

Вопросы ЭКОНОМИКИ

В Н О М Е Р Е:

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
И ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

9

1

9

9

3

*Б. МИЛЬНЕР,
доктор экономических наук, профессор, первый заместитель
директора ИЭ РАН*

УПРАВЛЕНИЕ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Организация управления промышленностью претерпевает сейчас коренные изменения. Приватизация, либерализация экономических отношений, децентрализация государственного управления оказывают воздействие на переход к новым формам организации и методам управления хозяйствующими субъектами. Вместе с тем нередко в реорганизации собственно предприятий и всей индустрии в меньшей мере учитывается то определяющее влияние на управление производством, которое должна оказывать промышленная политика страны. Это относится и к структурной перестройке производства, и к созданию условий для разработки и реализации научно-технических новшеств, развития наукоемких производств, и к комплексному использованию ресурсов, и эффективной конверсии оборонного производства и другим факторам, призванным вывести российский промышленный потенциал на передовые позиции в мире.

Суть проблемы в том, что современные формы и методы управления, адекватные условиям рыночных отношений и реалиям экономической ситуации, должны стать механизмом реализации промышленной политики. Вот почему организацию управления сверху донизу — от уровня федерального правительства до хозяйственной структуры — надо рассматривать комплексно, имея в виду безусловное преодоление организационного хаоса, безответственности, неисполнительности, дублирования прав и функций, создание системы устойчивых обратных связей. Речь идет прежде всего о взаимосвязи промышленной политики и управления, государственного управления и функционирования хозяйствующих субъектов. Первостепенная роль при этом отводится изменениям в формах и методах деятельности государственных органов.

Нередко приходится сталкиваться с заблуждением о том, что саморегулируемость экономики, достигаемая на базе ускоренной и массовой приватизации, вытесняет из управления государство. Отсюда логично вытекает такое конструирование системы государственного управления (как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях), при котором оно лишается властных и регулирующих функций. Нельзя не видеть, что в основе подобного заблуждения лежат примитивные и во многом некомпетентные представления о характере современных рыночных отношений, роли государства, монополизме, о соотношении экономических и властных факторов в проведении реформ, в том числе промышленной политики.

В этой связи хотелось бы остановиться на роли отраслевых органов исполнительной власти в реализации промышленной политики. Приватизация предприятий и вся система рыночных отношений, разумеется, в корне меняют управляющую, регулиющую роль государственных ведомств. И ее надо четко и недвусмысленно обозначить.

Нельзя все дело сводить к координирующим функциям рекомендательного характера, а также функциям наблюдения и оценки деятельности предприятий. Отраслевые ведомства имеют право на существование только в том случае, если они обладают властными функциями (опирающимися на экономические методы), могут реально влиять на положение дел, если государственные предприятия разных категорий в них заинтересованы.

Госкомимущество, деятельность которого стала всеобъемлющей (повсеместно создает, назначает, увольняет, упраздняет, реорганизует и т. д.), вполне обоснованно мог бы делегировать функции агента государственной собственности по некоторым важнейшим отраслям промышленности соответствующим министерствам и ведомствам. Поскольку государственной собственностью управляет правительство в целом, то передача подобных функций — акт вполне закономерный. При такой децентрализации управление государственной собственностью станет более предметным, профессиональным, целенаправленным.

Однако главное заключается в методах управления, что и нужно четко определить. О чем может идти речь? Во-первых, о разработке промышленной политики (отраслевого и продуктового разрезом) и создании условий для ее реализации; во-вторых, о всех видах участия — в правлениях, в наблюдательных советах, в собраниях акционеров и т. п., в-третьих, о кадровых назначениях, в которых отраслевое ведомство более компетентно, чем Госкомимущество; в-четвертых, о разработке государственных программ и выделении ресурсов на их реализацию; в-пятых, о субсидировании крупных научно-технических и производственных проектов государственного значения; в-шестых, об организации всего процесса реформы крупных совокупностей государственных предприятий, включая содействие формированию финансово-промышленных групп разных видов.

Укрепление всей системы исполнительной власти в таких областях, как занятость, миграция, антимонопольная политика, налоговая система, управление государственным имуществом, требует постоянного взаимодействия федеральных, региональных и местных органов.

Надо признать, что до сих пор не решена также одна из ключевых проблем реализации промышленной политики — создание контрактной системы управления государственным заказом. Пока не удалось преодолеть явную бессистемность во взаимодействии правительственных органов и предприятий в реализации общегосударственных задач, не налажен механизм и не установлена четкая процедура заключения контрактов, контроля их выполнения, не определен перечень государственных ведомств, полномочных выступать заказчиком от лица государства.

