

© 2021

Светлана Козлова

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник,
заведующая сектором институтов и механизмов государственного управления Института
экономики Российской академии наук (Москва, Россия)
(e-mail: svk1020@mail.ru)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ (МУНИЦИПАЛЬНЫМ) ИМУЩЕСТВОМ

В статье представлены результаты комплексного анализа методических документов по оценке эффективности управления государственным и муниципальным имуществом, принятых в 2020 году. Цель данного исследования заключалась в том, чтобы, во-первых, рассмотреть нововведения в области управления государственным (муниципальным) имуществом, во-вторых, обозначить некоторые потенциальные риски, чтобы нивелировать их на стадии апробирования (внедрения) новых механизмов в институциональном поле государственного управления.

Ключевые слова: управление государственным имуществом, управление муниципальным имуществом, эффективность государственного управления, оценка эффективности госуправления.

DOI: 10.31857/S020736760017822-3

«Сегодняшний мир захлестывают проблемы. Это — бедность и нищета сотен миллионов, достигшее беспрецедентных размеров неравенство не только отдельных страт населения, но и целых стран в доступе к общественным благам,... неустойчивость мировой экономики к шокам различной этиологии и многое другое. С усложнением глобальной экономической системы, связанным не в последнюю очередь с наблюдаемым переходом к новому технологическому и мирохозяйственному укладу, резко возрастает неопределенность будущего, хаотизация экономических отношений на всех уровнях, все хуже просматриваются перспективы. Проблема устойчивости общественного развития стала настолько весомой и очевидной, что вызвала к жизни известные документы ООН по достижению целей устойчивого развития, множественные дискуссии различного уровня» [1. С. 57].

Современные вызовы требуют разработки новых принципов, механизмов и методологических подходов к управлению изменившимися объектами управления. В рамках реформы всей системы государственного управления правительство России уделяет особое внимание проблемам совершенствования управления государственным имуществом, так как вопросы эффективности, связанные с использованием государственного и муниципального имущества, важны для любой сферы социально-экономической деятельности. А в контексте принятых Указом Президента Российской Федерации от 21 июля

2020 года № 474 национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее — Указ № 474) эффективность государственного управления выходит на первый план. Все утвержденные национальные цели направлены на развитие человеческого капитала страны, а такие задачи в современных условиях, как отмечают многие ученые, решаются в первую очередь, государством с использованием финансовых и материальных активов, в том числе государственного имущества.

Вопросы государственного управления, роли государства в современных условиях обсуждают практически на всех научных площадках. На проходившем в мае 2021 года Московском академическом экономическом форуме А. Некипелов так ставил данный вопрос: «В практическом отношении в нынешней турбулентной обстановке при формировании стратегии социально-экономического развития чрезвычайно важно определиться по двум вопросам и сделать это нужно не на основе идеологических догм, а с опорой на беспристрастный анализ реального положения дел. Первый из них связан с оценкой роли внутренних и внешних факторов на современном этапе... Второй вопрос относится к категории «вечных», но сегодня он, как мне кажется, приобретает особую актуальность. Речь идет о том, какую роль должно играть в нынешних условиях государство в нашей экономике. И в этом вопросе принципиально важно опираться не на абстрактные рассуждения, а на беспристрастную оценку предельных социальных выгод и издержек, связанных с экономической деятельностью государства. Убежден, что масштаб задач, которые предстоит решать нашей стране, предопределяет необходимость активного участия государства в хозяйственной деятельности» [2. С. 80–81].

Действительно, в этих условиях не могут не трансформироваться модели, механизмы, инструменты государственного регулирования, а вместе с ними и критерии эффективности данных механизмов для разных объектов управления.

В октябре 2020 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации № 2645-р была утверждена методика определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им. Для федеральных органов власти принятая методика при управлении и распоряжении имуществом является обязательным требованием, а для исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления — рекомендательным (далее — методика).

