основном к системно-целевому подходу. Последний предполагает определение целевой ориентации системы (принцип целенаправленности) и выражает необходимость строгого взаимодействия всех ее подсистем, блоков и элементов, объединяя их в целостный механизм (принцип системности).

Важнейшей особенностью формирования современных организационных управленческих структур и их функций является минимизация количества уровней управления (принцип иерархии). Чем меньше уровней, тем, при прочих равных условиях, оно лучше организовано, тем большую эффективность управления производством оно обеспечивает.

Другим важным условием, вытекающим из принципа иерархии, является сбалансированность задач всех звеньев определенного уровня управления по отношению к целям вышестоящего уровня. Это обеспечивается выделением основных крупных блоков (служб) в организационной системе, где каждый блок на основе соответствующих функций должен быть ориентирован на решение однородных по своему составу задач, а вся структура направлена на достижение конечных целей.

В переходный к рыночным отношениям период не может быть полностью снят вопрос о централизации управления. Регулирующая роль государства должна обеспечивать сочетание интересов как производителей, так и потребителей. Решение задачи установления рациональных соотношений централизации и децентрализации управления выдвигает ряд новых организационных проблем. К ним относятся:

централизация постановки целей, задач и контроля исполнения

при передаче полномочий по принятию текущих решений на низшие уровни управленческой иерархии;

подчинение организационных форм и взаимосвязей между ними, достижению установленной цели и процессу решения определенных проблем;

создание организационных условий, при которых осуществляется необходимая интеграция или дифференциация видов деятельности, необходимых для достижения поставленных целей;

проектирование гибких и мобильных структур управления, способных реагировать на изменение внешних и внутренних условий.

Новые подходы и принципы, на основе которых должно происходить формирование органов государственного управления, должны учитывать изменение сферы функционального воздействия центральных и местных органов управления на хозяйствующие субъекты, а также разграничение законодательной, исполнительной и судебной власти.

Из сказанного следует, что формирование новой системы республиканского управления, адекватной рыночным условиям функционирования экономики, сопряжено с этапностью перехода к ней. В связи с этим возникает особая сложность оргструктурных преобразований, поскольку процесс встраивания новых структурных форм будет происходить с постепенным отмиранием устаревших методов управления.

Однако на первоначальном этапе содержание функциональной деятельности органов государственного управления связано с необходимостью управления хозяйствующими субъектами преимущественно государственной формы собственности. Более того, оно будет осуществляться в экономической системе с высоким удельным весом предприятий-монополистов в капиталоемких отраслях, не поддающихся быстрому разгосударствлению, с неразвитой рыночной инфраструктурой, с низким уровнем диверсификации производственно-хозяйственных структур основного звена.

Структурная перестройка, определение задач и функций органов государственного управления в условиях перехода к рыночным отношениям связана с необходимостью повышения эффективной их деятельности и должна предусматривать:

коренную трансформацию функций республиканских органов государственного управления;

недопустимость совмещения функций государственного и хозяйственного управления в деятельности государственных и хозяйственных

структур;

укрупнение республиканских структур с целью ликвидации ведомственных барьеров;

отказ от государственного монополизма в сфере управления экономикой, свертывание прямого государственного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов;

расширение сферы влияния рыночных структур на всех уровнях государственного и хозяйственного управления;

формирование государственных структур, обеспечивающих рыночные условия хозяйствования на основе идентификации их интересов с целью становления и развития рыночных отношений.

Все это дает основание выделить два основных этапа реформирования государственного управления. Первый - внесение коррективов в структуру, задачи и функции отраслевого и территориального управления в связи с формированием республиканской и коммунальной собственности и реализацией программы разгосударствления и приватизации. Второй - дальнейшее развитие рыночных отношений и формирование инфраструктуры рынка.

В последние годы сложилось сравнительно устойчивое мнение о том, что министерства как органы отраслевого управления становятся тормозом в развитии экономики. Однако эти утверждения, по мнению автора, малодоказательны и не содержат предложений о методах и средствах изменения ситуации.

