

РАЗДЕЛ I. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

УДК 330.526.33

Воронцов Д.О.

*Международный интеграционный
институт системного проектирования (г. Москва)*

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

D. Vorontsov

International Institute for Integration and System Design (Moscow)

PROBLEMS AND DEVELOPMENT OF PROPERTY MANAGEMENT SYSTEM OF UNITARY INDUSTRIAL ENTERPRISES

Аннотация. Рассмотрены системные проблемы управления имущественными комплексами государственных (муниципальных) унитарных предприятий промышленного профиля, а также процедуры определения рисков неэффективного использования имущества в условиях реформирования и задач модернизации. Предложены направления совершенствования системы посредством внедрение внутреннего контроля и управления имуществом по уровням ответственности и на основе принципов экономической персональной заинтересованности и ответственности.

Ключевые слова: имущественный комплекс, внутренний контроль, унитарное предприятие промышленного типа, уровни управления.

Abstract. The paper considers systemic issues of property management of state unitary enterprises of industrial type and procedure of rating risks of inefficient use of property under conditions of reforming. Ways of improving the system were suggested through the introduction of internal control and property management according to levels of responsibility on the basis of economic interests and personal responsibility.

Key words: property complex, internal control, unitary enterprise of industrial type, levels of management.

Особое место в условиях перехода в России к инновационной экономике занимает совершенствование механизма государственного хозяйствования, то есть обеспечения государственных нужд в рамках государственного военного и гражданского потребления [3, с. 118]. Ключевая роль в этом процессе принадлежит государственным унитарным предприятиям (ГУП) промышленного профиля, как организационной форме, в которой сбалансированы интересы публичного (государственного) управления и экономической эффективности. В связи с деятельностью унитарных предприятий актуальна проблема эффективности системы управления вверенными им имущественными комплексами.

Современные представления о роли и месте ГУП (особенного промышленного профиля) трансформировались от идеи полного отказа от этой формы до введения принципа «баланса интересов», подразумевающего отказ «от продаж любой ценой» и сочетания кратко- и долгосрочных целей и задач государства. Основным трендом модернизации системы управления имущественными комплексами ГУП является отказ от ФГУП, основанных на праве хозяйственного ведения, нормативный запрет на создание новых ФГУП, определение целевой функции по всем объектам, а также путей достижения («дорожная карта»), исходя из стратегии развития отрасли (принцип «объясняй или продавай») [7].

Недостаточно эффективное управление имущественным комплексом приводит к неудовлетворительным результатам финансово-хозяйственной

деятельности ГУП в целом, а порой – даже к потере контроля над объектами управления. Для ГУП промышленного профиля этот вопрос приобретает ключевую важность: во-первых, их продукция имеет особое значение, во-вторых, их технико-производственная база, как правило, имеет технологически уникальный и/или стратегический характер. Имущественная политика государства должна следовать за отраслевой [7]. Сложившаяся на унитарных предприятиях система управления не обеспечивает оптимизации объема и структуры имущества и, как следствие, не создает условий для устойчивой производственно-хозяйственной деятельности.

В настоящее время на государственном уровне прослеживается стремление к изменению этой ситуации в рамках перехода к инновационному социально ориентированному развитию экономики. Определяется миссия «100Ч100» – сто процентов активов, вовлеченных в хозяйственный оборот со ста процентами эффективности. В частности, разрабатывается Концепция управления федеральным имуществом на период до 2018 г. [2], включающая вопросы управления имущественными комплексами ГУП промышленного профиля. Концепция призвана определить основные цели, задачи, принципы и направления реализации государственной политики по управлению федеральным имуществом. Проектом предусматривается приведение государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» в соответствие с Концепцией.

Стоит отметить, что для органов исполнительной власти субъектов Рос-

сийской Федерации предлагается рекомендательный характер положений Концепции при формировании и осуществлении региональных программ социально-экономического развития.