Мы уже неоднократно обращались к новому подходу в оценке эффективности управления государственным и муниципальным имуществом, анализируя принятую методику с разных сторон: с точки зрения оценки работы хозяйствующих предприятий с государственным участием на конкурентных рынках, в контексте принятых в 2020 году национальных целей (см., например, [3]). Нами было отмечено, что «...впервые на современном этапе

развития экономики страны сделана попытка с помощью индикативного метода оценить в совокупности как финансовую эффективность управления хозяйственными обществами с государственным участием, являющимися игроками на экономическом пространстве, так и результаты их деятельности с точки зрения общественных эффектов, сопряженных с национальными целями развития» [3. С. 41–42].

В данной статье официальный методический документ по оценке эффективности использования государственного (муниципального) имущества анализируется с точки зрения предлагаемого *управленческого инструментария*, имеющего свои критерии эффективности и соответственно механизмы воздействия на различные объекты управления (в данном случае ими являются разные категории государственного и муниципального имущества), а также обозначены некоторые потенциальные риски, которые могут возникнуть при его апробации на практике.

Анализ новых методических подходов к оценке эффективности управления государственным имуществом

Итак, в методике определяются критерии оптимальности состава государственного и муниципального имущества (за исключением имущества, сведения о котором отнесены к государственной тайне), а также определены показатели эффективности управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом. Как указано в самом документе, методика разработана в целях реализации Подпрограммы «Управление федеральным имуществом» Государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» и Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.

Таким образом, система показателей эффективности управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом, с одной стороны, направлена на выполнение задач, заложенных в программе «Управление федеральным имуществом», а с другой — включает в себя показатели бюджетной эффективности в рамках повышения эффективности бюджетных расходов. Все вместе призвано повысить *качество управления* государственным и муниципальным имуществом. При этом разработка и отбор критериев оптимальности состава государственного имущества и показателей эффективности управления осуществляется исходя из стратегических целей развития всей социально-экономической системы, а их применение направлено на решение следующих задач:

— на реализацию задач по сокращению доли участия публично-правовых образований в хозяйственных обществах, действующих на конкурентных рынках (что будет способствовать развитию совершенной конкуренции в российской экономике);

- на формирование необходимой имущественной основы деятельности публично-правовых образований (ППО), а также государственных (муниципальных) предприятий и учреждений;
- на улучшение финансово-экономических показателей хозяйственных обществ и унитарных предприятий, вовлечение в коммерческий оборот государственной (муниципальной) инфраструктуры, на оптимизацию расходов на содержание государственного и муниципального имущества;
- на увеличение доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации посредством эффективного управления государственным и муниципальным имуществом.

Методика предусматривает систему показателей оценки оптимальности состава и эффективности использования имущества ППО по следующим категориям: акции (доли) хозяйственных обществ; недвижимое имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) унитарными предприятиями; недвижимое имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) учреждениями, и недвижимое имущество казны. Показатели эффективности по каждой категории имущества определены в прилагаемых к методике формах отчетности. В зависимости от значения показателя эффективности (если показатель ниже установленных пороговых значений) собственнику имущества рекомендуется предпринять определенные действия, разработанные для каждой категории имущества.

Мы сгруппировали данные показатели в две таблицы: в таблицу 1 вошли, согласно нашей классификации, показатели, связанные с управлением предприятиями с государственным участием, являющимися субъектами экономического пространства (ведущими финансово-хозяйственную деятельность); в таблицу 2 включены показатели, относящиеся к имуществу учреждений и казне (т.е. к имуществу, не принимающему участие в предпринимательской (экономической) деятельности).

Рассмотрим их по порядку.

I. Показатели эффективности, связанные с управлением предприятиями с государственным участием, являющимися субъектами экономической деятельности (ведущими финансово-хозяйственную деятельность).

Показатели, относящиеся к оценке работы госпредприятий, ведущих финансово-хозяйственную деятельность (табл. 1), в свою очередь, можно разделить на 3 группы. Первую группу составляют показатели экономической эффективности. Критерии оценки эффективности работы предприятий по данной группе показателей связаны с уровнем отклонения от отраслевых значений показателей рентабельности активов предприятий и рентабельности проданных товаров (работ, услуг).