Более естественен вопрос: как можно сформулировать главную задачу министерства как государственного органа управления в условиях перехода к рыночным отношениям?

Мировой опыт подтверждает, что на уровне государственного органа управления (министерства) следует заниматься не столько производством продукции и услуг, сколько созданием условий для перспективного развития производительных сил в конкретной отрасли, направляя свою деятельность на повышение качественного состояния отраслевого производственного комплекса, на государственный (законодательно-нормативный) контроль за деятельностью предприятий и учреждений, коммерческих структур и т.п. Исходя из этого автор формулирует главную задачу министерства на современном этапе. Она сводится к созданию, поддержанию функционирования и обеспечению условий для развития производственной системы.

Министерства должны стать инициаторами организационных изме-

нений в отрасли, а не пытаться противостоять разнообразным требованиям с мест и вышестоящих уровней. С этой целью им надо стать идеологами и организаторами новаторских процессов, иметь перспективные планы развития и реорганизации управления отраслей, а также осуществлять реализацию организационно-экономических отношений с государственными органами управления.

Реформирование отраслевой структуры управления должно предусматривать:

сокращение отраслевых министерств и ведомств адекватно процессу развития негосударственных форм собственности, ассоциативных форм основного звена (ассоциации, концерны), создания холдинговых структур;

усиление отраслевых систем с преимущественно государственной формой собственности;

повышение роли функциональных ведомств, реализующих функции государственного управления;

преобразование отраслевых блоков государственного управления в обслуживающие системы инфраструктурного характера (информационные, маркетинговые, аналитические и т.п.).

На стадии реформирования отраслевых органов управления (министерств) за ними должны быть сохранены и усилены следующие функции:

разработка долговременных отраслевых и межотраслевых программ развития производства, прямое и косвенное стимулирование их реализации;

анализ потребности в продукции отраслей, прогнозирование их развития;

осуществление инвестиционной политики;

комплексный анализ развития отраслей, оценка проводимой экономической политики;

организация подготовки и повышения квалификации кадров;

информационное обслуживание отраслевых хозяйственных структур, оказание им методической помощи.

В основу формирования и функционирования органов отраслевого управления в условиях перехода к рыночным отношениям должны быть положены следующие принципы полноты и целостности системы, которые предполагают:

обеспечение достаточными мощностями, в рамках возникающих

потребностей, всех предприятий и организаций отрасли;

равную доступность в услугах для всех клиентов;

единство управления всеми уровнями и звеньями хозяйственной системы отрасли в соответствии с принятым распределением прав и ответственности между элементами организационной структуры управления;

наличие развитой инфраструктуры для качественного оказания услуг, а также сбалансированного перспективного развития;

конкурентоспособность предприятий, как на внутреннем, так и на внешнем рынках этих услуг.

В нынешних условиях в целях обеспечения исполнения, реализации законов и основанных на нем подзаконных актов, обеспечения исполнительской дисциплины целесообразно было бы установить более жесткую централизацию и зависимость исполнительно-распорядительных органов. Это станет возможным при замене действующих исполнительных комитетов администрациями Президента на областном уровне, мэриями городов областного и районного подчинения.

Особого внимания заслуживает вопрос о структуре органов местного самоуправления. На уровне области целесообразно формирование представительного органа по смешанному принципу: 2/3 состава должны избираться непосредственно населением, 1/3 должна состоять из представителей администраций всех уровней (районных, городских).

На уровне областей высшие должностные лица исполнительно-распорядительных органов - председатель, глава администрации, его заместитель должны назначаться Президентом республики.

В городах с районным делением целесообразно избрание единого городского Совета в связи с тем, что город представляет целостную структуру и управление им должно осуществляться в комплексе. Естественно, нет необходимости в избрании представительных общностей на уровне городов с районным делением.