При разработке полноценной контрактной системы целесообразно отказаться от попыток коммерциализации центральных органов этой системы, ускорить формирование и расширить масштаб деятельности специализированных контрактных фирм, располагающих необходимыми оборотными средствами для стимулирования поставщиков, как непосредственных производителей, так и посредников. В частности, государственные закупки наукоемкой техники могут стать эффективным генератором прогрессивных технологических сдвигов. Формирование в короткие сроки организационно-управленческих условий с целью эффективного функционирования государственной контрактной системы приобретает непосредственное практическое значение для структурной перестройки промышленности, реализации программ общероссийского и регионального масштабов.

Все указанные выше обстоятельства дают основание утверждать, что органами реформирования должны стать не только Госкомимуще-

ство, а все органы правительства, как отраслевые, так и функциональные, иначе создается необоснованно противоречивая структура, порождающая всеобщую безответственность. В этом, кстати, одна из причин потери управляемости экономикой. Довод о том, что отраслевые органы будут всегда заведомо проявлять заинтересованность в распространении своего влияния, в такой же мере может быть обращен к любым другим органам правительства, в том числе и к Госкомимуществу. В том-то и дело, что необходим обоснованный баланс прав и функций в правительстве, регулируемый законами и нормативными актами.

Есть, однако, еще одна сфера, в которой роль государственных органов должна быть активизирована. Опыт показывает, что после акционирования на предприятиях почти ничего не делается для приведения в соответствие их внутренней организации и управления с новым статусом. Появление нового собственника — это не конец, а начало акционирования, поэтому требуется огромный комплекс организационно-экономических преобразований на предприятиях. Роль государства в данном случае должна проявиться в том, чтобы содействовать развитию консалтинговых услуг, договорного процесса, подготовке кадров, распространению информации и других инфраструктурных видов деятельности, причем на первых порах частично и не на коммерческой основе. Так действовали правительства многих стран, когда организовывали (именно организовывали!) перевод экономики на рыночные рельсы (Испания, Италия, Южная Корея, Мексика, Турция, Япония и др.). В США правительственная администрация малого бизнеса и сейчас в больших масштабах ведет переподготовку кадров, консультирование, содействие внешней торговле, субсидирование и т. п.

Разумеется, повышение эффективности и рациональная организация исполнительной власти на всех уровнях зависят от состояния организации и управления производством и распределением в хозяйственной сфере. С другой стороны, государственное влияние и поддержка, воздействие центральных и региональных органов власти на хозяйствующие субъекты, на их формирование, состав, характер, принципы функционирования становятся жизненно важными организующими факторами при переходе на новую систему экономических отношений.

Какие же изменения произошли к настоящему времени в составе субъектов хозяйствования? По данным на 1 мая 1993 г., в Российской Федерации приватизировано 66 тыс. предприятий, из них 20 тыс. — в течение первых четырех месяцев текущего года. При этом увеличилась доля крупных предприятий, находившихся в основном в федеральной собственности, — с 7% в 1992 г. до 14% в январе — апреле 1993 г. Доля малых предприятий, находившихся, как правило, в муниципальной собственности, сократилась с 76% до 67%. Заметно возросла доля крупных предприятий, приватизируемых путем акционирования, — с 10% в 1992 г. до 27% в январе — апреле 1993 г. В ходе акционирования преобладает вариант, при котором контрольный пакет акций закрепляется за коллективом предприятия. Основные данные о предприятиях промышленности с различными формами собственности в 1992 г. приведены в таблице.

Из данных таблицы видно, что ключевое значение для реализации программ приватизации имеет и, судя по всему, длительное время будет иметь переход на рыночные условия функционирования объектов, относящихся к государственной федеральной собственности. Предприятия данной формы собственности занимают более $\frac{3}{4}$ и по числу предприятий, и по объему продукции (работ, услуг), и по численности промышленно-производственного персонала.