Таблица 1

Показатели эффективности использования государственного (муниципального) имущества, являющегося основой предпринимательской (финансово-хозяйственной) деятельности

	Хозяйственные общества, акции (доли) которых принадлежат ППО	Хозяйственные общества, акции которых принадлежат ППО, и они выделены в отдельный список Распоряжения №3579-р	Государственные (муниципальные) предприятия, имущество которых находится в хозяйственном ведении	Государственные (муниципальные) предприятия, имущество которых находится в оперативном управлении
Показатели экономической эффективности				
Уровень рентабельности активов (в % относительно отраслевой рентабельности активов)	+	+	+	+
Уровень рентабельности проданных товаров (работ, услуг) (в % относительно отраслевой рентабельности)	+	+	+	+
Показатели бюджетной эффективности				
Доля чистой прибыли, направляемой на выплату дивидендов	+	+	+	+
Ключевые показатели эффективности (КПЭ)				
КПЭ установлены в соответствии с Распоряжением Прав-ва РФ №1388-р от 27.06.2019	+	-	+	+
КПЭ, в том числе связаны с реализацией национальных целей (по Распор. №3579-р от 28.12.2020)	-	+	-	-

Уровень рентабельности активов определяется как отношение рентабельности активов предприятия к отраслевой рентабельности активов, умноженное на 100 (в %). При этом рентабельность активов предприятия равна отношению прибыли предприятия до налогообложения (берется из отчета о финансовых результатах) к стоимости активов (строка бухгалтерского баланса). Тем

самым при анализе эффективности использования государственных активов (в данном случае акций (долей) акционерного общества) сравнивают рентабельность активов предприятия с отраслевой рентабельностью¹, и если это соотношение будет равно 85% или меньше, то присваивается 0 баллов. *То есть рентабельность активов предприятия не должна отличаться от отраслевой в меньшую сторону более чем на 15%.* При этом, чем ближе показатель к отраслевой рентабельности, тем больше баллов присваивается предприятию (от 1 до 25 баллов). Причем отклонение в большую сторону также не считается нормально эффективным: если значение данного показателя равно или более 110, то присваиваются те же 25 баллов – не более. Максимальное количество баллов по данному показателю равно 25, минимальное – 0.

Аналогичным образом анализируется показатель *уровня рентабельности проданных товаров (продукции, работ, услуг)*. Максимальное количество баллов по данному показателю равно 25, минимальное – 0.

Показатель, характеризующий эффективность использования акций (долей) хозяйственного общества, акции (доли) которого принадлежат публично-правовым образованиям, с точки зрения бюджетной эффективности, – *это доля чистой прибыли, направляемой на выплату дивидендов*. При этом доля чистой прибыли, направляемая в бюджет в виде дивидендов и равная 25% или менее, оценивается в 0 баллов, более 25% – по баллу за каждый дополнительный процент (26% = 1 балл, 27% = 2 балла и т.д.), и так до 50% и более оценивается в 25 баллов. Максимальное количество баллов по данному показателю равно 25, минимальное – 0.

Завершающая группа показателей, участвующих в расчете величины баллов, сравниваемой с пороговым значением, которое делит предприятия на эффективные и неэффективные, является группа *ключевых показателей эффективности (КПЭ)*, в которую входят КПЭ, установленные распоряжением №1388-р от 27.06.2019 г., и КПЭ, введенные распоряжением №3579-р от 29.12.2020.

Перечень рекомендуемых финансово-экономических показателей эффективности деятельности хозяйственных обществ по распоряжению №1388-р включает в себя совокупную акционерную доходность, рентабельность продаж, коэффициенты рентабельности различного вида капитала, прибыли и прочие финансовые показатели работы предприятия, ведущего финансово-хозяйственную деятельность. К этим предприятиям относятся общества, в уставных капиталах которых доля участия РФ или субъекта РФ превышает 50%, государственные унитарные предприятия (ГУПы), муниципальные унитарные предприятия (МУПы).

