



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Ю.А. МЕДВЕДЕВА

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ

Тенденции и факторы развития структуры государственного управления в странах ОЭСР. Конец XX — начало XXI вв. отношения государства и экономики характеризует “более взвешенный подход”, отказ от жестких экономических моделей. На смену кейнсианской, а затем и монетаристской модели приходит институциональный подход к государственному регулированию экономики [1—4], базовыми принципами которого выступают: косвенный характер способов воздействия; не принуждение, а создание мотивов и стимулов для вложения капитала в нужных государству направлениях; не подмена государством субъектов рынка, а решение недоступных рынку проблем; стимулирование экономического роста посредством установления “правил игры”.

В общем виде сложные противоречивые многогранные отношения государства и бизнеса отражаются в усилении процессов дерегулирования. Все большее признание получает точка зрения, согласно которой уровень экономического развития напрямую определяется степенью экономической свободы [5—7]. Международные эксперты констатируют достаточно тесную зависимость между степенью экономической свободы и уровнем развития стран, а экономическую свободу и дерегулирование экономики рекомендуют рассматривать как новые, альтернативные традиционным, источники роста национальных экономик [5].

Отказ от избыточного государственного регулирования организаций, переход от активных прямых форм и методов промышленной политики к косвенным, малоселективным — все это приводит к кардинальным изменениям структуры государственного регулирования экономики. Наиболее отчетливо эти тенденции прослеживаются в организации государственного управления промышленностью. Исследование показывает, что в настоящее время современные структуры государственного управления промышленностью в странах ОЭСР представлены в основном в двух вариантах:

- для первого характерна высокая централизация органов и концентрация функций промышленной политики, ее эксплицитное оформление. Типовая организационная структура, реализующая функции промышленной политики, в данном случае представлена 1—2 министерствами (в рамках одного из них, как правило, выделяются отраслевые группы или департаменты). Например, Япония — государство, которому, по общему мнению ученых [8], удалось до-

Юлия Александровна МЕДВЕДЕВА, аспирантка кафедры регионального управления Белорусского государственного экономического университета, ст. преподаватель кафедры менеджмента Витебского государственного технологического университета.

стичь наиболее значительных результатов промышленной политики за счет высокой концентрации функций и четкого закрепления ответственности за Министерством внешней торговли и промышленности. Страна продемонстрировала высокую эффективность отраслевой политики в послевоенный период, но в настоящее время отходит от концентрации усилий на ограниченном количестве отраслей: наметилась тенденция к усилению межотраслевого, функционального подхода к регулированию экономики и на смену отраслевым промышленным ассоциациям приходят межотраслевые структуры (например, Межотраслевой координационный совет по научной и технологической политике), а Министерство внешней торговли и промышленности преобразовано в Министерство экономики, торговли и промышленности;

- в других случаях промышленное регулирование обеспечивается межотраслевыми органами государственного управления, а ответственность за результаты промышленного регулирования несут региональные органы власти (США, Великобритания) [9].

Трансформация организационной структуры управления в странах с переходной экономикой. В странах Балтии, как и в ряде других европейских государств, специальный, координирующий промышленную политику, орган отсутствует. Типовая структура органов государственного регулирования экономики представлена Министерством финансов и Министерством экономики. Министерство экономики Латвии — орган одновременно функциональный и отраслевой (он обеспечивает координацию и развитие отраслей промышленности, энергетики, туризма, строительства и жилищного хозяйства). В структуре Министерства выделены Секретариат национальной экономики и финансов, Секретариат внешнеэкономических связей, Секретариат управления и приватизации и др. Единым руководством Министерства экономики в Литве охвачены все сектора национальной экономики (за исключением социально-культурной сферы, сельского хозяйства, транспорта и коммуникаций) [10–11].