Эффективность управления имуществом комплексом любого промышленного предприятия, а унитарного – в особенности, в основном зависит от компетенции, стремления и усилий управленческой команды непосредственно самого предприятия. В Концепции предлагается ввести термин «профессиональный директор», под которым понимается лицо, избранное в органы управления открытого акционерного общества, акции которого находятся в федеральной собственности, в качестве независимого директора и профессионального поверенного. Относительно директоров на ГУП этот термин не распространяется, как следствие – их квалификационный статус остается неопределенным. Такой подход выявляет методологическое противоречие: по своей сути и акционерное общество, и унитарное предприятие являются коммерческими организациями, работающими в условиях единых правил рынка. Для сферы промышленности особенно важна равная, четко определенная, прозрачная, нормативно закрепленная терминологическая номинация. При этом руководитель (директор) ГУП, в соответствии с уставом предприятия и заключаемым с ним контрактом, принимает на себя определенные функции и обязательства: от имени предприятия полностью владеет, пользуется и распоряжается имуществом, денежными средствами и произведенной продукцией; берет на себя

обязательство по сохранности имущества, эффективному его использованию по целевому назначению, обеспечению прибыльной работы предприятия, выполнению установленных для него годовых основных экономических показателей и т. д.

Ведущей причиной неэффективного управления имуществом комплексом является недостаточная мотивация и отсутствие материальной ответственности самих ГУП и их руководителей. Руководитель предприятия не несет никакой материальной ответственности за необеспечение выполнения одного или нескольких взятых на себя обязательств. Даже при полном провале деятельности и банкротстве ему грозит административное взыскание, в крайнем случае – увольнение. Как следствие – отсутствие экономического риска как фактора мотивации предпринимательской и управленческой деятельности [5].

Диверсификация форм контроля и усиление мониторинга за управлением и эффективным использованием федерального имущества, а также достижением установленных целей и задач управления, предполагает [7]: построение карты рисков; внешний контроль; контроль ключевых параметров; систему внутреннего контроля. Контроль – составная часть управления экономическими объектами и процессами, заключающаяся в наблюдении за объектом с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законами, положениями, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами,

планами, договорами, проектами, соглашениями [6].

Важно отметить, что данные направления разрабатываются на базе модели управления рисками для организаций публичного сектора, предложенной Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ/INTOSAI), объединяющей высшие органы финансового контроля в странах ООН. Представленная в этом документе дополнительная информация является результатом совместной работы членов подкомитета Стандартов внутреннего контроля ИНТОСАИ – Internal Control Standards Subcommittee (ICSS), сформированного из представителей высших органов финансового контроля (ВОФК) Франции, Венгрии, Бангладеш, Литвы, Нидерландов, Омана, Украины, Румынии, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки и Бельгии (председатель). Рекомендации ИНТОСАИ по стандартам внутреннего контроля в государственном секторе рассматривают систему внутреннего контроля как обеспечение общей концептуальной системы, с помощью которой организацией можно было бы управлять для достижения ее целей [8].

В экономической практике понятие системы внутреннего контроля содержательно раскрывается в Международном стандарте аудита № 400 «Оценка рисков и внутренний контроль» (ISA 400 «Risk Assessments and Internal Control») и в коррелирующих с ним, в данном случае, Федеральных правилах (стандартах) аудиторской деятельности, а именно Правиле (стандарте) № 29 «Рассмо-

трение работы внутреннего аудита» [4]. Система управления рисками организации (СУРО) Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредвея – Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO) и другие аналогичные модели продвигают указанное понятие еще на один шаг вперед, в том смысле, что организацией возможно руководить на основании выявления будущих рисков и перспектив, соответствующей корректировки целей и формирования средств внутреннего контроля, направленных на минимизацию рисков и максимальное увеличение благоприятных возможностей. Базовая посылка СУРО COSO заключается в том, что каждая организация существует для того, чтобы обеспечивать благами своих владельцев – заинтересованных лиц [9].