¹ Информация об отраслевой рентабельности активов размещается на сайте ФНС России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Распоряжением от 28 декабря 2020 г. № 3579-р утверждены методические рекомендации по ключевым показателям эффективности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности РФ, и отдельных некоммерческих организаций (указаны в данном распоряжении), а также их дочерних обществ, все голосующие акции (доли) которых находятся под прямым или косвенным контролем РФ. КПЭ разделены на две группы: финансовые, характеризующие доходность (прибыльность) и пр. финансовые характеристики деятельности организации, и отраслевые, связанные с национальными целями развития. К первой группе рекомендуется отнести коэффициенты рентабельности инвестированного или собственного капитала, динамику выручки, доход акционеров и пр. Ко второй – количество созданных рабочих мест, объем привлеченных инвестиций, вклад в несырьевой неэнергетический экспорт и бюджетную эффективность и пр. В эту группу также разрешается включать специализированные КПЭ, в их числе – бесперебойность и безопасность предоставления услуг. С учетом специфики деятельности компании распределяют по четырем категориям: действующие на конкурентном рынке, естественные монополии и инфраструктурные компании, финансовые организации, институты развития. Такая разбивка поможет лучше рассчитать КПЭ для каждой структуры в отдельности.

При этом оценка эффективности выполнения КПЭ как по распоряжению №1388-р, так и по распоряжению №№2645-р будет рассчитываться в баллах: набранные значения меньше 75% оцениваются в 0 баллов, выше 75% каждый 1% означает дополнительный 1 балл. И так до максимального порогового значения в 25 баллов.

Максимальное значение показателя эффективности по всем четырем группам показателей равно 100 баллов.

Принятая новая методика предполагает, что уполномоченный орган будет сравнивать полученные величины эффективности по каждой анализируемой категории имущества с пороговым ее значением; после этого наступает этап принятия решения для каждого случая в отдельности в разрезе категорий государственного (муниципального) имущества.

1) *Управление акциями (долями) хозяйственных обществ.* Единственным критерием оптимальности нахождения в собственности ППО акций (долей) хозяйственных обществ является достижение значения эффективности, равное 80 баллов и более. В зависимости от значения показателя эффективности собственнику имущества рекомендуется принять следующие решения. Если значение показателя более 80 баллов, то Общество является эффективным. Если количество набранных баллов от 50 до 80, то необходимо утвердить план мероприятий для повышения эффективности управления хозяйственным обществом на срок не более 2-х лет. Если менее 50 баллов, то необходимо подготовить предложения о включении пакета акций (долей) хозяйственного

общества в прогнозный план (программу) приватизации (за исключение случаев, указанных в п. 9 методики).

2) *Управление государственными (муниципальными) унитарными предприятиями*. Для оценки оптимальности нахождения в собственности публично-правового образования государственных (муниципальных) унитарных предприятий используются два критерия: (1) деятельность государственных (муниципальных) унитарных предприятий, осуществляемая на товарном рынке, находящемся в состоянии конкуренции, соответствует требованиям *положения статьи 35.1 Федерального закона "О защите конкуренции"*; (2) значение показателя эффективности государственного (муниципального) унитарного предприятия составляет 50 баллов и более.

В зависимости от значения показателя эффективности унитарного предприятия (менее 50 баллов) и отсутствия положительной динамики по данному показателю собственнику имущества рекомендуется принять решения о реорганизации (преобразовании) или ликвидации унитарного предприятия. В случае если в ходе оценки оптимальности нахождения в собственности публично-правового образования государственных (муниципальных) унитарных предприятий выявляется излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество государственного (муниципального) казенного предприятия, то собственником имущества совместно с учредителем предприятия проводятся *мероприятия по изъятию данного имущества*.

II. Показатели, относящиеся к имуществу государственных и муниципальных учреждений и казне (к имуществу, не принимающему участие в предпринимательской (экономической) деятельности).