На первичном уровне Советов - в селах (сельсоветах), поселках, городах районного подчинения, вряд ли есть необходимость в избрании представительных органов (Советов). На их уровне начала самоуправления должны обеспечиваться в форме собраний, сходов жителей сел, поселков и т.д.

Организационная структура местного управления должна строиться на основании четко очерченных (выделенных и реализуемых) функций управления. К ним следует отнести следующие: а) регламентация

(в пределах предоставленных полномочий) социально-экономических отношений и контроль за соблюдением социально-признанных (законодательно зафиксированных) правил поведения или норм деятельности; б) управление территориальной инфраструктурой; в) поддержание и совершенствование экологического баланса региона; г) регулирование и контроль земельных отношений; д) регулирование и контроль политических и социальных отношений. Названные функции управления и обусловливают формирование укрупненных блоков, из которых должна формироваться организационная структура управления местным хозяйством.

В условиях трансформационного периода, когда происходит переход от прямого управления объектами собственности к ситуации рыночного и государственного регулирования преимущественно нормативными и финансовыми рычагами, реформирование структурно-организационных единиц системы управления региональным хозяйством целесообразно осуществлять изменение правомочий и функций органов территориального управления с одновременным отказом от функций административного управления.

В четвертой главе "Государственная кадровая политика - важнейший фактор реформирования управления" проведен анализ методологических подходов к разработке государственной кадровой политики, разработана модель требований к кадрам высшего звена государственного управления. В научно-методической литературе советского периода такое понятие, как государственная кадровая политика практически не применялось. Это было не случайно, т.к. право на выработку кадровой политики принадлежало исключительно КПСС. Что касается государства, то ему отводилась функция законодательного и организационного закрепления этой политики.

В настоящее время, когда партия выведена из субъектов управления обществом, когда его высшим субъектом стало государство в лице законодательных и исполнительных органов, прежнее определение кадровой политики нуждается в серьезных уточнениях. Речь должна идти прежде всего о таком понятии как государственная кадровая политика.

Государственная кадровая политика в условиях перехода к рыночным отношениям приобретает особое значение, так как является одним из главных факторов формирования интеллектуального потенциала руководителей, призванных с учетом нарастающих изменений в эко-

номике, общественной жизни и мировом хозяйстве разрабатывать и реализовывать макроэкономические программы развития.

