

УДК 351.711

И.Ю. Чазова, И.А. Мухина

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Проанализирована структура предприятий и организаций по формам собственности в России. Показаны основные методы управления государственной и муниципальной собственностью; выявлены тенденции управления, которые предусматривают эффективные инструменты, в том числе, предполагающие участие частного капитала в реализации программ управления государственной и муниципальной собственностью на основе контрактно-договорных отношений и механизма государственно-частного партнерства. Механизм государственно-частного партнерства на основе привлечения частных инвестиций должен быть направлен на создание общественной инфраструктуры, обеспечить эффективность управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, а также повышать качество социально значимых услуг, предоставляемых населению.

Проведена оценка экономической эффективности и выявлена факторная зависимость формирования чистых активов от финансовых результатов деятельности предприятий, находящихся в государственной собственности. Рассчитаны показатели эффективности предприятий государственной собственности по данным «Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения». Выявлены особенности, присущие государственным предприятиям, процессы формирования чистых активов за счет полученных финансовых результатов в предыдущем финансовом периоде на основе корреляционно-регрессионного анализа. На основе оценки показателей эффективности и корреляционно-регрессионного анализа разработаны предложения, направленные на повышение эффективности управления государственной собственностью.

Ключевые слова: управление, государственная и муниципальная собственность, эффективность, государственно-частное партнерство, институциональные изменения.

Одним из основных элементов экономической основы государственного и муниципального управления является имущество, находящееся в муниципальной и государственной собственности, которое определяет хозяйственную самостоятельность органов публичной власти. Органы государственной власти и местного самоуправления реализуют хозяйственную деятельность через хозяйствующие субъекты – унитарные предприятия, а также предприятия смешанной формы собственности, государственные корпорации. Получение прибыли от использования государственной и муниципальной собственности не является ключевой задачей органов власти, тем не менее эффективность и результативность управления, а именно качество управления публичным имуществом является одним из ключевых показателей эффективности государственного управления, которое оказывает влияние на формирование финансовой системы и как следствие, качество жизни населения. Изучением данных вопросов занимались ученые И.В. Мерсиянова [7], Н.В. Иванова [4], А.А. Яковлев [14], И.А. Левина, А.Д. Казун [15], Д.В. Мантуров [6], М.С. Игнатова [4], А.В. Винницкий [2] и др.

Понятие и правовая природа института государственной и муниципальной собственности обуславливается существом государственного и местного самоуправления. Исключительное и единственное назначение государственной и муниципальной собственности — служить обеспечению жизнедеятельности населения, эффективного решения государственных полномочий и вопросов местного значения [12].

Вопросы эффективного управления государственной и муниципальной собственностью являются актуальными, так как в подавляющем большинстве наблюдается неэффективность использования публичного имущества, особенно государственных и муниципальных предприятий. Основная проблема российских унитарных предприятий состоит в том, что большинство из них являются убыточными, не соответствуя статусу коммерческой организации, которая должна приносить часть прибыли в соответствующий бюджет, при этом обеспечивая положительную рентабельность и удовлетворяя потребности населения в общественных благах.

В связи с выделенной проблемой в рамках исследования поставлена задача определить эффективность управления хозяйствующими субъектами, находящимися в государственной и муниципальной собственности. Выявить наиболее эффективные формы государственной собственности, обоснованные аналитическими и расчетными показателями и определить особенности, присущие государственным предприятиям на основе корреляционно-регрессионного анализа.

Государственная и муниципальная собственность отличается от частной наличием функций, которые определены особым порядком использования согласно интересам общества. Хозяйственное ведение и оперативное управление составляют правовую основу управления государственной и муниципальной собственностью.

Взаимодействие органов публичной власти и хозяйствующих субъектов строится на определенных принципах, которые позволяют регулировать общественные отношения и функции собственника, выражающиеся в установлении обязательных для исполнения нормативных актов и правил.

Основные методы управления государственной и муниципальной собственностью и, соответственно, доходы от использования публичного имущества формируются за счет таких источников, как доходы от приватизации собственности, дивиденды по акциям, доходы от сдачи в аренду имущества; прибыль унитарных предприятий, перечисляемая в бюджет.

Главными критериями выбора того или иного вида управления государственной и муниципальной собственностью является социально-экономическая значимость для осуществления государственных полномочий и решения вопросов местного значения, а также экономическая эффективность различных методов с точки зрения собственника.

Одной из последних тенденций управления государственной и муниципальной собственностью является совместное участие частного капитала в реализации программ управления публичной собственностью на основе системы контрактно-договорных отношений, или государственно(муниципально)-частного партнерства. Научная дискуссия его развития отражена в трудах [5; 13]. Наиболее эффективным методом управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, является концессионное соглашение, которое направлено на повышение эффективности использования государственного имущества, восстановление его эксплуатационных качеств, сохранение в технически исправном состоянии, привлечение дополнительных инвестиций, а также повышения качества социально-значимых услуг, которые предоставляются населению. Несомненным плюсом данного механизма управления является то, что в рамках концессионного соглашения право собственности на объект всегда сохраняется за публичной стороной (концедентом), а осуществление эксплуатации всегда возлагается на концессионера, что позволяет осуществлять контроль за использованием имущества, защищая общественные интересы.