Что касается недвижимого имущества казны публично-правового образования, то единственным критерием оптимальности его состава и количества объектов в методике обозначено использование его для реализации функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Методикой определены показатели эффективности использования недвижимого имущества казны публично-правового образования и балльная шкала их измерения. Пороговые значения некоторых показателей эффективности должны определяться уполномоченными органами власти в сфере управления и распоряжения государственным (муниципальным) имуществом. В методике также определены показатели эффективности приватизации имущества казны (табл. 2).

3) *Управление государственными (муниципальными) автономными, бюджетными и казенными учреждениями*. Для оценки оптимальности нахождения в собственности публично-правового образования государственных (муниципальных) учреждений используются два критерия: (1) соответствие состава и количества недвижимого имущества учреждения направлениям основных видов его деятельности, определяемым учредительными документами

учреждения, а также услугам и работам, включаемым в государственное (муниципальное) задание учреждения; (2) отсутствие закрепленного за учреждением имущества, не используемого или используемого не по назначению (выполнение государственного (муниципального) задания на оказание услуг (выполнение работ)).

Таблица 2

Показатели эффективности использования государственного (муниципального) имущества, не являющегося основой предпринимательской (финансово-хозяйственной) деятельности

	Государственное (муниципальное) учреждение: бюджетные, автономные, а также казенные учреждения, которым утверждается государственное (муниципальное) задание	Казенное государственное учреждение, которому государственное (муниципальное) задание не установлено	Казна ППО
Доля недвижимого имущества, используемого учреждением для оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ), установленных государственным (муниципальным) заданием	+		
Доля недвижимого имущества, используемого учреждением для выполнения функций (осуществления деятельности, предусмотренной Уставом)		+	
Доля недвижимого имущества, используемого учреждением для оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) сверх установленного государственного (муниципального) задания	+		
Доля недвижимого имущества (за исключением предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования земельных участков), не используемого учреждением и (или) переданного в аренду (пользование), всего	Справочно		

Выполнение государственного (муниципального) задания в части показателей, характеризующих объем оказанных услуг (выполненных работ): (1) показатели достигнуты в полном объеме; (2) показатели достигнуты (с учетом допустимых отклонений); (3) показатели не достигнуты (государственное (муниципальное) задание не утверждено)	+		
Выполнение государственного (муниципального) задания в части показателей, характеризующих качество оказанных услуг (выполненных работ): (1) показатели достигнуты; (2) показатели достигнуты (с учетом допустимых отклонений); (3) показатели не достигнуты	+		
Доля доходов от передачи государственного (муниципального) имущества в возмездное пользование (аренду) в совокупном объеме доходов от приносящей доход деятельности	+	Справочно	
Доля расходов на содержание имущества, возмещаемых лицами, которым имущество передано в пользование	+	+	
Наличие зарегистрированных в установленном порядке прав на недвижимое имущество: доля имущества, права на которое зарегистрированы, в общем объеме имущества	+	+	
Показатели, характеризующие эффективность использования имущества, закрепленного за государственными (муниципальными) учреждениями, в части выполнения полномочий учредителя (длительность процедур согласования решений о списании, передаче недвижимого имущества)	+	+	

Показатели эффективности передачи на безвозмездной основе объектов имущества казны ППО в целях имущественной поддержки некоммерческих организаций: (1) количество нарушений (выявленных и не выявленных); (2) отношение количества устраненных нарушений к общему количеству нарушений			+
--	--	--	---

В зависимости от того, установлено ли учреждению государственное (муниципальное) задание или нет, применяются различные показатели эффективности использования имущества и определения оптимальности его состава и количества.

Решение об установлении пороговых значений итоговых показателей эффективности принимается учредителем учреждения.

В случае выявления излишнего, не используемого или используемого не по назначению (исключительно для осуществления приносящей доход деятельности) недвижимого имущества; недостижения учреждением установленного учредителем показателя эффективности учредителю рекомендуется направить собственнику имущества предложение *об изъятии имущества* для: (1) перераспределения между подведомственными учреждениями; (2) для вовлечения в коммерческий оборот, кроме случаев, указанных в п.18 Методики; (3) для сноса.

