

Государственная программа по управлению федеральным имуществом на период до 2018 года – как государству стать эффективным собственником?

Ю.Н. Гусев

руководитель Экспертного центра управления, председатель совета директоров Института микроэкономики, член совета директоров Межведомственного аналитического центра, член Экспертно-консультативного совета Росимущества, профессор Славяно-Греко-Латинской Академии (г. Москва)

Юрий Николаевич Гусев, gusev@goodwill-governance.net

Правительство Российской Федерации своим распоряжением от 16 февраля 2013 года № 191-р утвердило государственную программу «Управление федеральным имуществом». Ответственным исполнителем этой программы является Министерство экономического развития Российской Федерации, а исполнителем подпрограммы «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее – Росимущество).

Почему вопросы управления федеральной собственностью относятся к актуальным?

По состоянию на 1 декабря 2013 года к основным объектам управления федеральным имуществом отнесено 1 731 федеральное государственное унитарное предприятие (далее – ФГУП), 2 144 открытых акционерных общества, 18 184 федеральных государственных учреждения, 265 445 объектов казны, включая 177 251 земельный участок.

Отраженная в реестре федерального имущества совокупная номинальная стоимость всех объектов учета и управления составляет около 12 триллионов рублей.

Повышение качества управления перечисленными объектами – суть активами стоимостью 12 триллионов рублей – одна

из приоритетных социально-значимых задач Правительства Российской Федерации.

Каковы измеряемые показатели результативности государственной программы управления федеральной собственностью на период до 2018 года?

В качестве ключевых показателей достижения целей государственной программы предусматриваются:

- обеспечение определения целей управления для федеральных государственных унитарных предприятий и компаний с государственным участием до 100 процентов к 2015 году, для федеральных государственных учреждений – до 100 процентов к 2018 году;
- увеличение доли акций компаний с государственным участием, обращающихся на российском организованном рынке ценных бумаг, и поэтапное их удвоение к 2018 году (увеличение количества контролируемых Российской Федерацией открытых акционерных обществ, акции которых допущены к обращению на российском организованном рынке ценных бумаг);
- обеспечение конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности и публичности компаний с государственным участием к 2018 году (обеспечение достижения указанными

компаниями ключевых показателей деятельности, сопоставимых с компаниями, являющимися ведущими мировыми аналогами);

- ликвидация федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, к 2018 году;
- обеспечение полноты учета всех объектов федерального имущества в единой системе учета и управления федеральным имуществом к 2015 году и государственной регистрации прав на них к 2018 году;
- достижение бюджетных показателей поступления средств от использования и продажи федерального имущества.

Ключевые показатели достижения целей государственной программы действительно направлены на повышение эффективности управления федеральным имуществом, включая развитие конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием.

Какие проблемы управления развитием стоят перед государством, поставившим перед собой задачу стать эффективным собственником?

К числу проблем неэффективного управления государственными активами относят следующие:

- недостаточно эффективный (по сравнению с международными аналогами) уровень корпоративного управления – системы принятия и реализации коллегиальных решений для должной защиты прав и интересов государства как акционера;
- неэффективность института ФГУП как субъектов хозяйственной деятельности в современных экономических условиях;
- банкротство или предбанкротное состояние 30 процентов ФГУП и 12 процентов акционерных обществ;

- отсутствие зарегистрированных прав на часть объектов федерального имущества и земельных участков;
- низкий уровень корпоративной этики, профессиональных знаний и навыков персонала в центральном аппарате и 83 территориальных управлениях Росимущества, а также в органах управления государственными компаниями.

Без решения перечисленных проблем невозможно достижение цели государственной программы управления федеральным имуществом – создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения государственных функций органами власти Российской Федерации, и отчуждение федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте.

Каковы возможные пути решения проблем управления федеральным имуществом – конвертации государства в эффективного собственника?

В государственной программе управления федеральной собственностью на период до 2018 года нашла заметное отражение позиция российского экспертного сообщества в сфере управления. В частности, признано необходимым переопределить систему управления государственными активами, а именно:

- изменить механизмы управления – определить целевые функции каждого актива в государственной собственности, утвердить стратегию (цели) и тактику (задачи по реализации стратегии) каждого актива, а также установить персональную ответственность конкретных должностных лиц за достижение утвержденных стратегических целей;
- совершенствовать этику, архитектуру и практику корпоративного управления в государственных компаниях наряду с распространением принципов, законов и подзаконных актов в сфере

корпоративного управления на ныне неохваченные развитием корпоративного управления государственные корпорации;

- повысить профессионализм корпоративного управления в государственных компаниях и государственных корпорациях – снижение доли государственных служащих в органах управления и контроля акционерных обществ и государственных корпораций до 30 процентов к 2018 году через привлечение к управлению государственной собственностью профессиональных поверенных и независимых директоров;
- повысить прозрачность корпоративного управления в государственных компаниях и корпорациях через формирование общественных советов, регулярные диалоги с внутренними и внешними заинтересованными сторонами по актуальным вопросам повышения эффективности управления, включая стратегию развития активов.