Под системой внутреннего контроля понимается совокупность организационных структур, политик, процедур и действий сотрудников организации, направленных на минимизацию рисков и обеспечения достижения целей. Данное определение уместно применить к внутреннему контролю в системе управления имуществом комплексом ГУП промышленного профиля. Внутренний контроль состоит из пяти взаимосвязанных компонентов [9]:

– контрольная среда (Control Environment) – общее отношение, осведомленность и практические действия, мероприятия и процедуры руководства, направленные на установление и поддержание системы внутреннего контроля, основывается на корпоративной культуре и является основой

для всех других компонентов внутреннего контроля, обеспечивая дисциплину и структуру;

– оценка риска (Risk Assessment) – выявление и анализ соответствующих рисков для достижения целей, составление «карты рисков»;

– контролирующая деятельность (Control Activities) – происходит в рамках всей организации на всех уровнях и во всех функциях, включает в себя непосредственно прямые инструменты контроля, объединенные в единый согласованный ряд мероприятий (план);

– информация и коммуникация (Information and Communication) – оперативный обмен информацией между заинтересованными работниками организации, включает в себя движение как внутренней, так и внешней информации (от клиентов, поставщиков, надзорных органов и т. д.);

– мониторинг (Monitoring) – сравнение текущих результатов с ожидаемыми, может проводиться непрерывно или отдельными оценками, в зависимости от оценки рисков и эффективности контролирующей деятельности.

Обозначенные компоненты находятся во взаимосвязи и взаимодействии и объединены в единую систему, назначение которой – минимизация рисков, в рассматриваемом случае – рисков неудовлетворительных результатов финансово-хозяйственной деятельности

ввиду неэффективного управления имуществом комплексом.

Неопределенность вероятных событий необходимо оценивать с точки зрения вероятности их возникновения и возможных последствий. Вероятность представляет собой возможность того, что событие произойдет в течение определенного периода времени, а последствия – уровень воздействия события на способность организации достичь своих целей. Период времени, в течение которого руководство оценивает вероятность возникновения событий, должен соответствовать временному интервалу рассматриваемых стратегии и целей. Иногда используется градация «высокий-низкий» или система «светофора» – красный, желтый, зеленый, а также иные количественные показатели, например, процент. На рис. 1 приводится матрица оценки рисков. Наиболее значимыми являются риски с высокой вероятностью возникновения и наиболее существенными последствиями. Наименее значимыми являются риски с низкой вероятностью возникновения и несущественными последствиями. Основное внимание руководству следует уделять именно высоко вероятным рискам со значительными последствиями. Итоговым результатом процесса оценки рисков является присвоение каждому риску рейтингов вероятности и последствий.



Рис. 1. Простая матрица оценки рисков и реагирования на риски [9]

Значимым условием для системы внутреннего контроля является диапазон контрольной деятельности. Увеличение диапазона контроля ведет к повышению загрузки, что, в свою очередь, приводит к уменьшению контроля, стихийной работе, снижению качества управленческого решения. Занижение диапазона контроля является следствием ненапряженной работы, приводит к росту числа уровней управления, увеличению времени принятия решений, низкому качеству решений [1, с. 96]. В сложившейся ситуации низкой эффективности системы управления имуществом комплексом ГУП промышленного профиля наиболее обоснованным, реальным и действенным вариантом решения вопроса представляется пересмотр системы ответственности руководителей за результаты управления имуществом и степень пополнения бюджетов, а также привлечение сотрудников ГУП к решению задачи эффективности управления вверенным имуществом комплексом. На рис. 2 представлена иерархия

уровней управления имуществом комплексом ГУП. При неэффективном использовании имущества комплексов ГУП решения должны приниматься на стратегическом уровне – уровне руководителя (генерального директора) ГУП. Информация о неэффективном использовании имущества комплекса, требующая принятия координированных оперативных мероприятий, должна поступать от всего управленческого аппарата. Отклонения, тенденция роста которых не может быть уменьшена оперативными мероприятиями, переходят на тактический уровень (заместитель генерального директора). Отклонения в управлении имуществом комплексами ГУП, тенденция роста которых не может быть уменьшена корректирующими мероприятиями на тактическом уровне, переходят на стратегический уровень. Таким образом, формируется управленческая команда, каждый из членов которой должен быть заинтересован в эффективности управления имуществом комплексом ГУП.

Действующую систему управления необходимо изменить таким образом, чтобы ввести механизм экономической заинтересованности в эффективном использовании государственной собственности и экономической, в том числе персональной, ответственности за убыточную работу предприятий.

Доходы всех управляющих субъектов, как на первичном уровне – ГУП, так и на вторичном – соответствующих федеральных органов исполнительной власти, должны зависеть от степени достижения целей управления имуществом ответственными комплексами государственных унитарных предприятий.