4) *Управление недвижимым имуществом казны.* Единственным критерием оптимальности состава и количества объектов недвижимого имущества казны ППО является использование его для реализации функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Если какие-либо объекты не используются для указанных целей, то необходимо принять решение о передаче имущества на иной уровень собственности (федеральный, региональный, муниципальный), либо о реализации земельных участков в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации.

Методикой определены показатели эффективности использования недвижимого имущества казны публично-правового образования и балльная шкала их измерения. Пороговые значения некоторых показателей эффективности должны определяться уполномоченными органами власти в сфере управления и распоряжения государственным (муниципальным) имуществом (далее — уполномоченные органы).

Уполномоченные органы оценивают показатели эффективности, и в случае недостижения минимальных значений показателей готовится план повышения эффективности управления и распоряжения по конкретным объектам казны. Данные планы могут предусматривать управленческие решения:

взыскание задолженности, вовлечение в инфраструктурные проекты и отношения, связанные с инвестиционной деятельностью; закрепление имущества за ГУП и МУП и учреждениями; реализацию земельных участков в соответствии с Земельным кодексом РФ; приватизацию.

Перспективные аспекты в новых подходах

Поддержание здоровой конкуренции. Усиление роли государственного управления в экономической сфере не должно препятствовать развитию конкуренции. Предлагаемое значительное повышение экономической активности государства может вызвать законный вопрос: не приведут ли такие действия к деформации рыночного механизма и, как результат, к резкому снижению эффективности функционирования российской экономики? Для того, чтобы избежать такого развития событий, необходимо уделять самое серьезное внимание институциональным преобразованиям («структурным реформам»), направленным как на создание условий для недискриминационного государственного регулирования, не искажаемого коррупционными отношениями, так и на поддержание здоровой конкурентной рыночной среды [2. С. 88].

Отрадно то, что эффективность предприятий и государственных предприятий с государственным участием, участвующих в экономической деятельности, оценивается в том числе с их позиций на конкурентных рынках (табл. 1, разделы «Показатели экономической эффективности», «Ключевые показатели эффективности» в части финансовых показателей). Анализ предлагаемых показателей экономической эффективности дает основание утверждать, что госпредприятия оцениваются с точки зрения отраслевой конкуренции: если значения показателей находятся на среднем уровне или выше, то значит компании «вписались» в отраслевой рынок и могут продолжать дальше работать, если ниже, то принимаются соответствующие решения, в том числе по приватизации.

Переход от мониторинга к управлению. Новый методологический подход означает не просто мониторинг показателей эффективности (он существовал и до этого), а управление использованием государственного имущества различных категорий, который предполагает после получения информации о величине показателя эффективности принятие дальнейшего решения в зависимости от полученных результатов (оставлять имущество, либо изымать, передавать другим и пр.).

Механизм принятия решения достаточно жесткий, но надо признать, что сделан качественный шаг от мониторинга к управлению использованием государственного и муниципального имущества.

Нововведения, которые могут рассматриваться как риски

1) Отраслевые КПЭ для каждой организации будет определять ее руководящий орган по согласованию с профильными министерствами и ведомствами. Налицо *усиление роли ведомственного института регулирования* и двойственность ситуации. С одной стороны, кто лучше отраслевого ведомства знает ситуацию? С другой стороны, в погоне за бюджетной эффективностью может снижаться качество работ в социальных сферах. Рассмотрим данный тезис на примере бюджетных учреждений науки.

В России доля конкурсного финансирования пока не вышла на уровень ведущих зарубежных стран, однако четко прослеживается эволюция существующих институтов финансовой поддержки науки, преследующая цель стимулирования конкуренции между отечественными учеными. Важную роль в этом процессе играет государственное задание. Как считают специалисты в данной области, произошла эволюция нормативно-правового регулирования данного инструмента финансирования научных исследований — от либеральной модели (2010 год) в сторону ужесточения правил (2016 год) [4]. Кто в современных условиях существования госзадания должен решать, какие разработки важны для формирования научного задела как в научных организациях, так и в вузах, оказывая положительное влияние на образовательный процесс. Более того, важнейшей функцией государственного задания выступает решение актуальных научно-технических задач для нужд государства в оперативном режиме.