В этих государствах на смену государственным органам отраслевого управления приходят корпоративные структуры. Так, в Литве на сегодняшний день помимо 8 региональных ассоциаций литовских промышленников насчитывается 37 отраслевых. Например, Литовская ассоциация производителей легкой и текстильной промышленности (Lithuanian Apparel and Textile Industry Association (LATIA)), образованная в 1991 г., объединяет более 170 производителей отрасли. С 2001 г. Ассоциация — полноправный член EUROTEX (European Textile and Clothing Organisation). Основными направлениями деятельности ассоциации являются: защита и представительство интересов производителей легкой и текстильной промышленности в государственных органах и иных организациях; поддержка внешнеэкономических связей; поиск иностранных партнеров; управленческий консалтинг и всесторонняя поддержка обучения (в том числе организация зарубежных стажировок) руководителей литовских компаний [12–13].

Страны СНГ также вынуждены постепенно, но последовательно перестраивать громоздкую многоуровневую систему государственного управления, что досталась им в наследство от планово-административной экономики.

Так, в Российской Федерации на первом этапе административной реформы вместо 6 видов органов исполнительной власти осталось 3 (министерства, службы, агентства); число федеральных министерств сократилось с 23 до 15 [14]. Особенностью системы государственного управления промышленностью в России является разделение объекта управления — промышленного комплекса — на два сектора. К первому относятся авиационная промышленность, машиностроение, медицинская промышленность, металлургия, промышленность военно-оборонного и радиоэлектронного комплексов, судостроение, химическая промышленность, ко второму — другие отрасли промышленности. Помимо функционального, межотраслевого управления (осуществляемого Министерством экономического

развития и торговли РФ, Министерством РФ по антимонопольной политике и поддержке и др.) первый сектор охвачен также Институтом отраслевого управления в лице Министерства промышленности и энергетики (рис. 1).

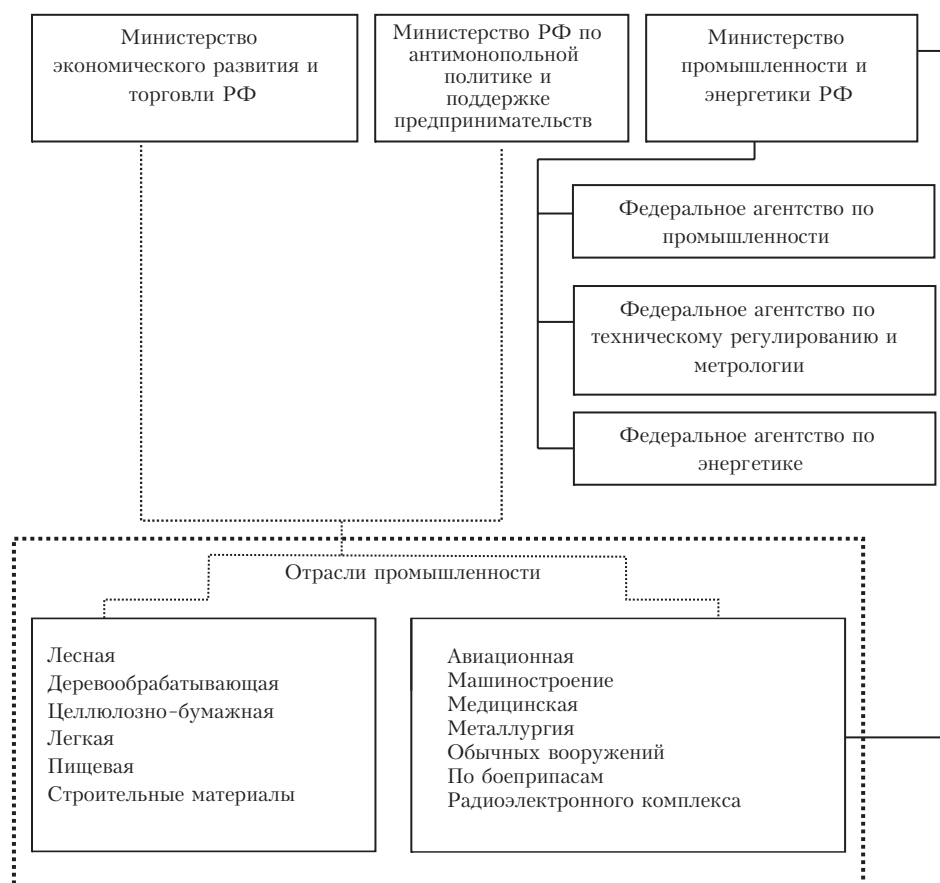


Рис. 1. Органы государственного управления в промышленном комплексе Российской Федерации