Вместе с тем следует учитывать, что для отечественной промышленности характерен достаточно высокий уровень концентрации про-

Промышленные предприятия по формам собственности	Число предпри- ятий	Объем продукции (работ, услуг)	Численность промыш- ленно-про- изводствен- ного персо- нала
Вся промышленность			
в том числе по формам собственности:			
государственная и муниципальная	87,3	86,4	85,2
из нее:			
федеральная	76,1	81,8	79,2
муниципальная	2,9	0,6	1,3
частная	11,3	13,4	14,0
в том числе:			
собственность граждан	0,1	0,0	0,0
собственность юридических лиц	11,2	13,4	14,0
из нее:			
собственность коллективных предприятий	2,0	1,2	1,2
собственность акционерных обществ	8,6	11,8	12,3
собственность хозяйственных обществ и товариществ	0,6	0,4	0,4
собственность общественных объединений и организаций	1,4	0,2	0,8
Из государственной и муниципальной собст- венности — собственность арендных предпри- ятий	13,1	9,0	9,7

изводства на отдельно взятых предприятиях. Удельный вес крупных предприятий в общем числе предприятий, например, по ряду отраслей составляет: в топливной энергетике — 28%, черной металлургии — 24%, цветной металлургии — 36%, химии, нефтехимии — 24%. Средняя численность занятых на таких предприятиях колеблется от 5,6 тыс. до 14 тыс. человек. В этих и других отраслях уровень концентрации производства определяется технологическими и продуктовыми особенностями, сложившейся организацией производства в процессе индустриализации страны, массовым спросом на продукцию предприятий, заинтересованностью в экономии издержек в связи с масштабами производства. Совершенно очевидно, что реорганизация подобных предприятий в процессе приватизации не может быть типовой. Речь, в сущности говоря, идет о сохранении в любом случае сформированного ранее промышленного потенциала благодаря созданию мощной корпоративной основы экономики.

В последнее время все чаще приходится сталкиваться с опасным заблуждением — стремлением преодолеть монополизм предприятий на республиканском уровне не децентрализацией управления и экономическими регуляторами, а дроблением самого производства. Это противоречит сложившимся в экономике реалиям и ведущим направлениям промышленной политики. Общеизвестно, что предприятий-монополистов по выпуску определенной продукции в промышленности сейчас немало. Более 600 предприятий производят от 35% до 100% российского выпуска отдельных видов продукции. Так, ПО «Коломенский завод» выпускает 100% магистральных тепловозов, ПО турбостроения «Ленинградский металлический завод» — 85% паровых турбин, Рязанский комбайновый завод — 100% картофелеуборочных комбайнов, Тихорецкий мясокомбинат — 100% мясных консервов для детей и т. д. Список предприятий-монополистов можно продолжить.

В таких условиях стремление дробить действующие крупные предприятия, курс на «точечную приватизацию», установка на возможность

конкуренции преимущественно между мелкими и средними субъектами хозяйствования наносят экономике вред несравненно больший, чем сохранение ряда монопольных структур. Впрочем, не просто сохранение в неизменном виде, а с преобразованием на основе глубокой децентрализации управления и акционирования всего производственного комплекса в разных формах. Если не стать на путь формирования холдингов, финансово-промышленных групп, хозяйственных ассоциаций, корпораций, консорциумов и других современных форм интеграции промышленной, инженерной, финансовой, торговой и иной деятельности, то будет потерян эффект динамичного реагирования крупных предприятий на состояние рынка. Произойдет разрушение сложившихся промышленных и научно-промышленных объединений, распад технологического потенциала, будут проигнорированы современные тенденции концентрации и диверсификации производства.

Без детальной проработки вопроса о корпоративной основе рынка, которая практически еще не развита в стране, индивидуального подхода к приватизации крупных предприятий, создания надежных правовых основ для интеграции предприятий и последовательного ее осуществления не может идти и речи о реформе предприятий вообще, о сохранении и развитии промышленного потенциала страны.

В процессе осуществления «большой» приватизации, охватывающей крупные и средние предприятия, формирование новых хозяйствующих структур в отраслях промышленности идет по следующим направлениям. Общероссийские акционерные общества образуются в электроэнергетике, газовой промышленности, на железнодорожном транспорте, предприятиях связи. Горизонтальные интегрированные структуры на базе бывших отраслевых министерств приватизируются «снизу вверх» преимущественно в форме акционерных обществ открытого типа. Приватизация «сверху вниз» с организацией акционерных обществ открытого и закрытого типа, холдинговых структур так или иначе начата на предприятиях военно-промышленного комплекса. Финансово-промышленные группы, холдинговые структуры предстоит создавать на базе крупных хозяйственных комплексов в машиностроении, нефтяной, химической, авиакосмической промышленности.

