

ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

УДК 351.71

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.В. Разумова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва

Цель статьи – анализ действующих показателей эффективности в сфере управления федеральной собственностью для выявления недостатков сложившейся системы оценки. Особое внимание уделяется анализу показателей, характеризующих эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом. Научная новизна состоит в обосновании возможностей применения утвержденных показателей для выявления системных проблем в сфере управления федеральной собственностью. Сформированы направления дальнейшего развития системы оценки эффективности в сфере управления федеральной собственностью.

Ключевые слова: федеральная собственность, федеральное имущество, эффективность управления, показатели эффективности, мониторинг.

Одним из направлений перехода к новому типу экономического развития, сформулированных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года, является создание институциональной среды инновационного развития, которое предполагает, в частности, необходимость формирования эффективной системы управления государственной собственностью.

М. Соловьев и Л. Кошкин под эффективностью управления государственной собственностью понимают экономически эффективное (например, с минимальными или просто меньшими затратами финансовых средств) достижение управляемым объектом государственной собственности, ресурсами недвижимости, имущественным комплексом определенных свойств (характеристик), обеспечивающих требуемый уровень предоставляемых услуг, запланированное развитие инфраструктуры, достижение приоритетных целей государственного управления [1].

Э. Маркварт определяет эффективность управления публичным имуществом как достижение управляемыми объектами публичной собственности поставленных целей государственного и муниципального управления при наименьших ресурсных затратах [2].

Следовательно, об эффективности функционирования системы управления федеральной собственностью следует судить по степени ее участия и содействия достижению целей и решению задач государственного управления. Таким образом, учитывая специфику сущности государственной (в т.ч. федеральной) собственности, необходимо рассматривать не только

экономическую (в частности бюджетную), но и социальную составляющую оценки эффективности.

Однако, теоретическое понимание определения эффективности управления государственной собственностью несколько разнится с действующей на практике системой её оценки.

Понятия федеральной собственности и федерального имущества тесно взаимосвязаны и зачастую на практике используются как синонимы. Но в статье рассматривается федеральное имущество как часть федеральной собственности и учитывается их взаимосвязь.

В настоящее время основным документом, определяющим приоритеты государственной политики в сфере управления федеральной собственностью, является утвержденная в 2014 г. государственная программа «Управление федеральным имуществом», состоящая из двух подпрограмм: 1) «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» и 2) «Управление государственным материальным резервом» [3]. В этом документе предусмотрена реализация комплекса мероприятий, направленных на повышение эффективности управления федеральным имуществом. Однако, в программе отсутствует постулат о необходимости проведения оценки эффективности системы управления федеральной собственностью на постоянной основе.

На уровне отдельных объектов управления действуют ключевые показатели эффективности, утвержденные методическими указаниями Росимущества 27.03.2014 [4]. Для характеристики структуры хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, и основных процессов в сфере управления федеральным имуществом введена система из 64 показателей, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации № 72 от 29.01.2015 «О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом» [5]. Эта система показателей дает возможность определить лишь общую картину финансово-хозяйственной деятельности объектов управления – федеральных организаций различных организационно-правовых форм.

Для определения эффективности деятельности территориальных управлений Росимущества введена система из 35 показателей по 10 направлениям деятельности территориальных органов Федерального агентства по управлению государственным имуществом [6]. Однако, наиболее существенным в данной сфере является распоряжение Правительства Российской Федерации № 481-р от 21.03.2015 «Об утверждении формы отчетности по показателям, характеризующим эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом», устанавливающее необходимость расчета 12 показателей, структурированных по 4 разделам [7]. В целях методического обеспечения заполнения федеральными органами исполнительной власти разработанной формы отчетности Министерством экономического развития Российской Федерации утверждены методические рекомендации [8]. В них содержится порядок расчета показателей эффективности, а также критерии оценки каждого показателя в зависимости от полученного расчетного значения. Согласно предлагаемой шкале оценки каждый показатель может

иметь значение от 10 до 100 в балльном эквиваленте, поэтому максимальное суммарное значение показателей в баллах равно 1200 при условии расчета всех утвержденных 12 показателей.

