

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СУБЪЕКТОМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

*Ю.А. Медведева*

### **Введение**

Преодоление трансформационного спада, стабилизация экономики и рост важнейших макроэкономических параметров характеризуют современное положение Беларуси как вступление в качественно новый этап социально-экономического развития. По мере экономической стабилизации актуализируется одна из наиболее дискуссионных экономических проблем – содержание и масштабы государственного вмешательства в хозяйственную деятельность коммерческих организаций: по мнению белорусских ученых, "довольно продолжительный переход к рыночным регулируемым отношениям практически не внес существенных изменений в сложившуюся систему взаимоотношений государственных структур и субъектов хозяйствования. Наоборот, они становятся более жесткими, не всегда обоснованными, и это имеет негативные последствия" [1, с.373]. Центральное значение при этом имеет вопрос о разграничении функций управления между государством и хозяйствующими субъектами. Тесная взаимосвязь проблемы с механизмом управления государственной собственностью только повышает актуальность данного направления исследований.

### **Государство и субъект хозяйствования: функции управления**

Вопрос о функциях государственного управления достаточно подробно рассмотрен в научной литературе [2-6]. Ученые единодушны во мнении, что "трансформационные процессы перехода от централизованно-плановой к социально ориентированной рыночной модели ...объективно требуют адекватных целенаправленных действий со стороны государства, выполняющего в условиях перехода, помимо функций общего порядка, характерных для устоявшейся, стабильной государственно-политической системы и смешанной экономики, целый ряд специфических функций..." [6, с. 499]. Применительно к переходной экономике выделяют следующие группы функций государства: системообразующие или системоформирующие (связанные с демонтажем старых и созданием новых институтов), системоутверждающие (призванные обеспечить структурную трансформацию экономической системы), системовоспроизводящие (придающие экономическому развитию устойчивость и обеспечение на этой основе высокого уровня социально-экономического развития) [6]. Систематизировав различные точки зрения на основные формы и функции государства по регулированию социально-экономических процессов, коллектив авторов под руководством С.Н. Князева относит к числу наиболее значимых функций [4, с.283-284]: административную; законодательную; нормативно-правового регулирования; социального воздействия и воспитания; государственного патернализма; совместного управления.

В специальной литературе затрагивается и вопрос о функциях предпринимательской структуры. По мнению автора, специфика последней наиболее полно отражена в следующей классификации функций (таблица 1).

Таблица 1- Функции предпринимательской структуры

Внешнего порядка (общественные) функции	Внутреннего порядка (индивидуальные) функции (по Р. Барру)
<p>Функция оптимального комбинирования факторов производства и наиболее эффективного использования экономических ресурсов (функция эффективного управления собственными и заемными экономическими ресурсами)</p> <p>Функция обеспечения образования общественного продукта и содействия распределению национального дохода</p> <p>Функция эффективного и полного удовлетворения спроса на товары и услуги</p> <p>Инновационная функция</p>	<p>Организация производства:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-оценка экономической ситуации</li> <li>-выработка плана действий</li> <li>-организация административного управления</li> <li>-контроль за выполнением плана</li> </ul> <p>Инновационная функция (производство новой продукции, применение новых методов организации производства и т.д.) и принятие на себя риска</p> <p>Исполнение властных функций</p>

Источник: составлено на основе [6, с.236-241]

Именно наличие общественных функций (внешнего порядка), является основанием для государственного вмешательства в хозяйственное управление. При этом необходимо исходить из того, что "государство должно реализовывать только функции, которые не могут эффективно осуществляться самими предприятиями" [7, с.108].

В разных исследовательских подходах, существующих в современной экономической теории, затрагивается вопрос о сравнительном значении отдельных функций государства, их порядке, глубине и длительности. Подчеркивая некоторую условность разделения функций во времени, Ф.И. Шамхалов считает, что на начальном этапе трансформационного процесса должны превалировать системообразующие функции [6]. И.В. Новикова указывает на то, что "первые и, по-видимому, самые главные функции государства в условиях перехода к рыночной организации – законодательная и экономико-правовая" [5, с.123].