В таких отраслях промышленности, как легкая, пищевая функции отраслевого управления частично берет на себя корпоративное управление, характеризующееся более высокими темпами развития по сравнению с другими странами СНГ. Так, в легкой промышленности предприятиями отрасли учреждено открытое акционерное общество “Рослегпром”, цель которого состоит в “...объединении экономических, материальных, трудовых и финансовых ресурсов его участников для защиты общественно значимых отраслевых интересов отечественных производителей товаров легкой промышленности — предприятий легкой промышленности РФ и их работников”.

Предметом деятельности Общества являются: представительство и защита правовых, имущественных, финансовых, коммерческих, трудовых, социальных и других интересов акционеров Общества, их работников и отрасли в федеральных и региональных органах государственной власти и управления; участие в подготовке и обсуждении законопроектов и других нормативных актов, затрагивающих интересы легкой промышленности, а также осуществление иных функций общепромышленного и корпоративного значения [15].

Анализ показывает, что концентрация отраслевых органов управления с одновременным сокращением и укрупнением их функций — одно из наиболее заметных структурных изменений в системе органов государственного регулирования экономики. Так, с 2001 г. в Украине в ведении Министерства промышленной политики находятся комплексы: машиностроительный; металлур-

гический; химический; деревообрабатывающий; легкая промышленность; предприятия новых видов деятельности; научные организации [16].

Министерство промышленной политики Украины заметную роль в повышении конкурентоспособности отечественной промышленности отводит процессам ее корпоративизации. В частности, Проект Концепции развития промышленного комплекса Украины на период до 2017 г. в качестве приоритетных направлений организации промышленности определяет: капитализацию, вертикальную и горизонтальную интеграцию предприятий, развитие корпоративного сектора; устранение противоречий между процессами концентрации промышленного производства и подходами к антимонопольному регулированию; разработку и реализацию в регионах модели кластерной организации промышленности [17].

На сегодняшний день Украина — единственное государство в СНГ, законодательство которого предусматривает возможность создания коммерческих организаций в виде объединений [18]. Формы хозяйственных объединений разнообразны: это ассоциации, корпорации, консорциумы, концерны. Например, в легкой промышленности наиболее известны объединения: многопрофильный торгово-производственный концерн “Текстиль-Контакт” (образован в 1995 г.), Корпорация предприятий легкой промышленности “Текстиль — УКРАИНА” (создана в 1999 г., в ее состав входит 27 предприятий, на которых производится практически весь ассортимент продукции легкой промышленности).

В Республике Узбекистан с 2003 г. проводится широкомасштабная административная реформа, цели которой — совершенствование системы управления экономикой, демонополизация отраслевых хозяйственных объединений, сокращение административного вмешательства в хозяйственную деятельность предприятий. На начальном этапе реформы определены основные задачи и функции государственного управления, реорганизуется структура органов государственного управления, в первую очередь — отраслевых. Признаны низкоэффективные и ликвидированы государственно-акционерные концерны и государственно-акционерные корпорации, в качестве новых органов управления выделены такие организационно-правовые формы объединений, как акционерные компании и ассоциации, участие государства в которых постепенно сокращается [19].

С 1990 г. в Республике Казахстан неоднократно менялась структура органов государственного регулирования экономики. В настоящее время центральному в системе органов государственного регулирования промышленности — Министерству индустрии и торговли — подчинены не только все отрасли промышленности (за исключением топливно-энергетического сектора), но и торговли, туризма, строительства [20]. Помимо соответствующих отраслевых структурных подразделений (Комитета промышленности и научно-технического развития, Комитета по регулированию торговли и туристской деятельности и др.) общим руководством Министерства охвачены: Инвестиционный фонд Казахстана, АО “Государственная страховая корпорация по страхованию экспортных кредитов и инвестиций”, АО “Банк Развития Казахстана”, АО “Национальный инновационный фонд” и др. (рис. 2).