В результате действия указа президента Российской Федерации «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества» (июль, 1992 г.) произошло резкое увеличение количества предприятий, получивших статус юридического лица на основе имеющихся производственных фондов, что в ряде случаев привело к разбалансировке и разрывам крупных технологических циклов в базовых отраслях. Предотвратить эти негативные тенденции и создать правовую базу для интеграции производственно-технологических комплексов был призван указ президента Российской Федерации «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий» (январь, 1993 г.). Он направлен на преобразование государственных предприятий в акционерные общества через холдинговые компании.

Однако на практике указ реализуется слабо, холдинги и управляемые ими финансово-промышленные группы все еще рассматриваются как фактор прикрытия отраслевой системы управления и сохранения в новых формах монополизма в промышленности. Такая позиция не только неверна, она опасна, поскольку противоречит современным тенденциям концентрации производства, внутри- и межотраслевой кооперации. Об этом свидетельствует и опыт стран с развитой рыночной экономикой, где широкое распространение получили эффективно действующие промышленные группы в рамках отдельных отраслей, фи-

нансовые комплексы, объединяющие юридически самостоятельные промышленные, банковские, торговые, транспортные, страховые компании, а также объединения финансовых комплексов.

Оптимальной формой для российских условий является финансово-промышленная группа с «пирамидальной» структурой собственности, в которой держателем контрольных пакетов акций предприятия выступает холдинговая компания. Данный тип организации обеспечивает необходимый приток инвестиций в сферу производства. Такие крупные структуры могли бы создаваться не только на добровольной основе с согласия трудовых коллективов дочерних предприятий, но и по решению органов государственного управления без согласования с трудовыми коллективами, если предприятия связаны тесными технологическими и кооперационными отношениями.

К выполнению холдинговыми компаниями тех или иных функций и степени установления жесткой системы управления дочерними предприятиями должен быть дифференцированный подход. В зависимости от специфики создаваемых крупных производственных структур холдинговые компании могут осуществлять только инвестиционную деятельность, сочетать инвестиционную деятельность с производственной, коммерческой, внешнеэкономической и другими видами деятельности. В ряде случаев холдинги централизуют функции снабжения, сбыта, осуществления внешнеэкономических связей, проведения исследований, разработок, маркетинга, назначения должностных лиц администрации дочерних предприятий, координации деятельности дочерних предприятий, определения их производственной программы, программ развития и т. п.

Создание холдинговых компаний путем передачи им части акций других компаний (в основном связанных с оперативно-производственной деятельностью) в обмен на акции холдинга означает делегирование производственными единицами полномочий на управление специально выделяемым для этого организационным структурам с целью совершенствования механизма управления, ускорения процессов принятия решений и придания производству большего динамизма. В современных условиях крупные финансово-промышленные группы могут образовывать и так называемые промежуточные холдинги — отдельные общества или подразделения в структуре компании, выполняющие конкретные задачи, например, патентный и лицензионный холдинг, холдинг по оказанию услуг, холдинг, занимающийся инвестиционной деятельностью. Подобные промежуточные холдинги или субхолдинги призваны сосредоточить усилия, средства, интеллектуальный потенциал на строго конкретных задачах для максимально эффективного использования этих факторов в интересах самой компании. Как показывает мировой опыт, организационно рациональным и экономически выгодным становится подключение мелкого и среднего бизнеса к обслуживанию технологических цепочек финансово-промышленных групп.

Принципиальное значение имеет вопрос о разграничении функций между головной компанией и дочерними обществами. В ведении головной структуры находятся выработка стратегии, формулировка целей развития, осуществление координационных и коммуникационных связей между субъектами холдинговой системы, единое финансовое руководство с целью оптимального распределения и использования ресурсов и привлечения капитала, подбор и утверждение высшего управленческого персонала, аудиторская деятельность и т. д.

Тактические вопросы деятельности компании решают дочерние общества, имеющие определенную самостоятельность в принятии решений, касающихся их оперативного функционирования на рынке. Стратегическое руководство ведется посредством выработки рекомендаций, распоряжений и директив, участия в наблюдательных советах дочерних

обществ. Холдинговые компании обладают правом вето, используют разнообразные способы руководства с помощью экономических и финансово-кредитных рычагов. Головная холдинговая компания может открывать филиалы в пределах всей страны и заграничные представительства, которые наряду с контролируемыми ею дочерними обществами входят в холдинговую систему. Важно и то, что холдинговые системы предполагают существование смешанных частно-государственных форм.