**Особенности реализации функций государственного управления субъектами хозяйствования в Республике Беларусь**

*Законодательная и нормативно-правовая функция.* Трудно переоценить значение хозяйственного законодательства для эффективного развития экономики. "В условиях отсутствия надлежащего правового обеспечения любая экономическая реформа обречена если не на провал, то на минимизацию экономических результатов..." [8, с. 4]. По мнению специалистов в сфере экономического права, с 2001 г. начинается новый этап в законодательном процессе Беларуси, связанный с переходом к "качеству подготовки проектов, обеспечению стабильности и эффективности правовой системы" [9]. Несмотря на это, "характеризуя нынешнее состояние законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность, можно констатировать, что многие проблемы, характерные для всего массива законодательства Республики Беларусь, еще не решены. Такие недостатки, как фрагментарность, несогласованность ряда нормативных правовых актов, наличие пробелов, а также актов и норм, которые фактически утратили регулирующее воздействие, к сожалению, еще присутствуют в актах хозяйственного законодательства" [9]. Низкая правовая эффективность хозяйственного законодательства отчасти провоцирует сама различные правовые нарушения и в целом негативно сказывается на результативности хозяйственной деятельности организаций.

*Функция государственного патернализма.* Не ставится под сомнение необходимость государственной поддержки и стимулирования некоторых

экономически невыгодных, но социально значимых производств, развития депрессивных или кризисных регионов. Такая функция государства имеет место даже в развитых, стабильно развивающихся экономических системах. Трудно переоценить ее значение в процессе преодоления трансформационного спада, структурной перестройки экономики. Однако, по мнению экспертов Всемирного банка, сложная и масштабная система государственной поддержки реального сектора - отличительная черта белорусской экономической модели. На государственную поддержку реального сектора экономики только в 2006 г. выделено более чем 5,2 трлн. руб. [10], в том числе на финансовую поддержку промышленности - около 2 трлн. руб. [11]). Результатом такой политики является дорогостоящая, слишком сегментированная и непрозрачная система государственной поддержки с множеством программ и получателей. Высокая номинальная налоговая нагрузка и, с другой стороны, масштабные налоговые льготы и субсидии для неэффективных предприятий подрывают конкурентоспособность и мотивацию повышать производительность [12].

Как нежелательную, но допустимую в случаях, когда реализация других функций не приносит необходимого результата, характеризуют *административную функцию* [4], включающую административно-экономическое и административно-организационное воздействие. Границы и содержание государственного вмешательства в хозяйственную деятельность коммерческой организации зависят от многочисленных факторов, и форма собственности – решающий из них. Вместе с тем, статус юридического лица, присущий коммерческим организациям всех форм собственности, диктует необходимость рассматривать вопрос о границах административного вмешательства в тесной зависимости с основными экономическими свободами организаций. В процессе всестороннего анализа различных обоснований юридического лица И.И. Веленто и В.С. Елисеев [34] приходят к выводу, что правомерно выделять организационную, финансовую, иную материальную и хозяйственную независимость организации (таблица 2).

Таблица 2 – Виды экономических свобод коммерческой организации

Виды экономических свобод	Составляющие (элементы)
Организационная независимость	Внешняя независимость руководителя хозяйствующего субъекта Внутренняя независимость руководителя хозяйствующего субъекта Свобода административно-распорядительной деятельности Свобода руководителя в подборе и назначении кадров
Финансовая независимость	Независимость от внешнего финансирования Самостоятельность в распоряжении прибылью Свобода ценообразования Самостоятельное установление заработной платы Свобода в привлечении финансовых средств
Иная материальная независимость	Внешняя имущественная независимость Неприкосновенность собственности Внутренняя имущественная самостоятельность руководителя Свободное привлечение имущества
Хозяйственная независимость	Независимость внешнего и внутреннего планирования Независимость в выборе видов и направлений хозяйственной деятельности Свобода заключения договоров и независимость в выборе контрагентов и др.

Источник: составлено на основе [8]

Исследование хозяйственной деятельности коммерческих организаций свидетельствует о принципиальном противоречии, конфликте их основных экономических свобод и административной функции государства. Такой вывод, в частности, позволяет сделать анализ административно - распорядительной деятельности руководства, что регулируется по целому ряду направлений:

- *формирование организационной структуры управления и установление норм управляемости.* Разработка конкретной организационной структуры управления организациями государственной формы собственности и организациями с долей собственности государства в их имуществе осуществляется на основе типовой, которая предусматривает наличие должностей и структурных подразделений в зависимости от численности работающих. Закрепляется также нижняя граница норм управляемости при создании управлений, служб, отделов, секторов (бюро), групп;

- *установление численности работников аппарата управления.* Так, для промышленных организаций концерна "Беллегпром" отраслевые нормативы численности работников аппарата управления устанавливаются исходя из численности промышленно-производственного персонала (таблица 3)

Таблица 3 – Отраслевые нормативы численности работников аппарата управления промышленных организаций концерна "Беллегпром"