В конце 90-х гг. XX в. созданы первые негосударственные отраслевые объединения. Так, в 1999 г. зарегистрирована некоммерческая организация “Ассоциация предприятий легкой промышленности Республики Казахстан”. Приоритетными направлениями деятельности Ассоциации являются: совершенствование нормативных и законодательных актов, разработка эффективных механизмов защиты экономических интересов предприятий; внесение в государственные органы предложений по поддержке отечественных предприятий; защита интересов предприятий легкой промышленности; продвижение участников Ассоциации на внутреннем и внешнем рынках; улучшение и развитие инфраструктуры легкой промышленности и др.

Таким образом, к числу наиболее характерных, общих для стран с переходной экономикой тенденций реформирования организационной структуры управления промышленностью можно отнести:

- усиление роли функциональных, межотраслевых органов в управлении экономическими процессами;



Рис. 2. Структура Министерства индустрии и торговли, Республика Казахстан [20]

- концентрацию органов государственного управления экономикой с одновременным сокращением и укрупнением их функций. Наименее радикальный вариант преобразований — объединение отраслевых органов управления в рамках одной структуры (как правило, Министерства промышленности), более радикальный — охват единым руководством отраслевых и функциональных структур (типичный пример — Министерство индустрии и торговли Республики Казахстан);

- передачу части функций государственного управления новым организационно-правовым структурам, участие государства в которых постепенно ограничивается. Это в первую очередь относится к организации отраслевого управления: на смену государственным органам приходят естественные негосударственные корпоративные объединения.

Такие структурные изменения отвечают основным направлениям развития экономики в условиях углубления рыночных отношений. Они способствуют повышению экономичности организационной структуры, усилению ответственности органов государственного управления за результаты промышленного регулирования.

В Республике Беларусь необходимо и возможно использовать зарубежный опыт реформирования организационной структуры управления промышленностью.

Белорусскую модель управления экономикой характеризует развитая система отраслевого управления. На первоначальном этапе рыночных преобразований сохранение мощного института отраслевого управления явилось фактором, сдерживающим углубление кризиса управления на подведомственных предприятиях. Поспешный отказ от отраслевых министерств и ведомств как органов государственного управления экономикой (например, в России в начале 90-х гг.) привел к разобщению предприятий, потере управляемости и признается в настоящее время [21, 22] одним из факторов, способствовавших резкому падению объемов производства, углублению кризисных явлений и процессов в экономике.

Вместе с тем приходится констатировать, что по мере преодоления трансформационного спада, экономической стабилизации в стране возникает необходимость углубления рыночных реформ и выбора адекватных форм регулирования и структуры управления экономикой. На первый план в деятельности

экономических органов управления выходит задача установления таких формальных правил, которые позволили бы создать благоприятные экономические, правовые и организационные условия для организаций и не требовали бы непосредственного вмешательства государственных органов управления в их производственную и хозяйственно-финансовую деятельность.