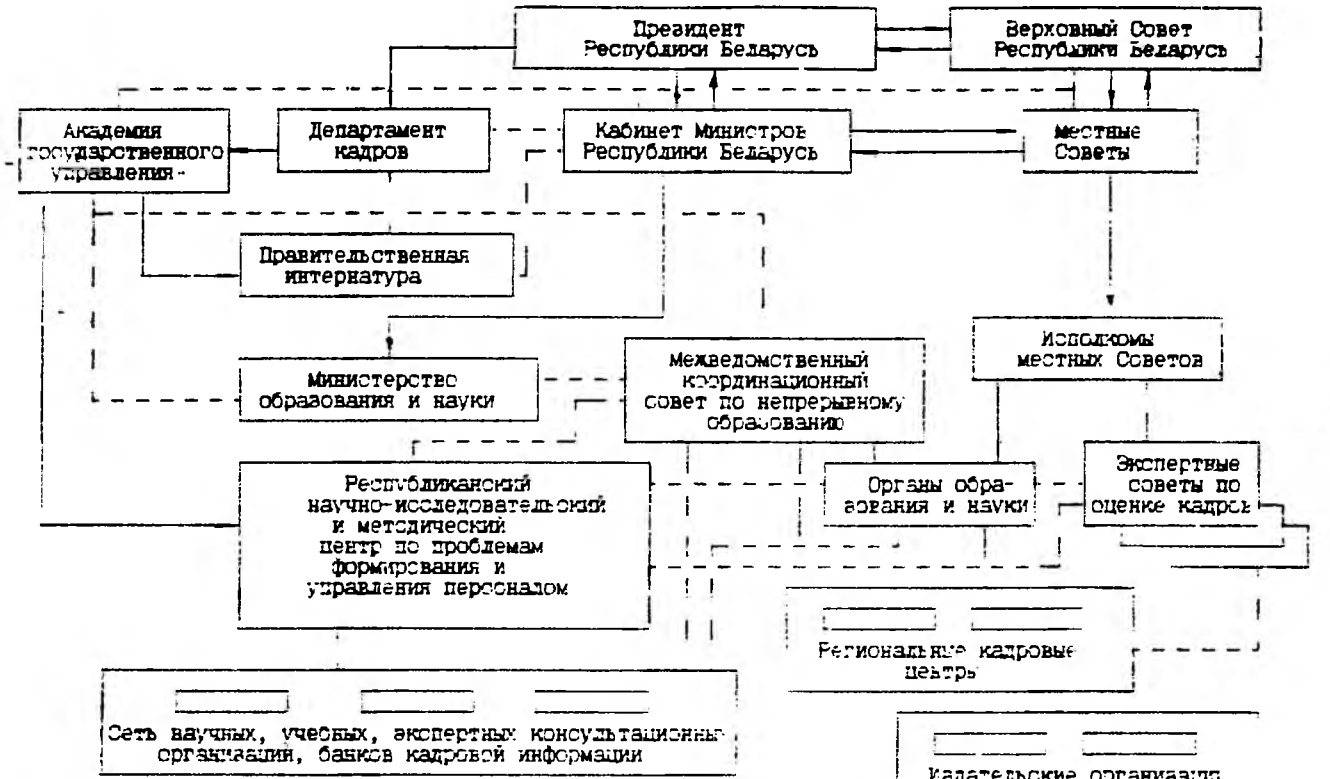
Под государственной кадровой политикой следует понимать деятельность государства в лице его высших представительных и распорядительно-исполнительных органов по выработке концептуальной базы кадровой работы, созданию организационно-правовых и социально-экономических условий для формирования и мотивации эффективной деятельности управленческого персонала всех уровней, мобилизации его возможностей для претворения в жизнь целей и задач государства, выполнения его законов, обеспечения государственного регулирования процессов социально-экономических, политических, общекультурных и других преобразований.

В условиях перехода к рыночным отношениям государственная кадровая политика должна отражать следующие аспекты. Прежде всего это усиление роли государства в формировании и развитии кадрового потенциала на основе создания соответствующей системы управления, определения текущей и перспективной потребности отраслей и сфер деятельности в кадрах управления с учетом структурных изменений и современных требований в экономике, всесторонний учет факторов формирования мотивов управленческой деятельности. Для осуществления государственной кадровой политики должна быть создана организационная инфраструктура (рис.1).

В кадровой политике должны найти отражение принципы разработки и реализации государственных краткосрочных и долгосрочных программ управленческого персонала, эффективного его использования и развития.

Особое внимание в кадровой политике должно быть уделено формированию директорского корпуса - кадрового ядра экономики. От успешной деятельности первых лиц производства в значительной мере зависят реальные позитивные изменения в жизни общества в целом.

В качестве одного из основных методологических подходов формирования государственной кадровой политики выступает совокупность принципов, следуя которым эта политика должна стать целостной и социально эффективной. В современных условиях важное значение имеют три принципа: преемственность, стабильность, гласность. При



Условные обозначения: ——— - ведомственная связь; - - - - - функциональная и информационная связи

Рис.1. Организационная инфраструктура государственной кадровой политики

этом они должны быть дополнены рядом других принципов и прежде всего новой целью подбора кадров, отражающей фундаментальную важность желания и возможности работника принять на себя управленческие обязанности и ответственность.

Один из методологических подходов к разработке государственной кадровой политики состоит в том, чтобы принцип профессиональной специализации кадров был непосредственно увязан с принципами оценки их работы. Эта связь предполагает, что сфера и границы деятельности руководящих работников определяются результатами, которых они должны достичь, а также оплатой их труда, статусом, полномочиями и побудительными мотивами.