Минэкономразвития рекомендует рассчитывать все показатели, содержащиеся в форме отчетности. Однако, некоторые федеральные органы исполнительной власти заполняют форму отчетности в отношении показателей, возможных к расчету в соответствии с наделенными полномочиями и выполняемыми функциями в сфере управления федеральным имуществом.

На наш взгляд, возможно использовать показатели, содержащиеся в утвержденной форме отчетности с целью расчета общей эффективности деятельности федерального органа исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом.

Для формализации расчета, обозначим каждый показатель как k_1, k_2, \dots, k_{12} (таблица 1), тогда общую эффективность можно рассчитать по формуле:

$$Ef = (\sum k_i) / 100i * 100\% ,$$

где Ef – эффективность деятельности федерального органа исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом;

k_i – значения i -го показателя в баллах;

i – количество возможных к расчету показателей, при этом $5 \leq i \leq 12$.

Согласно данным Единой межведомственной информационно-статистической системы, у каждого федерального органа исполнительной власти есть подведомственные федеральные государственные учреждения. Поэтому, каждое ведомство имеет возможность рассчитать показатели бюджетной эффективности (раздел 1 формы отчетности), а также показатель k_{10} (раздел 4 формы отчетности). Таким образом, минимальное количество возможных к расчету показателей равно 5.

Т а б л и ц а 1

Показатели, характеризующие эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом

Обозначение показателя	Наименование показателя
1. Результативность и эффективность исполнения федерального бюджета в части управления федеральным имуществом	
k_1	Соотношение поступлений в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества в отчетном и предыдущем годах
k_2	Эффективность планирования поступлений в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества
k_3	Результативность исполнения федерального бюджета в части управления федеральным имуществом
k_4	Соотношение результативности исполнения федерального бюджета в части управления федеральным имуществом в отчетном и предыдущем годах

Обозначение показателя	Наименование показателя
2. Эффективность управления ФГУП и АО с государственным участием	
k_5	Доля ФГУП, завершивших финансовый год с прибылью, в общем количестве ФГУП, находящихся в ведении ФОИВ
k_6	Доля АО, завершивших финансовый год с прибылью, в которых в органы управления избраны представители интересов Российской Федерации из числа сотрудников ФОИВ, в общем числе таких акционерных обществ
k_7	Доля ФГУП, не ведущих финансово-хозяйственную деятельность, находящихся в процедурах банкротства и (или) ликвидации, в общем количестве ФГУП, находящихся в ведении ФОИВ
3. Результативность приватизации федерального имущества	
k_8	Доля преобразованных в отчетном году ФГУП в общем количестве ФГУП, подведомственных ФОИВ, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и возможных к преобразованию в отчетном году
k_9	Доля пакетов акций, в отношении которых приватизационные процедуры завершены в отчетном году, в общем количестве пакетов акций, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и возможных к приватизации в отчетном году
4. Эффективность использования и сохранность федерального имущества	
k_{10}	Доля площадей недвижимого имущества ФГУП и ФГУ, переданных в аренду, в общей площади недвижимого имущества ФГУП и ФГУ
k_{11}	Эффективность деятельности по защите имущественных интересов Российской Федерации
k_{12}	Сокращение количества неиспользуемых или используемых не по назначению объектов федерального имущества

Источник: составлено автором на основе формы отчетности, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.03.2015 № 481-р.

Расчет общих показателей эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом даст возможность проведения сравнительного анализа эффективности деятельности субъектов управления федеральным имуществом в отчетном периоде, а также выявления динамики эффективности деятельности каждого отдельного ведомства.