Хотелось бы особенно обратить внимание на ту роль, какую могут играть холдинговые структуры в решении проблем конверсии оборонных предприятий. Имеются предложения о том, чтобы в этой сфере указанные компании наряду с функциями держателя акций, принадлежащих государству, выполняли также функции инвестиционных фондов содействия конверсии. Важнейшими направлениями деятельности холдингов могли бы стать мобилизация финансовых ресурсов и координирование всей работы по их эффективному использованию. Это и прямые инвестиции в конверсионные проекты, и содействие в реализации вложений отечественных коммерческих структур и иностранных инвесторов.

Одной из разновидностей крупных интеграционных структур нового типа можно считать финансово-промышленную группу, созданную на базе инвестиционной компании «ТИРОСС» («Технология и инвестиции России»), которая координирует ее деятельность. В группу вошли 304 предприятия разных отраслей, а также уже сформировавшиеся объединения (Гильдия московских промышленников, Союз предприятий оборонной промышленности, Корпорация лесопромышленников России), биржи, банки, страховые компании. Внутри финансово-промышленной группы будет осуществляться не только движение сырья и продукции, но и движение капиталов. Важнейшим направлением работы становится страхование коммерческого риска, в связи с чем начала функционировать перестраховочная компания — акционерное общество с полной ответственностью. Ее задача — обслуживание пула страховых компаний.

В связи с формированием подобных структур нового типа требуется внести дополнения в действующее законодательство и нормативные акты. В частности, аппарату управления следует предоставить необходимые права по обеспечению производственно-хозяйственной деятельности структурных единиц (заключение договоров, материально-техническое снабжение и т. д.), как это и было предусмотрено для производственных объединений, куда входили производственные единицы и юридически самостоятельные предприятия. Для холдинговых компаний надо установить пределы правопреемственности, в том числе по обязательствам, долгам и убыткам дочерних акционерных обществ в пределах их доли в уставном капитале. Принципиально важно безотлагательно решить вопрос о том, что нельзя автоматически выделять подразделения приватизируемых предприятий, как это делается сейчас. Надо установить, что условием принятия решения о таком выделении должно быть не только соблюдение требований антимонопольного законодательства, но в первую очередь обоснование экономической целесообразности для всех участников.

Формой организационной интеграции в промышленности является также хозяйственная ассоциация. Примером создания подобной разновидности интегрированных производственных комплексов может служить хозяйственная ассоциация «Северсталь», включающая 27 крупных предприятий — производителей и потребителей северного металла. Ядро ассоциации — Череповецкий металлургический комбинат. В данном случае речь идет о технологическом объединении предприятий, которые заключили соглашение о полном взаимообеспечении сырьем, совместном ис-

пользовании готовой продукции для бартерных расчетов с внешними поставщиками, выработке единой ценовой стратегии с пересмотром структуры рентабельности на смежных предприятиях. Указанные объединения могут создаваться либо исключительно в целях ресурсообеспечения, либо иметь широкий спектр функций в области сбыта, ценового регулирования взаимных поставок, а в дальнейшем — согласования технической политики.

Для ограничения экономического диктата крупных организационных структур целесообразно использовать общеизвестные методы регулирования. Во-первых, надо ограничивать саму возможность образования новых структур, носящих явно монополистический характер, с учетом реального состояния рынка. Во-вторых, следует создавать все необходимые правовые, организационные и финансовые предпосылки для развития как в рамках крупных структур, так и вне их самостоятельных акционированных предприятий, включая формирование широко развернутой сети коммерческих организаций (с разными формами собственности) по всем видам обслуживания предприятий. В-третьих, там, где возможно и обоснованно, образовывать альтернативные производства по выпуску однотипной продукции, широко развивать малые предприятия, организовывать многоканальную торговлю материально-техническими ресурсами. В-четвертых, целесообразно использовать экономические регуляторы, сдерживающие монопольные тенденции: размещение государственных и иных заказов на конкурсной основе, развитие соревновательности в процессе финансирования и кредитования, усиление дифференциации кредитования в зависимости от результатов хозяйственной деятельности и др.

Однако в проведении такого регулирования требуются объективный, непредвзятый анализ, во многих случаях отход от сложившихся стереотипов, не учитывающих реальности рынка. Сошлемся лишь на последние расчеты Института экономики РАН, согласно которым в январе 1993 г. (по сравнению с декабрем 1992 г.) цены предприятий-монополистов выросли в среднем на 39%, а предприятий-немонополистов, функционирующих на немонополизированных рынках, — на 32%. При этом нужно учитывать, что в первом случае гораздо быстрее, чем во втором, дорожали покупаемые для нужд производства товары: на 81% и 60% соответственно. Существенное значение имеет использование внешнеэкономических связей для активизации конкуренции за повышение качества продукции и снижение издержек с учетом мировой практики.