Для новой организационной структуры государственных органов управления, их принципиально иных целей и функций необходимо формирование нового типа руководителей. Он может быть представлен содержанием условной "модели", которая, включая образ мышления, основные требования и стиль деятельности, полностью соответствовала бы новым задачам и условиям управления.

При разработке модели требований к управленческим кадрам вообще и кадрам высшего звена государственного управления необходимо исходить из того, что в системе органов государственного управления первичной структурной единицей является государственная должность, учреждаемая в установленном порядке с целью реализации задач, стоящих перед этими органами. Именно должность в зависимости от иерархического уровня определяет социально-трудовую роль работника, возложенные на него обязанности, представленные ему права и предъявляемые требования.

Профессиональный уровень, компетентность и личные достоинства руководителей должны обеспечить решение как минимум трех задач. Первая - управлять людьми, то есть прежде всего организовать их, и невзаметно, тактично, компетентно побуждать работать. Вторая - подготавливать будущее, а это значит - занимать стратегическую позицию с меняющимися горизонтами: начиная со следующего дня и кончая самым далеким будущим. Третья - защищать интересы своей организации и своих работников, обеспечивая долговременность выполняемых организацией задач, умея их хорошо освещать и докладывать, что придает его сотрудникам чувство оптимизма и уверенности.

Право руководить людьми будет признаваться за руководителем при условии реализации следующих требований:

уметь ставить цели, решать проблемы, реагировать на необходимость изменений и участвовать в реализации изменений, разрешать конфликты, делегировать полномочия, распределять обязанности;

использовать демократический стиль управления, действуя как лидер, а не как эксперт, сознательно разрабатывая и приспосабливая свой собственный стиль управления к условиям и объектам управления;

доказывать делом свое предвидение и умение защищать свое дело, устанавливать контакты с другими людьми;

обеспечивать в коллективе климат, где царит богатство идей, увлеченность и профессиональная гордость, чувство товарищества, способствующие удовлетворению работников своей деятельностью, реализации их творческого потенциала;

формировать у всех своих коллег сознание личной ответственности за принимаемые решения; создавать условия для повышения эффективности деятельности и повышения квалификации сотрудников, которые при этом имели бы равные возможности;

уметь вести диалог с общественными организациями, профсоюзами и т.д., учитывать в своей управленческой деятельности и обобщать широкий диапазон различных интересов общества, осознавать требования национальной и международной политики.

При разработке модели необходимо избежать создания некоего абстрактного образа универсального специалиста-управленца. Поэтому исходный вариант модели, содержащий обновленные функции и совокупность новых требований к личностным и профессиональным качествам руководителя, определяемых с учетом должностного уровня и объекта государственного управления, должен учитывать нарастающие изменения в общественной жизни страны, мировой, и конечно же, европейской интеграции.

Анализ имеющихся положений, концепций и разработанных моделей, а также учет реально складывающихся экономических отношений и возникающих задач государственного управления в условиях перехода к рынку дают основание сформулировать подходы к формированию модели требований к кадрам высшего звена государственного управления. Это должна быть четырехблочная модель, включающая блок "личностных качеств", блок "знать", блок "уметь", блок "владеть" (рис.2).

В современных условиях кадры высшего звена государственного

Категории управленческих работников	Блоки																														
	личностных качеств							знать								уметь									владеть							
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33
Руководители и их заместители аппарата Совета Министров, отраслевых министерств и ведомств, комитетов	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+																			
Руководители и заместители территориальных структур	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+																			
Руководители и заместители структурных подразделений органов госуправления	+			+	+	+	+	+	+	+	+	+																					
Главные, ведущие специалисты, советники, консультанты и др.	+			+		+			+	+	+	+																					

Условные обозначения: 1 - компетентность; 2 - политический кругозор, масштабность; 3 - формирование и реализация стратегии; 4 - способность к перестройке; 5 - аналитическое, творческое мышление; 6 - личное достоинство; 7 - организаторские способности; 8 - принципы и функции лидерства; 9 - психология, социология; 10 - менеджмент и маркетинг; 11 - экономика и право; 12 - информационные технологии; 13 - вопросы государственной кадровой политики; 14 - вопросы территориального управления.