Как следует из приведенного краткого перечня путей решения проблем неэффективного государственного управления активами, задача поставлена корректно. За словами должны последовать дела – реализация исчерпывающего перечня мер повышения качества управления федеральным имуществом, на которые дополнительно запрошено из бюджетов на 2013–2018 годы 15 миллиардов рублей.

С чего целесообразно начать реализацию государственной программы управления федеральным имуществом на период до 2018 года?

Опыт свидетельствует о том, что начинать надо с кадров, поскольку именно от их качества зависит успешность любого, тем более государственного, дела.

Представляется целесообразным начинать с решения системных проблем управления персоналом и процессами, которые в со-

стоянии «как есть» не способны обеспечить достижение целей государственной программы управления федеральным имуществом до 2018 года в силу ряда причин, включая, следующие (но не ограничиваясь ими):

- отсутствие должного когнитивного (высшего) уровня управления персоналом: отсутствие смыслов, архетипов, системы ценностей, этики и идеологии, которые (помимо возможности использовать служебное положение в личных целях) делали бы государственную службу в Росимуществе привлекательной для патриотически настроенной части экспертов и профессионалов управления;
- отсутствие должного информационного управления – управления каналами доведения до искомым Росимуществом профессионалов управления информации, формирующей предпочтения в пользу Росимущества на рынке высокопрофессиональных кадров, которые ныне управляются более эффективными операторами управления «мягкой силы».

Низкий уровень прямого физического управления персоналом обусловлен следующим:

- фиксированные низкие уровни вознаграждения;
- отсутствие системы дополнительной денежной и немонетарной мотивации за достижения;
- значительная коррупциогенность незадокументированных и непрозрачных управленческих процессов;
- размытость персональной ответственности за принимаемые решения и качество исполнения функций;
- дискретность (непрозрачность) контроля за промежуточными и конечными результатами, достигнутыми должностными лицами и персоналом.

С учетом изложенного экспертное сообщество в сфере управления поддерживает намерения высшего руководства Росимущества осуществить перезапуск организа-

ционной структуры, механизмов управления, включая аспекты денежной (требуют пересмотра модели оплаты труда персонала Росимущества) и немонетарной мотивации персонала, а также должного управленческого контроля.

Если помнить, что кадры действительно решают всё, представляется целесообразным выделить в повестке дня Росимущества три приоритета:

1) освоить новые управленческие технологии – научиться эффективно действовать не только на физическом (прямом, «ручном») уровне управления, но и на надстоящих информационном и когнитивном уровнях;

2) существенно повысить ныне критически невысокий уровень профессиональных навыков персонала и членов органов корпоративного управления государственных компаний и корпораций. Особое внимание следует уделить развитию профессиональных навыков управления рисками и возможностями, что становится предельно острой необходимостью в нынешний период глобального экономического спада, роста рисков, неопределенности и изменений;

3) обеспечить развитие у персонала и членов органов корпоративного управления государственных компаний и корпораций ключевых нефункциональных «мягких навыков» управления, которые, как показывает практика, почти полностью отсутствуют у подавляющего числа управляющих государственным имуществом. Как свидетельствуют тенденции модернизации образовательных программ западных университетов и школ бизнеса, а также результаты анализа спроса крупнейших и эффективных международных корпораций на кадры, на первые места искомых профессиональных навыков вышли нефункциональные, но «мягкие навыки»:

- критическое мышление;
- адаптивность;
- эмоциональный интеллект;
- умение решать проблемы;
- управление стрессами;
- психология влияния и рефлексивные

коммуникации.

Без «мягких навыков» управления задачу сохранения конкурентоспособности в современной экономической и социальной среде решить невозможно.

В заключение представляется целесообразным подчеркнуть настойчивые императивы управления государственным имуществом, которые определяют будущее – реализацию государственной программы управления федеральным имуществом на период до 2018 года:

1) начинать с решения системных проблем управления персоналом и сопряженными процессами на основе новых управленческих технологий;

2) определить персональную ответственность конкретных должностных лиц Росимущества за перезапуск организационной структуры и механизмов управления, включая мотивацию, контроль и прозрачность;

3) принять исчерпывающие меры по развитию у персонала Росимущества и членов органов корпоративного управления государственных компаний и корпораций функциональных навыков интегрального управления рисками и возможностями, а также остро востребованных рынком «мягких навыков» управления.

В противном случае вероятность актуализации риска невыполнения государственной программы по управлению федеральным имуществом до 2018 года может превысить уровень пятидесяти процентов.

Напомним, что последствия недолжного управления этим риском – срыва государственной программы – могут нанести ущерб Российской Федерации на сумму около 12 триллионов рублей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»: распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 года № 191-р.