Промышленные организации со списочной численностью работников промышленно-производственного персонала (ППП)			
Нормативы численности работников аппарата управления в % к списочной численности работников ППП			
до 500	от 501 до 1000	от 1000 до 3000	свыше 3000
до 12	до 10	до 8	до 7

Источник: составлено на основе данных концерна "Беллегпром"

Такой подход к расчету административной нагрузки несколько упрощен. Как известно, этот показатель определяется целой системой общих (характерных для организаций отрасли (подотрасли) и специфических признаков. К числу общих относят [13]: темпы развития отрасли; наукоемкость производства; трудоемкость производства в отрасли; степень разделения труда производственного персонала; концентрацию производства. Определенное значение на административную нагрузку оказывают и положение на рынке, принятая стратегия развития, качественные характеристики персонала управления, финансовое состояние организации и др.;

- *установление расходов на содержание аппарата управления.* Согласно приказу концерна "Беллегпром" № 194 от 15.09.2006 г. руководители организаций, начиная с 2007 года обязаны согласовывать и утверждать сметы затрат на содержание аппарата управления с вышестоящей организацией.

В необходимом объеме функцию контроля способен выполнять институт представительства государства в организациях. Обеспечение эффективности организации и ее повышение – это общая цель руководства и представителя государства. Причем в самом общем виде основная функция представителя – контроль результатов, руководства – организация достижения цели, что предполагает самостоятельный выбор инструментов и методов управления.

Законодатель достаточно полно и четко закрепляет функции и задачи организаций и представителей государства в них. Так, согласно Инструкции о порядке участия государственных предприятий, организаций, находящихся в ведении Министерства промышленности РБ, в управлении и обществами, акции (доли, которых приобретены этими предприятиями, объединениями, организациями [14], представитель организации участвует в работе общего собрания участников общества, а также совета директоров (наблюдательного

совета). Организация в учрежденных обществах, в свою очередь, осуществляет: разработку и принятие мер по повышению эффективности общества; анализ результатов деятельности общества и эффективности использования государственного имущества, внесенного в уставной фонд и др. Таким образом, оперативные вопросы организации управления следует отнести к компетенции руководства общества. Право участия в совете директоров предоставляет представителю организации компетенции, к которым ст.85 Закона РБ "О хозяйственных обществах" помимо прочих относит: утверждение годового финансово-хозяйственного плана акционерного общества, если разработка такого плана предусмотрена уставом, и контроль за его выполнением; утверждение аудиторской организации и условий договора с аудиторской организацией; решение иных вопросов, предусмотренных Законом и уставом акционерного общества.

В серьезное противоречие с принципами рыночного планирования вступает практика внешнего и внутреннего *планирования организаций*. В настоящее время согласно Постановлению Совета Министров РБ от 8.08.2005 г. № 873 органы государственного управления обеспечивают разработку, утверждение, экспертизу, согласование и реализацию государственными коммерческими организациями, негосударственными коммерческими организациями, акции (доли) которых принадлежат Республике Беларусь (ее административно-территориальным единицам), прогнозов развития коммерческих организаций на пять лет, бизнес-планов их развития на год, бизнес-планов инвестиционных проектов. Закрепляются порядок и сроки разработки, утверждения прогнозов развития и бизнес-планов развития, их порядок рассмотрения и экспертизы, порядок согласования с органами государственного управления. Административно регулируется и порядок организации планирования. В приказах руководителей коммерческих организаций о разработке прогнозов и планов в обязательном порядке должны быть определены: ответственные лица за разработку этих документов, достоверность используемых в расчетах данных, своевременное информирование соответствующего органа государственного управления о ходе их разработки и реализации, своевременное внесение в них необходимых изменений и дополнений в течение срока их реализации; обоснование необходимости привлечения к разработке документов организаций и индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по разработке прогнозов и планов; сроки и календарный план-график их разработки [15].

Прогнозные показатели социально-экономического развития страны, утверждаемые указами Президента, детализируются в разрезе отраслей и регионов и определяются по ряду позиций в натуральном выражении в постановлениях Совета Министров, еще больше конкретизируются и доводятся в конце концов до конкретных предприятий и предпринимателей решениями местных органов власти. Так, отраслевыми органами управления доводится до подведомственных организаций около двух десятков плановых заданий [1], что, однако, не способствует повышению эффективности последних. Об этом, в частности, свидетельствует положение организаций легкой промышленности (таблица 4). Несмотря на все усилия руководства концерна «Беллегпром», за январь-декабрь 2006 года чистый убыток допустили 39 подведомственных организаций концерна, общая его сумма составила 37182 млн. руб.