Рис.2. Модель требований к кадрам высшего звена госуправления (фрагмент)

управления должны успешно действовать с учетом таких факторов, как реформирование системы государственного управления, изменение форм собственности и хозяйствования, приватизация государственных предприятий и децентрализация управления, а также вхождение республики в микрохозяйственные связи.

В пятой главе "Уровень квалификации кадров и его роль в реформировании государственного управления" теоретически обоснована и сформулирована концепция развития системы подготовки, переподготовки , повышения квалификации кадров государственного управления, разработаны принципы, методы и содержание обучения кадров государственного управления.

Рыночные отношения требуют новых управленческих кадров,способных самостоятельно принимать решения , свободно ориентироваться в проблемах внутреннего и внешнего рынка, используя объективные экономические законы его развития, адекватно реагировать на изменения, происходящие в экономике и т.п. В соответствии с этим должна быть создана система подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров, которая сможет обеспечить выпуск специалистов, свободно ориентирующихся в системе рыночных отношений. Многочисленные школы бизнеса и консультационные пункты, созданные и функционирующие в настоящее время, как правило не соответствуют этим требованиям. Обобщение совокупности социально-экономических факторов переходного к рыночным отношениям периода, учет новых требований к управленческим кадрам , а также сущность задач системы подготовки кадров дают возможность сформулировать методологические подходы к разработке концепции развития этой системы. Она должна включать:

принципы организации системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров;

перечень элементов анализируемой системы;

схему организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров;

рекомендации по продолжительности подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров;

элементы организации государственного регулирования и финансирования системы подготовки кадров.

Большое внимание в концепции уделено развитию непрерывного образования кадров государственного управления .В настоящее время

нет необходимых научных обоснований принципов и направлений его становления , развития и функционирования.

Непрерывное образование - это процесс приобретения, повышения уровня и обновления знаний, умений и навыков руководителей специалистов органов государственного и хозяйственного управления в областях, являющихся предметом их деятельности. Непрерывное образование выступает необходимым условием выполнения служащими государственного аппарата возложенных на них функций и повышения эффективности органов государственного управления в целом.

Непрерывное образование должно формироваться на основе соответствующих форм подготовки, переподготовки и повышения квалификации. Среди них следует выделить: базовую специальную подготовку, самоподготовку, повышение квалификации, переподготовку, стажировку, обучение в аспирантуре и докторантуре.

В концепции нашли отражение принципы выбора направлений подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов государственного управления (видов образования) и форм обучения в системе непрерывного образования, которые зависят от многих факторов. К ним относятся:

категория обучаемых (подготавливаемых) работников органов государственного управления;

специфика деятельности (центральные и местные органы управления, отраслевые и функциональные министерства, комитеты и другие учреждения, для которых ведется подготовка кадров);

квалификационные требования, предъявляемые к должности;

наличие у обучающегося соответствующего базового образования (специального или в области государственного и хозяйственного управления);

уровень знаний, умений и навыков, необходимых для обучающихся в их будущей деятельности;

целенаправленность служебного перемещения обучающегося (выдвижение на вышестоящую должность или горизонтальное перемещение, нахождение обучающегося в резерве на выдвижение);

необходимость профессионально-квалификационного роста обучающегося (в том числе присвоения классности);

результаты аттестации обучающегося;

стаж работы обучающегося (общий, в сфере государственного и хозяйственного управления, на конкретной должности в государствен-

ном аппарате);

предыдущая служебная деятельность (работа) обучающегося;

мотивация обучающегося (в отношении повышения квалификации, изменения сферы деятельности, карьеры);

возраст и здоровье обучающегося.