Ведущая роль в реализации промышленной политики страны, особенно в переходный период к рыночным отношениям, принадлежит государственным предприятиям. Их приватизация займет длительный период, не говоря уже о сложностях изменения форм собственности в крупных производственных комплексах. К тому же достаточно широкий круг промышленных объектов будет неизменно находиться в государственном секторе (с прямым или опосредованным подчинением). Речь идет о таких предприятиях, которые:

- оказывают решающее влияние на эффективность функционирования всего народного хозяйства или крупных региональных комплексов (инфраструктурные отрасли — энергетика, газоснабжение, железнодорожный транспорт, предприятия добывающей промышленности и т. д.);
- являются естественными монополистами, либо монополистами вследствие экономической эффективности на базе высокой концентрации производства;

- полностью заняты выпуском военной продукции;

- нуждаются в крупных инвестициях (конверсия оборонного производства, высокотехнологичное и наукоемкое производство, предприятия с физически и морально устаревшим оборудованием);

— образуют специально созданные крупные вертикально и горизонтально интегрированные производственные системы.

Небезынтересно отметить, что в промышленной стратегии интегрированной Европы государственным предприятиям отводится существенная роль. По имеющимся данным, на них приходится около 8 млн. занятых (10,5%), с их деятельностью связано 12,5% вновь созданной стоимости и около 19% валовых капиталовложений в основные фонды рыночной экономики Европейского Сообщества (без сельского хозяйства), или в среднем более $\frac{1}{7}$ европейской экономики. По странам вклад государственных предприятий в экономику составляет примерно от $\frac{1}{5}$ до $\frac{1}{10}$. Максимальный в Греции — 23,2%, минимальный в Нидерландах — 8,3%. Государственный сектор объединяет прежде всего предприятия инфраструктуры. Госпредприятия преобладают в энергетике (70% занятых), транспорте и связи (60%). На них приходится 30% занятых финансового сектора. В промышленности государственный сектор охватывает 7% занятых. Особенно велико его влияние во Франции, Италии, Испании и Португалии, прежде всего в таких важнейших отраслях, как металлургия, авиастроение, космическая промышленность, судо- и автомобилестроение, химия и пищевая промышленность. Традиционно невелика роль госсектора в торговле и услугах (за исключением транспорта, связи и финансовых услуг).

В условиях переходного периода опыт западных стран по организации управления государственным сектором промышленности представляет для России не меньший интерес, чем чисто рыночные структуры. Это имеет прямое отношение, в частности, к государственным холдингам, организация деятельности которых может быть рассмотрена на примере Италии. Здесь существует три крупных государственных холдинга: ИРИ (Институт промышленной реконструкции), ЭНИ (Национальное управление жидкого топлива) и ЭФИМ (Управление акционерных участков и финансирования обрабатывающей промышленности).

Организационная структура управления государственной собственностью в Италии была впервые реализована на практике Институтом промышленной реконструкции. Деятельность государственных предприятий, включая определение генеральной стратегии, утверждение долгосрочных планов и ассигнований в фонды развития производства, определяется СИПЕ (Междепартаментским комитетом экономического планирования). Ему непосредственно подчиняется Министерство участия государства в акционерном капитале, которое отвечает за выполнение директив СИПЕ через систему государственных финансовых холдингов, создание новых фирм, покупку и продажу находящихся в государственной собственности акций корпораций, а также на основе информирования парламента о планах и деятельности государственных предприятий.

В свою очередь в подчинении Министерства участия государства в акционерном капитале находятся государственные холдинговые компании, координирующие промышленную политику, стратегию и финансы. Они финансируются государством, освобождены от выплаты процентов по полученным капиталам, имеют право выпускать гарантируемые государством облигации, при этом 65% годовой прибыли переводится государственному казначейству. Государственные холдинговые компании осуществляют свою деятельность в различных отраслях через субхолдинги, которые управляют акционерными компаниями в этих отраслях.

В соответствии с такой структурой государственным предприятиям в Италии предоставлена большая самостоятельность в разработке своей собственной рыночной стратегии. Менеджеры компаний получили возможность проводить независимую политику, способствующую повышению эффективности работы фирмы и поддержанию ее автономности.