Таблица 4 – Отдельные показатели работы легкой промышленности РБ, 1990-2005 гг.

Показатели	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005
Рентабельность реализованной продукции, работ, услуг, %	24,6	11,7	14,3	4,6	4,3	5,4	4,0
Уровень использования среднегодовой мощности, %							
шерстяные суровые ткани	96	22	34	н/д	24	27	28
шелковые суровые ткани	89	19	38	н/д	30	37	35
хлопчатобумажные суровые ткани	99,8	29	49	н/д	46	56	51
ковры и ковровые изделия	96	22	78	н/д	67	65	65
чулочно-носочные изделия	96	37	72	н/д	58	63	69
трикотажные изделия	98	29	55	н/д	48	57	60
обувь	98	29	55	н/д	40	48	45
Удельный вес накопленной амортизации в первоначальной стоимости промышленно-производственных основных средств, %	38,8	54,3	55,4	57,6	58,4	60,6	61,0
Коэффициент обновления основных промышленно-производственных средств	8,7	2,9	3,1	2,0	2,8	2,2	2,2

Источник: составлено на основе [16]

Прогнозирование социально-экономического развития на практике трансформируется в адресное, директивное планирование деятельности субъектов хозяйствования вне зависимости от востребованности их продукции, работ и услуг рынком, необходимости и возможности наращивания объемов производства, погоню за валовыми показателями. Такая практика вступает в определенное противоречие с необходимостью формирования системы стратегического управления на всех ее уровнях: во-первых, действующая система прогнозирования и планирования носит не порядок согласования, а одностороннюю направленность "сверху-вниз"; во-вторых, неполно охватывает объекты управления. Как справедливо отмечает М.В. Мясникович, "министры фактически осуществляют управление в основном государственными предприятиями отрасли. Но ведь есть и негосударственный сектор, доля которого растет и будет расти ... Государственное прогнозирование и отраслевая стратегия должны создать стимулы и условия развития всего бизнеса в стратегическом направлении" [17, с.63].

Детализированные планы для различных отраслей могут являться основой хозяйственного планирования. Такой подход широко используется в разных странах. В Японии, например, отраслевые бюро Министерства внешней торговли и промышленности, занимаются сбором детальной информации и статистических данных о производстве в каждой отрасли, конкурентоспособности, позициях по отношению к иностранным конкурентам. Бюро оказывают консультации по таким вопросам, как динамика спроса, использование мощностей, пофакторный анализ стоимости сырья, производительность труда, доля рынка, техника и технология, условия конкуренции. Фактически каждое отраслевое бюро за счет своих средств осуществляет анализ внешней среды для выработки каждой корпорацией своей стратегии [18].

**Последствия государственного управления хозяйствующими субъектами в Республике Беларусь.** Специалисты сходятся во мнении, что недостаточно высок уровень эффективности систем управления на микроуровне [19, 20]. Это, однако, не может являться основанием для того, чтобы государство принимало на себя функции хозяйственного управления. Несостоятельность такого подхода заключается в том, что тем самым государство сводит процесс

трансформации отношений собственности к простой смене ее форм, не сопровождающейся повышением эффективности хозяйственной деятельности. Одно из подтверждений этому - доходы от государственной собственности и предпринимательской деятельности в Беларуси, составляющие не более 1% к ВВП при том, что на государственный сектор приходится более 60% основных производственных средств и более половины занятых в экономике страны [16].

**Заключение.** Сложившаяся хозяйственная практика в Беларуси свидетельствует о гипертрофированном характере развития административной функции, функций государственного патернализма и совместного управления в ущерб законодательной и нормативно-правовой функциям государства.

Не приватизация, как таковая, а рыночное по своей сути управление является главным источником повышения эффективности хозяйствования. Обязательный характер применения разного рода норм к организациям с долей собственности государства в их имуществе с одной стороны, приводит к излишней регламентации систем управления организациями, с другой - к подрыву организационной и хозяйственной, оперативной и стратегической самостоятельности организаций. Объектом регламентирования может выступать механизм управления государственной собственностью, но не административно-распорядительная деятельность руководителей организаций.

Государство не должно подменять функции хозяйственного управления, но может способствовать профессионализации и высокоэффективной мотивации управления на микроуровне.