Основываясь на формах отчетности федеральных органов исполнительной власти за отчетный 2017 г., размещенных в открытом доступе в информационно-коммуникационной сети Интернет, возможно составить матрицу показателей эффективности в баллах и рассчитать на основе предложенной формулы эффективность деятельности ведомств в сфере управления федеральным имуществом (таблица 2).

Таблица 2

Эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом за отчетный 2017 г.

Федеральный орган исполнительной власти		Росимущество	Минобороны	Управление делами Президента РФ	Росморречфлот	Росавиация
Показатели, баллы	k_1	30	70	100	90	60
	k_2	100	80	90	100	100
	k_3	90	60		90	80
	k_4	40	90		80	70
	k_5	60	20	80	80	60
	k_6	40	30		100	
	k_7	100	50	100	80	
	k_8	50	10		100	40
	k_9	20			60	
	k_{10}	50	100	100	100	80
	k_{11}	70	70	80	60	
	k_{12}	20			100	20
Сумма баллов k_1-k_{12}		670	580	550	1040	510
Эффективность, %		55,83%	58,00%	91,67%	86,67%	63,75%

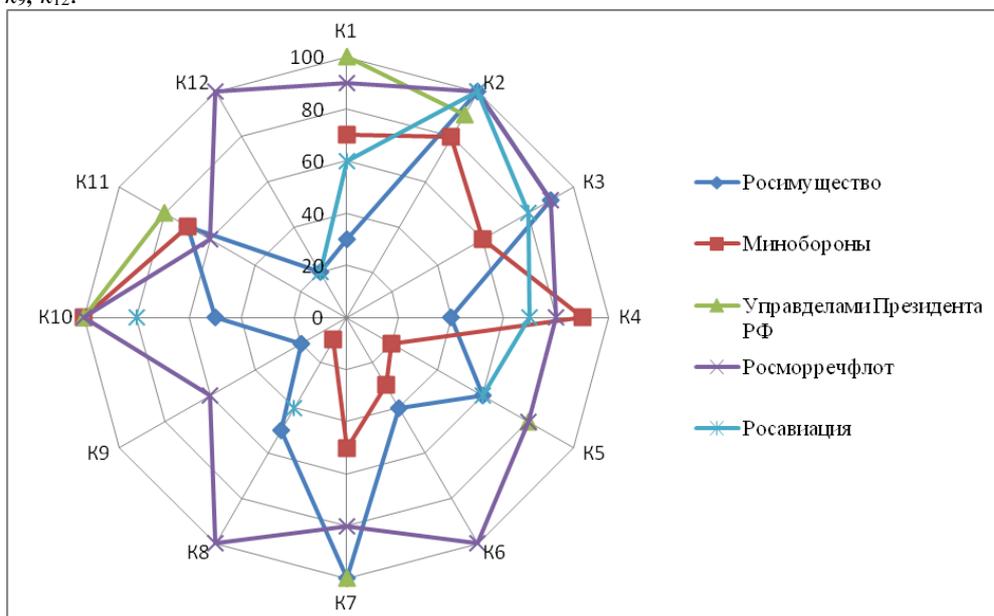
Источник : составлено автором.

Анализ фактических значений показателей в баллах за 2017 г. выявляет основные проблемы в деятельности конкретного федерального органа исполнительной власти в отчетном году. Например, Минобороны России в 2017 г. имеет низкие значения показателей k_5 , k_6 , k_8 , что говорит об убыточности подведомственных ФГУП и акционерных обществ, связанной с низкой загруженностью производственных мощностей.

Построенная на основе данных таблицы 2 диаграмма (рис. 1) дает наглядное представление о сравнительной эффективности деятельности рассматриваемых федеральных органов исполнительной власти в 2017 г.