Особый интерес представляет политика холдингов в области инве-

стиций. Для ИРИ характерно, что инициатива разработки новых инвестиционных программ принадлежит дочерним обществам. Его высший управленческий персонал считает, что филиалы и дочерние общества лучше осведомлены о потребностях рынка, конкуренции и новых технологиях. ИРИ обязан утвердить каждую инвестиционную программу, уделив особое внимание финансированию проектов. Предпочтение получают те проекты, которые могут быть осуществлены за счет внутренних финансовых ресурсов дочерних обществ. Наиболее крупные инвестиционные проекты государственных предприятий должны утверждаться СИПЕ.

Несколько иной принцип управления инвестициями проводится в ЭНИ и ЭФИМ. ЭНИ как более специализированный холдинг, чем ИРИ, имеет централизованные программы. Инвестиционные проекты ЭФИМ разрабатываются производственными компаниями, а затем передаются на утверждение высшему управленческому персоналу холдинга. В целом же менеджеры государственных предприятий, опираясь на государственные законодательные акты и финансово-экономические стимулы, могут осуществлять свои инвестиционные программы с большей степенью риска, чем менеджеры частных компаний.

По мере развития холдингов в России вопрос об инвестиционной политике может стать одним из центральных. Принципиально важно разграничить, какие вопросы инвестиционных программ будут решаться оперативными хозяйствующими субъектами, а какие — находиться в ведении головных компаний, причем управление инвестициями со стороны холдингов может различаться для одноотраслевых и многоотраслевых систем, для тех или иных видов деятельности и регионов.

В свете задач современной промышленной политики, ориентированной на комплексный, межотраслевой подход к использованию ресурсов и научно-технических достижений, новым направлением организации отечественной индустрии является диверсификация производства. Складывавшаяся в течение нескольких десятилетий отраслевая система управления промышленностью противостояла диверсификации, возводила жесткие административные границы между предприятиями разных профилей. Она создавала искусственные границы на пути объективных тенденций тесной взаимосвязи и взаимодополнения научных исследований, технических разработок и технологий, применявшихся строго на узкоотраслевой основе. В конечном итоге отраслевая система управления оказалась барьером на пути эффективного многоцелевого и многоканального использования всех видов ресурсов, которое в мировой практике уже надежно стало одним из ключевых направлений промышленного развития.

Разрушение отраслевой командной системы управления и создание условий для интеграции субъектов хозяйствования на рыночных принципах открывают широкий простор для диверсификации производства и повышения на этой основе его эффективности. Организационные формы управления диверсифицированными производственными структурами особое значение приобретают сейчас при реализации программ конверсии оборонного промышленного комплекса. В этой сфере диверсификация идет наиболее интенсивно на базе наращивания выпуска гражданской продукции при одновременном параллельном сохранении военного производства или его снижении.

Диверсификация промышленного производства, условия для которой расширяются благодаря приватизации собственности, требует, в свою очередь, гибкого управления взаимосвязанными звеньями: маневрированием ресурсами; своевременным реагированием на многообразные потребности рынка; всемерной поддержкой нововведений и т. п. В данном случае наиболее применимой является продуктовая структура,

где производство каждого продукта рассматривается как самостоятельное подразделение в составе компании, которому соответствуют свой управленческий персонал и работники, цели и методы управления, подчиняемые в конечном счете единым общим целям и задачам компании. На такой базе и развиваются горизонтальные межфирменные связи, управление которыми осуществляется экономическими методами.

В условиях диверсификации производства свою жизненность доказали организационные структуры типа современных концернов, пришедших на смену тем, которые в начале века объединяли в основном предприятия одной отрасли промышленности. Опыт ведущих западных стран свидетельствует, что возникновение диверсифицированных концернов явилось ответом на стремительное развитие новых отраслей производства, попыткой укрепить свои позиции на рынке в результате внедрения в новые сферы деятельности и включения современных видов производств в состав уже сформировавшихся концернов.

На рынке функционируют также концерны, построенные по принципу замкнутой технологической цепочки — от добычи сырья до выпуска готовой продукции, доведения ее до потребителя через собственную транспортную и сбытовую сеть. Типичные современные концерны сочетают комбинирование производства с диверсификацией, то есть располагают полным технологическим циклом одновременно в нескольких странах. Так, компания «Форд моторс» осуществляет деятельность в восьми отраслях, «Крейслер» и «Дюпон де немур» — в девяти. Каждая компания США из числа 500 крупнейших имеет в своем составе в среднем предприятия одиннадцати отраслей, а наиболее мощные — до 30—50 отраслей. В группе 100 ведущих промышленных фирм Великобритании многоотраслевыми являются 96, в Германии — 78, во Франции — 84, в Италии — 90. Современная структура концерна многовариантна, производства комбинируются в них в самых разных сочетаниях.

