

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СТАНДАРТЫ УПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Региональная целевая программа¹

Роль современного государства в управлении собственностью

Любая собственность, обладание, распоряжение либо пользование которой облагается налогами на территории данной страны, в силу этого отчасти является общественной. Государство от имени общества вносит во всякое предприятие *вклад* (в виде природных ресурсов, подготовленных кадров, транспортной, энергетической и иных инфраструктур, обороны и безопасности и т.п.) и извлекает часть *дохода* в виде налогов и сборов. Тем самым *государство фактически входит в число собственников любого легального предприятия наряду с титульными владельцами и акционерами*.

В XX веке всеобщее внимание в основном привлекал вопрос о том, на что именно государство тратит свою часть дохода. Отсюда возникали идеологемы «эксплуататорского государства» (все доходы достаются одному правящему классу), «государства – ночного сторожа» (с разрешения общества берет ровно столько налогов, сколько нужно для поддержания правил экономической игры), «бюрократического государства» (все доходы тратит на себя), «тоталитарного государства» (все доходы тратит на достижение утопической цели, поставленной вождем), «государства всеобщего благосостояния» (все доходы раздает на социальные и благотворительные нужды).

Государство может влиять на размеры налогов двумя принципиально различными путями:

– либо, не вмешиваясь в управление собственностью, изменять правила распределения совокупного дохода (варьируя число, тип и размеры налогов, технологию сбора и т.п.). В этом смысле установки убежденных популистов и крайних либералов качественно однотипны и различаются только противоположным знаком (больше налогов – меньше налогов);

– либо *вносить конструктивный вклад в повышение эффективности управления конкретными предприятиями, собственностью отраслей, регионов и страны в целом*, благодаря чему увеличение общей прибыли в равной мере увеличивает доходы каждого из собственников, включая государство.

Современные государства все в большей мере ориентируются на второй путь, т.е. ведут себя как нормальные собственники: реинвестируют возрастающую часть своего дохода в мероприятия по повышению эффективности управления собственностью, что, в свою очередь, увеличивает размер этого дохода.

Три обстоятельства превращают роль государства в общем ряду собственников из нормальной в исключительную.

Во-первых, само собой, масштабы деятельности, инвестиционная и ресурсная мощь.

Во-вторых, фактическая позиция координатора, поскольку только государство одновременно «входит в число акционеров» всех предприятий, действующих на его территории (за исключением криминальных и теневых).

В-третьих, монополия на стратегические рычаги управления: только оно полномочно и способно инвестировать в такие факторы эффективности, как национальная система подготовки кадров, глобальные инфраструктуры, определяющие общий климат хозяйствования (транспортные сети, средства связи, энергетика и т.п.), институты социокультурной идентичности (в отсутствие вкладов в эти последние возникает неудержимый отток из страны квалифицированных кадров и ключевых ресурсов).

¹ Записка, подготовленная по просьбе руководства одного из субъектов федерации 11.08.2003 г.

В условиях глобального миропорядка, когда уменьшение транзакционных издержек делает экономические границы все более прозрачными, главная задача государства как собственника – поддерживать национальный стандарт эффективности управления на уровне не ниже международного. Иначе неизбежен отток собственности из страны.

Миссия Программы – содействовать становлению современного субъекта регионального развития, расширению сферы компетенции государственных органов от властно-административного уровня до целостного комплекса функций собственника через освоение в регионе эффективных стандартов управления собственностью, подготовку соответствующих кадров, повышение уровня общественной связности.

Система целей Программы

А) На проектном уровне:

Формирование инфраструктуры, методов и управленческих компетенций для массовой реализации предпринимательских проектов, содействующих развитию региона.

Б) На корпоративном уровне:

Согласование интересов и конструктивное разрешение конфликтов предпринимателей и собственников всех типов и уровней, а также отраслевых и профессиональных корпораций, действующих на территории региона.

В) На стратегическом уровне:

Координация формирования региональных институтов общественной идентичности, разработки стратегии регионального развития, декомпозиция стратегии в систему целевых программ модернизации функциональных структур жизнеобеспечения (энергетика, строительство, транспорт, связь, агрокомплекс, ЖКХ и т.д.), организация расширенного воспроизводства кадрового потенциала региона для реализации указанных программ.

Основная задача Программы – обеспечивать рост эффективности и доходов хозяйствующих субъектов всех типов и уровней, действующих на территории региона, за счет освоения и применения ими современных методов взятия под контроль, защиты и реорганизации собственности.

В частности, результатами осуществления Программы должны стать:

- рост доходов собственников предприятий и компаний, действующих на территории региона;
- увеличение налоговых отчислений в федеральный бюджет;
- увеличение налоговых поступлений в региональные бюджеты всех уровней;
- рост занятости населения и доходов сотрудников предприятий и компаний, действующих на территории региона;
- мероприятия по решению комплекса социальных проблем региона;
- конкретные шаги по укреплению общественной связности.

Способ реализации Программы

Программа разрабатывается и координируется правительством региона с участием федеральных региональных организаций и предприятий, привлекаемых на основе соглашений и договоров.

Участники программы обеспечивают формирование и постоянную модернизацию единого регионального Стандарта управления собственностью (СУС) и его отраслевых модификаций. Внешний («параметрический») Стандарт устанавливает, в частности, зависимость между объемом и качеством региональных ресурсов, вовлеченных собственником в хозяйственный оборот (количество потребляемых энергоресурсов, численность занятых, территория, производственные фонды, кредиты, информационные каналы и т.п.), и допустимой нижней границей уровня ряда

социально-экономических показателей его деятельности в регионе (доходы собственника, отчисления в федеральный и региональные бюджеты, степень вовлеченности в решение проблем территориального развития). Внутренний («структурный») Стандарт характеризует современную систему управления собственностью, которая позволяет удовлетворить требованиям внешнего Стандарта, и способы реструктуризации существующих предприятий.