Российская академия наук понимает данный аспект и лоббирует (в хорошем смысле этого понятия) интересы российской науки. Так, например, результат этой позиции отразился в последних изменениях в мае 2021 года к документу о порядке формирования государственного задания (Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 N 640 (ред. от 27.05.2021) “О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания”)². В данный документ введено очень важное положение: «Государственное задание на выполнение работ по проведению научных исследований формируется федеральными органами исполнительной власти в отношении подведомственных федеральных государственных учреждений только по тем научным темам, целесообразность финансирования которых за счет средств федерального

² Настоящее Положение устанавливает порядок формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) (далее – государственное задание) федеральными бюджетными учреждениями, автономными учреждениями, созданными на базе имущества, находящегося в федеральной собственности (далее – федеральные автономные учреждения), а также федеральными казенными учреждениями, определенными правовыми актами главных распорядителей средств федерального бюджета, в ведении которых находятся федеральные казенные учреждения (далее – федеральные казенные учреждения).

бюджета в установленном порядке определена федеральным государственным бюджетным учреждением “Российская академия наук”. (абзац введен Постановлением Правительства РФ от 27.05.2021 N 806)».

2) Вопросов относительно предложенных показателей множество: насколько корректно и информативно, с точки зрения принятия решения, сочетание (интегрирование) различных показателей (финансовых и социальных показателей)? Почему показатели с одинаковыми весами? Соответствие выбранных показателей целям развития? Кроме того, возникает вопрос, почему выбраны и утверждены пороговые значения эффективности в 80 баллов? (почему в 50 баллов?).

Достаточно долго, по разным причинам, в управлении госимуществом основное внимание уделялось лишь показателям, характеризующим экономический эффект работ предприятий с государственным участием. При этом создавалось впечатление, что экономический эффект может служить универсальной мерой полезности. Однако далеко не все результаты человеческого труда (особенно научного) практически оказываются в экономической сфере, тогда как методики определения экономического эффекта разрабатываются экономистами лишь для тех продуктов труда, которые попадают в сферу товарного обмена. Поэтому последнее время во многих работах по исследованию результативности госпредприятий наряду с экономическим эффектом рассматриваются и другие виды оценок значимости, что в некоторой степени нашло отражение в новом подходе к оценке эффективности.

Что касается набора показателей для оценки эффективности работы государственных предприятий, то здесь, как считают специалисты, «Необходимо строгое соответствие между содержанием показателей и поставленной целью. Иными словами, надо расширить объем формулировки “цель деятельности”, приблизить ее к “цели стремления”, а затем, получив более осознанное и ясное представление о последней, построить адекватную группу показателей оценки. Второе требование в определенном смысле противоположно первому. Оно состоит в необходимости включения в общий набор таких показателей, которые определяют реальную возможность достижения поставленной цели. Это вынуждает уменьшить объем цели стремления до объема цели деятельности. Оба требования выражают диалектику взаимосвязи целей и критериев, позволяя оптимизировать как объем реальной цели, так и количество используемых для оценки критериев» [5].

Рассматривая вопрос о необходимости разработки интегральной оценки, которая должна идентифицировать качество управленческих решений, часть специалистов считает, что это должно осуществляться либо на основе предельно узкого круга сводных параметров, либо вообще одним числом. Это связано с тем, что интерпретация эффективности по одному, пусть даже и очень сложному индексу, — менее трудоемкое и напряженное занятие, чем

попытка сведения воедино множества разнонаправленных составляющих. Современная статистическая наука в ряде случаев испытывает серьезные затруднения, когда от нее ждут четкого и однозначного ответа об эффективности управленческих решений, которые связаны с множеством факторов. На примере усредненных показателей оценки состояния региона ученые рассуждают следующим образом. «Допустим, что темп прироста численности населения за год в размере 2% объясняется как достаточно быстрый, а такое же значение относительного показателя динамики для валового внутреннего продукта вряд ли получит аналогичную оценку. В итоге получается, что для разных показателей нужны и разные подходы, шкалы, градации и т.п., позволяющие грамотно интерпретировать изменение во времени того или иного явления или процесса с позиций скорости их развития, и на их оценке говорить об эффективности управления» [6. С. 47].