Головная компания направляет и координирует деятельность всех составных частей концерна, какими бы разнородными они ни были. Мощные средства финансового контроля и управления, используемые головной компанией, позволяют ей обеспечивать устойчивость концерна, его гибкость и мобильность. Общее руководство деятельностью концерна обычно осуществляет правление, в состав которого входят владельцы акций дочерних компаний. Текущее оперативно-хозяйственное руководство может передаваться правлением на места советам директоров соответствующих контролируемых обществ.

Процессы диверсификации производства вызвали к жизни и структуры конгломератного типа, образуемые на основе слияния различных фирм вне зависимости от их горизонтальной или вертикальной общности. Они представляют собой формирования, ориентированные на развитие и максимизацию прибылей. В этом случае происходит объединение целой сети разнородных предприятий, не имеющих ни технологического, ни целевого единства, с финансовым контролем со стороны холдинговой компании. Конгломератам свойственна значительная децентрализация управления. Их отделения пользуются большей свободой и автономией в определении всех аспектов своей деятельности, чем аналогичные структурные подразделения диверсифицированных концернов.

Главными средствами управления в них выступают финансово-экономические рычаги, методы косвенного регулирования деятельности подразделений, используемые стоящей во главе конгломерата холдинговой компанией. Основным структурным финансовым блоком конгломерата выступает холдинговая компания вместе с банками и другими кредитно-финансовыми институтами. Диверсифицированная структура конгломератов придает им большую устойчивость в конкурентной борьбе и уменьшает риск убытков от конъюнктурных, структурных и циклических

ческих колебаний. Ведущей сферой интересов становятся передовые отрасли, связанные с производством и использованием наукоемкой продукции, технологических новинок, сверхсложной техники.

Организационные структуры, о которых шла речь выше, могут приобрести также международный характер. Однако интеграционные процессы в промышленно-экономической сфере стран СНГ на межгосударственном уровне являются весьма недостаточными и неустойчивыми. Наиболее перспективным представляется перенос основных усилий государств на стимулирование интеграционных процессов непосредственно на уровне предприятий с прямой опорой на их реальные экономические интересы. Межгосударственные корпорации и финансово-промышленные группы, образованные на акционерной основе, могли бы в полном объеме предоставлять весь комплекс деловых услуг, необходимых для осуществления хозяйственных связей. Подобные структуры призваны значительно повысить устойчивость и долгосрочность внешнеэкономической деятельности, активно содействовать реализации промышленной политики государств.

Заслуживает внимания инициатива по созданию в последнее время зон (территорий) совместной промышленной деятельности, в том числе в приграничных областях и регионах. Среди разновидностей такого сотрудничества — создание производственной зоны на территории одного государства и зоны экспортной промышленности — на территории другого. Естественно, межгосударственная промышленная кооперация в различных формах должна найти отражение в налоговых, тарифных и других регулирующих системах соответствующих государств — участников сотрудничества.

Нельзя сказать, что в промышленности за последние годы удалось накопить сколь-нибудь полезный опыт управления совместными предприятиями, образованными российскими и зарубежными западными партнерами. Значительная их часть связана преимущественно с посредническими услугами, экспортно-нефтяными и другими подобными операциями. В сфере собственно промышленной деятельности совместных предприятий еще крайне мало. Достаточно сказать, что удельный вес совместных предприятий (от общего их числа), например, в нефте-, газодобывающей, нефтехимической и химической промышленности составляет 2,9%, в черной и цветной металлургии — 1,2%. Между тем опыт организации совместного предпринимательства по мере развития приватизации в промышленности будет приобретать все большую значимость.

Назревшие радикальные изменения в организации и управлении промышленным производством, как это вытекает из объективной оценки сложившейся ситуации и наметившихся тенденций, должны в равной мере охватывать как систему государственных органов, так и всю совокупность субъектов хозяйствования независимо от форм собственности и функционального назначения. Среди направлений реформирования экономики и обеспечения ее стабилизации повышение уровня управляемости во всех звеньях играет лидирующую роль. Именно из этого надо исходить при разработке направлений дальнейшего развития промышленного потенциала России.