По представленной диаграмме (рис. 1) можно сделать вывод о наиболее эффективной деятельности в сфере управления федеральным имуществом Управления делами Президента Российской Федерации и Росморречфлота. Однако необходимо учитывать, что по Управделами

Президента Российской Федерации отсутствуют данные по половине показателей. Наименьшая эффективность в сфере управления федеральным имуществом в 2017 г. среди анализируемых ведомств характерна для Росимущества, что связано прежде всего с низкими значениями показателей k_1 , k_9 , k_{12} .



Источник: составлено автором.

Р и с . 1. Сравнительная характеристика федеральных органов исполнительной власти по показателям эффективности управления федеральным имуществом.

Итак: 1. Используемые на федеральном уровне утвержденные показатели оценки эффективности в сфере управления федеральным имуществом отражают исключительно экономическую (в том числе бюджетную) составляющую эффективности, а показатели социальной эффективности отсутствуют. Принимая во внимание исключительные функции федеральной собственности в экономике [9, с. 128], представляется целесообразным дополнить существующую систему оценки эффективности показателями, характеризующими вклад объектов федеральной собственности в достижение целей государственного управления.

2. Вменить обязанность расчета и публикации в открытом доступе в сети Интернет содержащихся в форме отчетности распоряжения № 481-р показателей всем федеральным органам исполнительной власти. Ежегодное представление утвержденной формы отчетности позволит осуществить постоянный мониторинг балльных значений фактически достигнутых ведомствами показателей и выявить их динамику. Используя инструменты обработки больших объемов информации по рассчитанным показателям, возможно выявить системные проблемы в сфере управления федеральной собственностью и определить резервы повышения эффективности ее использования.

3. На основе предложенной формулы расчета общей эффективности деятельности федерального органа исполнительной власти в сфере управления

федеральным имуществом следует проводить классификацию ведомств по уровню эффективности. Сформировав четкие критерии и шкалу оценки эффективности, федеральные органы исполнительной власти можно подразделять на три группы: высокоэффективные, среднеэффективные и низкоэффективные. Результаты классификации ведомств необходимо использовать при принятии управленческих решений о целесообразности нахождения объектов федеральной собственности в ведении того или иного органа власти.

Список литературы

1. Соловьев М.М., Кошкин Л.И. «Проблемы оценки эффективности управления государственной собственностью» // www.mevriz.ru/articles/2008/4/5214.html
2. Маркварт Э. «Эффективность управления публичной собственностью: понятие, подходы, критерии» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 327 (в ред. от 05.06.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» // www.consultant.ru
4. Методические указания Росимущества от 27.03.2014 по применению КПЭ государственными корпорациями, государственными компаниями, ГУПами, хозяйственными обществами, в уставных капиталах которых доля участия РФ, субъекта РФ в совокупности превышает 50 % // www.consultant.ru
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.01.2015 № 72 «О некоторых мерах по совершенствованию статистического наблюдения в сфере управления государственным имуществом» // «Собрание законодательства РФ», 09.02.2015. № 6, ст. 956.
6. Приказ Росимущества № 23 от 29.01.2014 «Об утверждении перечня и методики расчета КПЭ деятельности территориальных органов Росимущества в части управления федеральным имуществом» // www.consultant.ru
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.03.2015 N 481-р «Об утверждении формы отчетности по показателям, характеризующим эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом» // «Собрание законодательства РФ», 30.03.2015. № 13, ст. 1986
8. Приказ Минэкономразвития России от 07.04.2015 N 208 «Об утверждении методических рекомендаций по заполнению формы отчетности по показателям, характеризующим эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 16.07.2018).
9. Разумова Е.В. «Диспропорции существующей структуры федеральной собственности как фактор оптимизации системы управления государственной собственностью» // Стратегия и тактика управления предприятием в переходной экономике: сб. материалов XV ежегодного открытого конкурса научно-исследовательских работ студентов и молодых ученых в области экономики и управления «Зеленый росток», г. Волгоград, март-апрель 2015 г. / под ред. Г.С. Мерзлякиной / ВолГТУ. Волгоград: ИУНЛ ВолГТУ, 2015. Вып. 30. 128 с.