Данные опасения важны и для предложенного набора показателей эффективности.

* * *

Надо признать, что множество требующих решения вопросов в сфере управления государственным имуществом обусловлены высочайшим уровнем сложности решаемой задачи. Предложенный государством новый подход к оценке эффективности госпредприятий призван разрешить сложнейшую проблему — совместить бюджетную эффективность использования государственного и муниципального имущества с развитием конкуренции (в том числе и с не-подавлением конкуренции на тех отраслевых рынках, где государство присутствует в экономике в форме компаний с государственным участием), а также с реализацией национальных целей развития страны.

Новая установка понятна: на основе анализа сложившейся ситуации в каждом конкретном случае неэффективного использования госимущества принимается решение о дальнейших действиях и необходимых мерах. Однако при такой системе регулирования со стороны государства сам механизм принятия решений должен работать четко и слаженно, каждый сотрудник управляющей системы должен быть заинтересован в правильном принятии решения. И самое главное, если соответствующий орган управления не примет правильное (в соответствии с индикативным методом) решение, то будет ли он нести за это ответственность, какие санкции будут применены, и будут ли они вообще. Проработка вопросов об ответственности в совокупности с принципами поощрения высшего звена управления может дать большой положительный эффект и увеличить возможности для перехода на качественно иной уровень всей системы государственного управления.

Новые реалии, складывающиеся в современный период трансформации всей социально-экономической мировой системы, требуют учета новых

вызовов и потенциальных рисков для функционирования национальной экономики в условиях нестабильности. Принятые правительством РФ методические документы, направленные на повышение эффективности использования государственного имущества, безусловно, являются важным шагом вперед на пути к решению поставленных задач по подъему российской экономики и обеспечению устойчивого экономического роста и реализации национальных целей развития нашей страны.

Литература

1. *Бодрунов С.Д.* Глобальная трансформация современного общества и национальные цели развития России / Доклад на МАЭФ, Российская академия наук, 26 мая 2021 г. С. 54–65.
2. *Некипелов А.Д.* Об экономической стратегии и экономической политике России в современных условиях // Научные труды ВЭО России. 2021. Том 230. С. 76–89.
3. *Козлова С.В., Братченко С.А., Свирина Л.Н., Грибанова О.М.* Эффективность и качество управления государственным имуществом в контексте национальных целей // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 5. С. 31–56.
4. *Гусев А., Ладный А., Белоклоков Е., Юревич М.* О государственном задании в сфере науки // Общество и экономика. 2017 г. № 11.
5. *Генрих Ваннэ (США).* «Критерий оценки» в системном анализе // Сборник научных трудов конференции «Системный анализ в проектировании и управлении» 2019 года (SAEC-2019) С. 154–164
6. *Махов О.А.* Проблемы статистической оценки эффективности государственного управления в России // Проблемы экономики и менеджмента. 2016. № 10. С. 44–48.

Svetlana Kozlova (e-mail: svk1020@mail.ru)

Grand Ph.D. in Economics, Leading Researcher,

Head of the Sector of Institutions and Mechanisms for Public Administration, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia)

IMPROVEMENT OF METHODOLOGICAL APPROACHES TO ASSESSING THE EFFICIENCY OF PUBLIC (MUNICIPAL) PROPERTY MANAGEMENT

The article presents the results of a comprehensive analysis of methodological documents on assessing the effectiveness of state and municipal property management, adopted in 2020. The purpose of this study was to consider innovations in the field of state (municipal) property management, and to identify some potential risks, in order to minimize them at the stage of implementation of new mechanisms by public administration.

Keywords: management of state property, management of municipal property, efficiency of public administration, assessment of the effectiveness of public administration.

DOI: 10.31857/S020736760017822-3