#### Список использованных источников

1. Воробьев И.П. Экономический механизм хозяйствования / И.П. Воробьев, Т.В. Кантелян // Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития в регионе ЦЕИ: материалы VI Международ. науч. конф. (Минск, 20-21 окт. 2005): В 4 т. Т1 / Редкол.: С.С. Полоник и др. – Мн.: НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь, 2006. – 584 с. – с.372 – 381.
2. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
3. Булавко, В.Г. Трансформация механизма хозяйствования государственных предприятий на современном этапе / В. Г. Булавко. – Мн.: Тисей, 2005. – 252 с.
4. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства: моногр. / под ред. проф. С.Н. Князева. – Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. – 461 с.
5. Новикова, И.В. Рынок и государство: проблемы макрорегулирования / И.В. Новикова. – Мн.: Мисанта, 1994. – 160 с.
6. Шамхалов, Ф.И. Государство и экономика. Власть и бизнес / Ф. Шамхалов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО "Издательство "Экономика", 2005. – 714 с.
7. Бим, А.С. Реформа хозяйственного управления: задачи, опыт, проблемы / А.С. Бим. – М.: Наука, 1989. – 192 с.
8. Веленто, И.И. Теория экономического права: Учеб. пособие / И.И. Веленто, В.С. Елисеев. – Мн.: Книжный Дом, 2006. – 416 с.
9. Дорошкевич, В.А. Актуальные вопросы развития хозяйственного законодательства Республики Беларусь/ В.А. Дорошкевич // Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь - <http://ncpi.gov.by/ncla/article11.html>
10. Об итогах исполнения бюджета за 2006 год и задачах на 2007 год (Доклад министра финансов Республики Беларусь Н.П. Корбута) // Финансы. Учет. Аудит. - 2007. - №2. – с.3 -18.

11. Амарин, В. Бюджетная неопределенность / В.Амарин // Директор. - 2007. – №1. – с.16 -18.
12. Беларусь: окно возможностей для повышения конкурентоспособности и обеспечения устойчивых темпов экономического роста: Отчет Всемирного банка №32346-BY // Страновой экономический меморандум для Республики Беларусь – [http://bel.biz/files/cem\\_by06\\_ru\\_exsum.pdf](http://bel.biz/files/cem_by06_ru_exsum.pdf)
13. Хруцкий, В.Е. Управленческий потенциал в промышленности США / В.Е. Хруцкий. – М.: Наука, 1988. – 132 с.
14. Об утверждении инструкции о порядке участия государственных предприятий, объединений, организаций, находящихся в ведении Министерства промышленности Республики Беларусь, в управлении хозяйственными товариществами и обществами, акции (доли) которых приобретены этими предприятиями, объединениями, организациями: Постановление МИНИСТЕРСТВА ПРОМЫШЛЕННОСТИ РЕСП. БЕЛАРУСЬ, 3 октября 2006 г., № 16 // Нац. реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2006 г. - №16. - 8/15362.
15. О прогнозах, бизнес-планах развития и бизнес-планах инвестиционных проектов коммерческих организаций: Постановление СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ОТ 8 августа 2005 г. №873 (с изменениями и дополнениями) – Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. - 2006 г. - № 144. - 5/22817.
16. Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2006 (Стат. сб.) Минстат РБ – Минск, 2006. – 615 с.
17. Мясникович, М.В. К вопросу об экономической теории государственного управления / М.В. Мясникович // Экономический бюллетень НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь. - 2006. - № 12. – с. 59-66.
18. Макмиллан, Ч. Японская промышленная система: Пер. с англ. / Ч. Макмиллан; Общ. ред. и вступ.ст. О.С. Виханского. – М.: "Прогресс", 1988. – 400 с.
19. Проблемы адаптации предприятий легкой промышленности к условиям внешней среды / Е.В. Ванкевич и [др.]; под науч. ред. Е.В. Ванкевич. – Витебск: Министерство образования Республики Беларусь, УО "ВГТУ", 2005. – 237 с.
20. Ясников Г.Е. Инновационное управление промышленными предприятиями Республики Беларусь: автореф. дис. ...док. экон. наук: 08.00.05 / Г.Е. Ясников; Академия управления при Президенте Республики Беларусь. – Минск, 2002. – 33 с.

#### SUMMARY

This article deals with the problem of interconnection among state size, economic freedom, level of economic development, and rate of economic growth. One of the deregulation lines – differentiation of functions in the sphere of governance between state and organizations – is emphasized.

УДК 338.24 : 339.5

### **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ: УРОВНИ И МОДЕЛИ**

***Ю.Б. Вашкевич***

Мировая практика свидетельствует о том, что внешняя торговля каждой страны в той или иной мере регулируется государством. Государственное регулирование является одним из трех элементов системы экономического регулирования современной экономики наряду с рыночным и корпоративным регулированием и