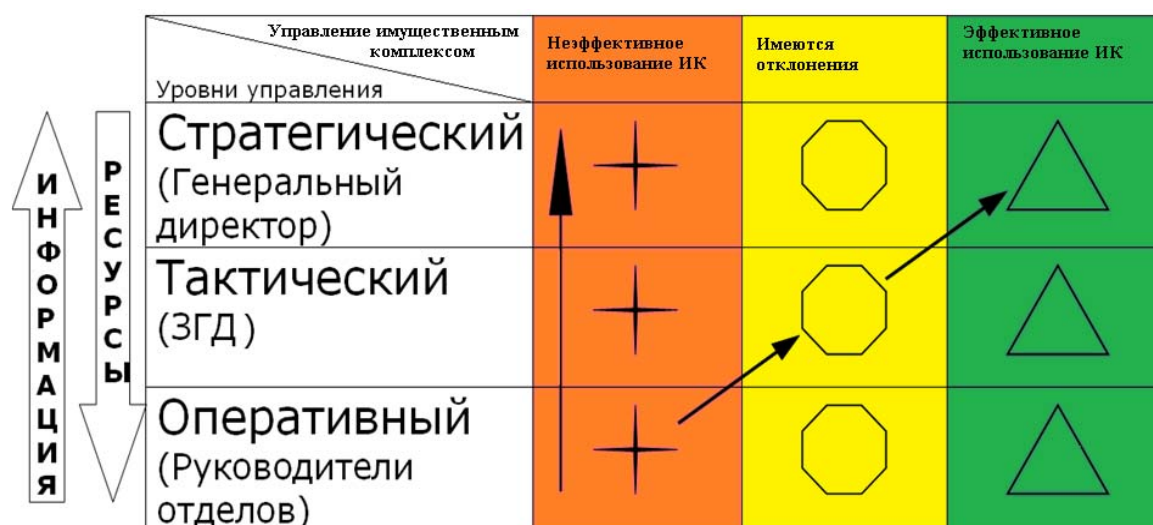


Рис. 2. Уровни управления имуществом комплексом

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Желтенков А.В. Инновационный менеджмент: учеб. пособие / А.В. Желтенков, С.А. Рябиченко, И.М. Жураховская. 2-е изд., исправл. и доп. – М.: Изд-во МГОУ, 2012. – 396 с.
2. Концепция управления федеральным имуществом. Обсуждение // Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Центральный аппарат [официальный сайт]. URL: <http://ca.rosim.ru/catalog.aspx?CatalogId=774587> (дата обращения 27.01.2013).
3. Муравник В.Б. Государственное хозяйство: зарубежный опыт // Госзаказ. – 2010. - № 22. – С. 118-119.
4. Об утверждении Федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности (с изменениями и дополнениями): Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2002 года № 696 / Гарант: информационно-правовой портал [сайт]. URL: <http://base.garant.ru/12128253/> (дата обращения: 28.01.2013).
5. Основные проблемы функционирования государственных (муниципальных) унитарных предприятий // Управление финансами [сайт]. URL: <http://geoims.com/formy-predostavleniya-uslug/osnovnye-problemy-funkcionirovaniya-gosudarstvennykh-municipalnykh-unitarnyx-predpriyatij> (дата обращения 21.01.2013).
6. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: Инфра-М, 2012. – 512 с.
7. Управление федеральным имуществом: презентация доклада заместителя министра экономического развития РФ – руководителя Росимущества О.К. Дергуновой 30.11.2012г. // Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Центральный аппарат [официальный сайт]. URL: <http://ca.rosim.ru/catalog.aspx?CatalogId=774587> (дата обращения 08.01.2013).
8. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management INTOSAI GOV 9130 // INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions [официальный сайт]. URL: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/>

article/intosai-gov-9130-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector-further-inf.html (дата обращения 10.01.2013).

9. Internal Control – Integrated Framework // Committee of Sponsoring Organization of the

Treadway Commission (COSO) [официальный сайт]. URL: <http://www.coso.org/documents/Internal%20Control-Integrated%20Framework.pdf> (дата обращения 10.01.2013).