В реализации концепции подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственного управления центральное место отводится Академии управления при Совете Министров Республики Беларусь. Ее основные цели состоят в следующем:

проведение подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников высших законодательных, исполнительных и хозяйственных органов для обеспечения государственного суверенитета, национального возрождения Беларуси, развития и расцвета ее экономики, науки и культуры;

формирование высоких профессиональных знаний управленческих кадров и их потребности в постоянном повышении и обновлении этих знаний и умений путем непрерывного образования;

определение и прогнозирование с участием правительственных органов текущей и долгосрочной потребности государства в управленческих кадрах и специалистах , а также осуществление их подготовки на основе хорошо апробированных мировых обучающих технологий и кадровых стандартов;

проведение научных исследований по теоретическим и методологическим проблемам совершенствования управления, по приоритетным направлениям в области подготовки и повышения квалификации руководящих кадров и специалистов новой формации как по госзаказу, так и для удовлетворения потребностей отдельных организаций и учреждений, в том числе предпринимательских структур;

осуществление подготовки научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации в области экономики и управления, повышение педагогического, профессионального и общекультурного уровня профессорско-преподавательского состава;

развитие деловых связей и сотрудничества с отечественными и зарубежными научными и обучающими центрами в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров, методов их обучения; исследование передового опыта.

Исходя из задач реформирования государственного управления в Республике Беларусь, условий перехода к рыночным отношениям систе-

му обучения кадров следует ориентировать на следующие типы целевого обучения.

Первый. Должностное обучение. Это подготовка руководителей к профессиональному решению проблем научно-технического, экономического и социального развития, к принятию научно обоснованных и перспективных решений, в области организации государственных предприятий и коммерческо-предпринимательских звеньев, трудовых и творческих коллективов.

Второй. Функциональное обучение. Это подготовка специалистов к выполнению ими новых обязанностей в связи с предстоящим назначением их на должности руководителей аппарата и функциональных подразделений Совета Министров, ведомств и предприятий. Основной упор в программах обучения должен делаться на изучение слушателями объекта управления, организационно-управленческих структур государственной власти, освоение всего арсенала аналитической работы, на прогнозирование и организацию.

Третий. Специализированное обучение. Оно предполагает профессиональное изучение руководителями теории и практики управления, новых прогрессивных методов выполнения организационных и управленческих функций в области рыночных отношений (планирование, прогнозирование, кредитно-финансовые, правовые отношения, материально-техническое обеспечение, внешнеэкономическая деятельность и т.д.).

Четвертый. Обучение по научно-техническим проектам, республиканским и международным программам.

Важно отметить, что учебные комплексы для обучения работников органов государственного управления должны быть подвижны и корректироваться с учетом социально-экономических изменений, происходящих в обществе и в структуре государственных учреждений. Среди этих изменений наибольшее значение имеют:

характер политических и социально-экономических изменений и их влияние на деятельность государственного управления;

новые качества, необходимые государственным служащим для эффективной деятельности;

новая стратегия, способствующая эффективному управлению;

повышение требовательности к результативности подготовки кадров государственного управления в обстановке постоянных политических и социально-экономических изменений.

Состав и объем общеобразовательных дисциплин в каждом блоке может варьироваться в зависимости от уровня подготовленности и интересов обучаемых, которые могут выбрать для себя определенный набор дисциплин. Основой гуманитарной подготовки будущего работника органов государственного управления является освоение дисциплин, повышающих общий культурный уровень: философия, логика, политология. При этом обязательно изучение иностранного языка в объеме, позволяющем свободное общение с гражданами других государств, чтение и изучение специальной литературы.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

1. Шрубенко А.Г. Развитие территориального управления в условиях экономической реформы: Методические материалы для изучения проблемы. - Минск, БелНИИНТИ, 1990. - 6,9 п.л.