Стандарт разрабатывается на основе действующего законодательства и нормативной базы. При разработке стандарта используются передовой отечественный и зарубежный опыт, современная теория, методология и практика управления. Процедура разработки и модернизации стандарта является открытой и допускает конструктивное участие всех заинтересованных сторон.

Предприятия, компании и проекты всех типов собственности, отвечающие требованиям Стандарта, получают первоочередную поддержку в рамках Программы по любым вопросам повышения эффективности их деятельности.

Предприятиям, компаниям и проектам, чья эффективность не достигает уровня, фиксируемого Стандартом, предоставляется возможность в рамках Программы получить консультационную, кадровую и иную поддержку в осуществлении их модернизации.

В случае, если региональные ресурсы длительное время используются неэффективно, а их собственники отказываются сотрудничать с Правительством в рамках программы, эта собственность может быть в той или иной форме взята уполномоченными органами под ограниченный контроль. При этом взятие под контроль и осуществление дальнейшего управления проводятся в соответствии со следующими принципами:

- вся указанная деятельность ведется в строгом соответствии с действующим законодательством;
- используемые методы и схемы взятия под контроль и управления являются открытыми, публикуются в средствах массовой информации и анализируются на учебно-методических сессиях с целью повышения уровня компетенции собственников, управленцев и предпринимателей;
- властно-административные методы и ресурсы используются при крайней необходимости и в минимальных размерах;
- конкретные действия по взятию неэффективно используемой собственности под внешнее управление осуществляют отобранные на конкурсной основе стажеры из числа молодых управленцев региона, для которых эта деятельность является частью их подготовки и обучения в рамках Программы;
- для дальнейшего управления и реструктуризации предприятий и компаний, взятых под контроль, назначаются управляющие, отобранные в рамках Программы на конкурсной основе из числа наиболее эффективных собственников и управленцев, действующих на территории региона.

Организация и финансирование Программы

Программа учреждается и координируется правительством региона.

К участию в Программе привлекаются государственные органы, ведущие собственники и управленцы, профессиональные и отраслевые корпорации, гражданские союзы социальной направленности, средства массовой информации, экспертно-аналитические и методологические центры.

Общее руководство Программой осуществляет Стратегический совет, возглавляемый председателем правительства региона.

Основными источниками финансирования Программы являются фиксированная доля от увеличения налоговых поступлений в результате ее реализации, а также внесение в качестве взносов участников части дополнительного дохода, полученного предприятиями благодаря участию в Программе.

В рамках Программы уполномоченные организации также оказывают платные услуги по реорганизации объектов собственности и повышению компетенции управленцев. Для оплаты этих услуг собственники, предприятия и компании имеют возможность получить льготный банковский кредит.

Основные этапы развертывания Программы

Первый этап.

- Пропаганда политики в сфере управления собственностью, реализуемой в рамках Программы. Диалог со всеми заинтересованными силами региона, включая собственников и управленцев, объединения работников и работодателей, журналистов, представителей местного самоуправления, общественных организаций, занимающихся проблемами образования, молодежи, занятости, экологии и т.д.
- Мобилизация широкой общественной поддержки линии, проводимой в рамках Программы, формирование соответствующих советов, организаций и структур.
- Анализ ситуации с уровнем эффективности управления собственностью в регионе. Сопоставление с соответствующими усредненными параметрами других регионов и с зарубежными стандартами. Разработка параметрического Стандарта управления собственностью.
- Создание прецедентов успешной реструктуризации, быстро и заметно повышающей отдачу от собственности, осуществляемой на нескольких региональных предприятиях в рамках Программы.

Второй этап.

- Переход от внешнего Стандарта к структурному – стандарту эффективно управляемого предприятия с точки зрения того, как оно устроено внутри и как работает, какие требуются компетенции управленцев, как должна проводиться реструктуризация.
- Запуск системы подготовки Регионального корпуса управляющих, способных вести работу в соответствии с требованиями СУС.
- Формирование и расширение плацдармов реструктуризации, т.е. значительных групп предприятий, которые прошли или проходят реструктуризацию и тем самым расширяют базу поддержки и спектр положительного опыта, вовлечение их собственников и управленцев в ряды активных участников процесса в роли экспертов, конкурсных управляющих и руководителей разного уровня.

Третий этап.

- Постоянная модернизация Стандартов управления собственностью с учетом мировых тенденций, государственной политики, развития науки и практики управления.
- Взятие под наблюдение и постановка на учет всех неэффективно управляемых предприятий, которые не желают учитывать требования стандарта и отказываются от реструктуризации.
- Создание вокруг неэффективных собственников атмосферы общественной нетерпимости. Формирование коалиций акционеров, части владельцев и всех заинтересованных общественных сил в поддержку реструктуризации этих предприятий.
- Разработка и открытое обсуждение планов и технологий реструктуризации неэффективно управляемых предприятий.
- Смещение неэффективных управляющих, заполнение вакансий на конкурсной основе кадрами из Регионального корпуса управляющих, при необходимости – изменение структуры собственности под контролем уполномоченных органов. Осуществление реструктуризации с целью повышения доходов всех заинтересованных сторон, включая титульных собственников.