Необходимость структурных изменений обусловлена также и недостатками действующей структуры управления (ее многозвенностью и многоуровневостью, наличием параллелизма, дублирования функций, размыванием ответственности за результаты промышленного регулирования между многочисленными органами государственного управления, государственными отраслевыми объединениями) [23]. Поэтому при реформировании организационной структуры государственного управления промышленностью целесообразно принимать во внимание опыт других стран, в первую очередь — государств СНГ, которые уже предприняли ряд шагов в данном направлении.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Астапов, К. О концепции адаптивно-стабильного развития в современном мире / К. Астапов // Общество и экономика. — 2006. — № 7—8.
2. Государство и экономика: Факторы роста / А.Г. Зельднер, И.Ю. Ваславская, В.К. Южелевский и др.; Ин-т экономики. — М.: Наука, 2003.
3. Серегина, С.Ф. Роль государства в экономике: Синергетический подход / С.Ф. Серегина. — М.: Дело и Сервис, 2002.
4. Шамхалов, Ф.И. Государство и экономика. Власть и бизнес / Ф. Шамхалов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Экономика, 2005.
5. Экономическая свобода уменьшает вероятность возникновения международных конфликтов // Ин-т Катона [Электронный ресурс]. — 2005. — Режим доступа: <http://www.cato.ru/pages/118?id=4&p=10>. — Дата доступа: 6.06. 2007.
6. Гвартни, Дж. Размер государства и богатство наций / Дж. Гвартни, Р. Холкомб, Р. Лоусон // Ин-т Катона [Электронный ресурс]. — 2006. — Режим доступа: <http://www.cato.ru/pdfs/gwartney.pdf>. — Дата доступа 12.08. 2007.
7. Бенджамин, П. Экономическая свобода и рост: история “кельтского тигра” / П. Бенджамин // Ин-т Катона [Электронный ресурс]. — 2006. — Режим доступа: <http://www.cato.ru/pdfs/powell.pdf>. — Дата доступа 12.08. 2007.
8. Макмиллан, Ч. Японская промышленная система / Ч. Макмиллан; пер. с англ. / общ. ред. и вступ.ст. О.С. Виханского. — М.: Прогресс, 1988.
9. Кондратьев, В. Особенности современной промышленной политики / В. Кондратьев // Материалы к семинару ФКПИ “Промышленная политика или политика конкурентоспособности. Структурные и секторальные аспекты. Качество роста. Направления конкурентоспособного роста” [Электронный ресурс]. — 2003. — Режим доступа: <http://www.old.tchirkounov.ru/prom/prom.php?id=4>. — Дата доступа: 4.12. 2005.
10. Официальный сайт Министерства экономики Латвии [Электронный ресурс]. — 2005. — Режим доступа: <http://www.em.gov.lv/em/2nd/?cat=1202>. — Дата доступа: 31.03. 2008.
11. Официальный сайт Министерства экономики Литвы [Электронный ресурс]. — 2006. — Режим доступа: <http://www.ukmin.lt/lt/>. — Дата доступа: 31.03. 2008.
12. Конфедерация промышленников Литвы [Электронный ресурс]. — 2006. — Режим доступа: www.lpk.lt. — Дата доступа: 11. 02. 2008.
13. Lithuanian Apparel and Textile Industry Association’s Activities [Electronic resource]. — 2005. — Mode of access: <http://www.latia.lt>. — Date of access: 24.11. 2007.
14. Бержанин, А.А. Теоретические и практические аспекты оптимизации системы государственного управления в Республике Беларусь / А.А. Бержанин, Н.С. Березина // Проблемы управления. — 2006. — № 2.
15. Устав Открытого акционерного общества “Рослегпром” [Электронный ресурс]. — 2002. — Режим доступа: http://www.roslegprom.ru/article_issue01.html/476?20081016. — Дата доступа: 10.02. 2008.
16. Положения про Міністерство промислової політики України [Электронный ресурс]. — 2005. — Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=849%2F2001>. — Дата доступа: 10.02. 2008.
17. Концепция развития промышленного комплекса Украины на период до 2017 г. [Электронный ресурс]. — 2007. — Режим доступа: http://industry.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=57967&cat_id=57966. — Дата доступа: 10.02. 2008.
18. Хозяйственный Кодекс Украины [Электронный ресурс]. — 2006—2008. — Режим доступа: <http://yurist-online.com/uslugi/yuristam/kodeks/016.php>. — Дата доступа: 12.04. 2008.
19. Административная реформа в Республике Узбекистан [Электронный ресурс]. — 2006. — Режим доступа: <http://www.darvoza.uz/index.php?lng=2&topic=5&subtopic=31>. — Дата доступа: 03.03. 2007.
20. Некоторые вопросы Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан: постановление правительства Респ. Казахстан от 26 нояб. 2004 г., № 1237 [Электронный ресурс]. — 1998—2008. — Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=02972&ogl=all>. — Дата доступа: 23.11. 2007.
21. Клейнер, Г. Эффективность мезоэкономических систем переходного периода / Г. Клейнер // Проблемы теории и практики управления. — 2002. — № 6.
22. Попов, А. Плановые и рыночные методы: условия сочетания / А. Попов // Экономист. — 2005. — № 10.
23. Медведева, Ю.А. Организационная структура управления промышленностью: особенности и приоритетные направления развития / Ю.А. Медведева // Экон. бюл. — 2008. — № 3.