2. Шрубенко А.Г. Быт или Минбыт?: Региональные проблемы управления. - Ж."Человек и экономика", N1, 1990. - 0,8 п.л.

3. Шрубенко А.Г. Формирование территориальной системы управления бытовым обслуживанием и проблемы НТП: Тезисы докладов Всесоюзного научного школьного семинара. - Минск, БелНИИНТИ, 1990. - 0,2 п.л.

4. Шрубенко А.Г. Акции: вчера, сегодня, завтра. - Ж."Человек и экономика", N9, 1990. - 0,4 п.л.

5. Шрубенко А.Г. К совершенствованию организационной структуры управления бытовым обслуживанием населения республики // Проблемы социально-экономических изменений НТП: Тезисы докладов Всесоюзного научного школьного семинара. - Минск, БелНИИНТИ, 1990. - 0,2 п.л.

6. Шрубенко А.Г. Новые кадры управления: Кто, как и где должен их готовить? - Ж."Человек и экономика", N11, 1990. - 0,4 п.л.

7. Шрубенко А.Г. Развитие акционерных форм в сфере обслуживания. В сб. "Формирование рыночных отношений в условиях суверенитета республики: проблемы и пути решения". - Минск, БелНИИНТИ, 1990. - 0,2 п.л.

8. Шрубенко А.Г. Сфера услуг: до приватизации один шаг.- Ж."Человек и экономика", N2, 1991. - 0,4 п.л.

9. Шрубенко А.Г. Ассоциативные формы управления в новых условиях хозяйствования. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. - Минск, 1991.- 6,0 п.л.

10. Шрубенко А.Г. Кадровая политика: принципы формирования государственной службы (на опыте Германии). - Ж."Ракурс", N3, 1992.- 0,6 п.л.

11. Шрубенко А.Г. Приоритет - менеджеру. - Ж."Человек и экономика", N3, 1992. - 0,5 п.л.

12. Шрубенко А.Г. Республика Беларусь: подготовка управленческих кадров. - Ж."Проблемы теории и практики управления", N4, 1992.- 0,5 п.л.

13. Шрубенко А.Г. Государственная политика и кадры управления // Проблемы регулирования развития национальных экономик: Тезисы докладов Международной научно - практической конференции. - Минск, "Навуковец", 1992. - 0,2 п.л.

14. Шрубенко А.Г. Что обязан знать и уметь отечественный бизнесмен, собравшийся выходить на международную орбиту. - Ж."Человек и экономика", N7, 1992. - 0,2 п.л.

15. Шрубенко А.Г., Литовченко И.И. Из военных в менеджеры. - Ж."Человек и экономика", N10, 1992. - 0,4 п.л.

16. Шрубенко А.Г. Развитие управленческого потенциала республики в условиях перехода к рынку // Основной доклад на II-ой Международной научно-практической сессии "Проблемы формирования и развития управленческого потенциала в условиях перехода к рынку" / 19-20 ноября 1992г. - Ж. "Ракурс", N1, 1993. - 1,9 п.л.

17. Шрубенко А.Г. Кадры управления: проблемы формирования и развития в условиях перехода к рынку" // Доклад на Международной научно-практической конференции, посвященной 60-летию Белорусского государственного экономического университета. - Минск, БГЭУ, 1993. - 0,1 п.л.

18. Шрубенко А.Г. Готовить управленцев новой формации. - Ж."Проблемы теории и практики управления", N3, 1993.- 0,4 п.л.

19. Шрубенко А.Г. Проблемы подготовки белорусских государственных служащих высшего звена - национальный и европейский аспекты // Доклад на XII-м Международном конгрессе по обучению высших административных кадров. - Москва, АНХ, 1993. - 1,0 п.л.

20. Шрубенко А.Г. Формирование структуры органов и кадрового потенциала государственного управления в условиях становления рыночных отношений. - Минск, "Белинформпрогноз", 1994. - 11,0 п.л.(в печати).