**THE EFFECTIVENESS EVALUATION OF FEDERAL ASSETS
MANAGEMENT AS A BASIS FOR FEDERAL PROPERTY
MANAGEMENT SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION**

E.V. Razumova

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

The aim of the article is to analyze current efficiency indices in the sphere of federal property management in order to reveal drawbacks in the system. The author highlights the efficiency indices characterizing the performance of federal authorities in the system of federal property management. The scientific novelty consists in identifying the possibility of the indices implementation for revealing system problems in the sphere of federal property management.

Keywords: *federal assets, federal property, management efficiency, efficiency indices, monitoring.*

Об авторе:

РАЗУМОВА Екатерина Валерьевна – специалист по учебно-методической работе кафедры «Государственное и муниципальное управление», «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», e-mail: rasoumova@gmail.com

About the author:

RAZUMOVA Ekaterina Valer'evna – specialist in educational and methodical work of the Department "State and municipal management", "Financial University under the Government of the Russian Federation», e-mail: rasoumova@gmail.com

References

1. Solov'ev M.M., Koshkin L.I. «Problemy ocenki jeffektivnosti upravlenija gosudarstvennoj sobstvennost'ju» // www.mevriz.ru/articles/2008/4/5214.html
2. Markvart Je. «Jeffektivnost' upravlenija publichnoj sobstvennost'ju: ponjatie, podhody, kriterii» // SPS «Konsul'tantPljus».
3. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 15.04.2014 № 327 (v red. ot 05.06.2018) «Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «Upravlenie federal'nym imushhestvom» // www.consultant.ru
4. Metodicheskie ukazaniya Rosimushhestva ot 27.03.2014 po primeneniju KPJe gosudarstvennymi korporacijami, gosudarstvennymi kompanijami, GUPami, hozjajstvennymi obshhestvami, v ustavnyh kapitalah kotoryh dolja uchastija RF, sub#ekta RF v sovokupnosti prevyshaet 50 % // www.consultant.ru
5. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 29.01.2015 № 72 «O nekotoryh merah po sovershenstvovaniju statisticheskogo nabljudenija v sfere upravlenija gosudarstvennym imushhestvom» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 09.02.2015. № 6, st. 956.
6. Prikaz Rosimushhestva № 23 ot 29.01.2014 «Ob utverzhdenii perechnja i metodiki rascheta KPJe dejatel'nosti territorial'nyh organov Rosimushhestva v chasti upravlenija federal'nym imushhestvom» // www.consultant.ru

7. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 21.03.2015 N 481-r «Ob utverzhdenii formy otchetnosti po pokazateljam, harakterizujushhim jeffektivnost' dejatel'nosti federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti v sfere upravlenija federal'nym imushhestvom» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 30.03.2015. № 13, st. 1986
8. Prikaz Minjekonomrazvitija Rossii ot 07.04.2015 N 208 «Ob utverzhdenii metodicheskikh rekomendacij po zapolneniju formy otchetnosti po pokazateljam, harakterizujushhim jeffektivnost' dejatel'nosti federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti v sfere upravlenija federal'nym imushhestvom» // SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija 16.07.2018).
9. Razumova E.V. «Disproporcii sushhestvujushhej struktury federal'noj sobstvennosti kak faktor optimizacii sistemy upravlenija gosudarstvennoj sobstvennost'ju» // Strategija i taktika upravlenija predprijatijem v perehodnoj jekonomike: sb. materialov XV ezhegodnogo otkrytogo konkursa nauchno-issledovatel'skih rabot studentov i molodyh uchenyh v oblasti jekonomiki i upravlenija «Zelenyj rostok», g. Volgograd, mart-aprel' 2015 g. / pod red. G.S. Merzlikinoj / VolgGTU. Volgograd: IUNL VolgGTU, 2015. Vyp. 30. 128 s.