По состоянию на начало 2017 г. в Российской Федерации прошли стадию принятия решения о реализации 2446 инфраструктурных проекта, предусматривающих привлечение частных инвестиций на принципах государственно-частного партнерства. При этом 2200 проектов уже реализуются в форме концессионного соглашения [11].

Следует отметить, что государственным и муниципальным унитарным предприятиям (имущество находится на праве хозяйственного ведения) разрешено выступать на стороне концедента в концессионных соглашениях по созданию или реконструкции объектов дорожной инфраструктуры, что позволит повысить эффективность управления данными хозяйствующими субъектами. Полномочия концедента также вправе осуществлять государственная компания, созданная Российской Федерацией в соответствии с Федеральным законом «О Государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Практически повсеместно в России складывается ситуация, что управление хозяйствующими субъектами, находящимися в государственной и муниципальной собственности в виде унитарных предприятий, является большой проблемой для органов власти, так как большинство из предприятий остаются на иждивении бюджетов и не заинтересованы в повышении рентабельности и экономном расходовании ресурсов. Необходим постоянный жесткий административный и финансовый контроль над экономической деятельностью унитарных предприятий [9].

Данная организационно-правовая форма оказалась неэффективной, порой несоответствующей размерам и финансовым возможностям публичного образования. Зарубежная практика показывает, что в условиях рынка и конкуренции предприятия частной собственности являются наиболее эффективными, удовлетворяя общественные потребности.

Если рассматривать управление унитарными предприятиями с точки зрения размещения государственного или муниципального заказа, органам власти должно быть безразлично, какое предприятие, частное или государственное, будет выполнять заказ. Основной критерий – это качество выполненных работ или услуг по экономически обоснованным ценам.

Как собственники унитарных предприятий, органы публичной власти заинтересованы в прибыльности и рентабельности предприятий. Но зачастую предоставление преимуществ этим предприятиям при распределении муниципального и государственного заказа приводит к монополизму, завышению цен на работы и услуги, нарушению принципов конкуренции и в конечном итоге к дополнительным расходам бюджета.

В связи со сложившейся ситуацией Правительство РФ планирует сокращение числа унитарных предприятий путем отчуждения непрофильных активов в соответствии с законом о приватизации, например, преобразование в ООО и ОАО, что существенно повышает эффективность управления хозяйствующими субъектами. Особенно это становится актуальным в условиях развития циклической экономики, ориентирующейся на возобновление ресурсов территории [3; 10].

Как показывает практика, наиболее эффективными хозяйствующими субъектами с точки зрения поступления доходов в бюджет являются акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности.

Государственная собственность Российской Федерации длительное время была ведущей формой собственности, которая отличалась большим удельным весом. Как видно из табл. 1, за период с 2000 по 2016 г. наблюдаются изменения структуры организаций в экономике России (табл. 1): количество предприятий и организаций увеличилось более, чем на 1 млн единиц или на 42,4 %. Структурные изменения показывают увеличение доли частных организаций и снижение доли государственных и муниципальных предприятий [3; 10].

Таблица 1

Количество предприятий и организаций по формам собственности в России

Формы собственности	2000 г.	2010 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Число предприятий и организаций, тыс. ед.	3346	4823	4886	5044	4764
Распределение предприятий и организаций по формам собственности, %					
государственная	4,5	2,5	2,3	2,2	2,3
муниципальная	6,5	5,1	4,5	4,2	4,3
частная	75,0	85,1	86,2	86,8	86,5
общественных организаций	6,7	3,3	2,9	2,9	3,0
прочие формы собственности (совместная)	7,4	4,1	4,0	3,9	3,9

Институциональные изменения отразились на росте предпринимательской активности в стране. Рейтинг «Ведение бизнеса в 2017 году», проводимый Всемирным банком, констатирует положительную динамику по основным направлениям благоприятных условий бизнеса (по сравнению с 2005 г. увеличиваются значения критериев по регистрации прав собственности, получению хозяйствующими субъектами кредитов, развитию международной торговли, разрешению проблем неплатежеспособности). В 2017 г. Россия занимает 40 место [16].

По рейтингу «Глобальной конкурентоспособности», определяемому Всемирным экономическим форумом, Россия также улучшает показатели бизнес-регулирования и поднимается с 63 места в 2009-2010 г. до 43 места в 2016-2017 г. [17].

Как показывает практика, наиболее эффективными хозяйствующими субъектами с точки зрения поступления доходов в бюджет являются акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности (свыше 25% и до 50%; свыше 50%; в отношении которых Российская Федерация обладает специальным правом на участие в управлении («золотая акция»)).

Выявлено, что эффективность предприятий совместной собственности (акционерных обществ с участием государства) значительно выше унитарных предприятий: на основе расчета средних показателей (в расчете на 1 организацию) и с помощью изучения факторных зависимостей стоимости чистых активов и прибыли.

«Система показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом и формирования статистического наблюдения», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 29 января 2015 г. № 72, позволяет отслеживать экономические показатели госпредприятий, численность работников, фонд заработной платы, амортизацию и износ основных фондов и т.д. [1]. На основе статистических результатов нами рассчитаны показатели экономической эффективности предприятий госсобственности (табл. 2).

Таблица 2

Показатели эффективности предприятий госсобственности

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2017 г. к 2015 г., %
Федеральные государственные унитарные предприятия				
Количество предприятий, ед.	1536	1293	1034	67,3
Величина чистых активов, млрд руб.	1595,9	1213,7	1199,5	75,2
Размер чистых активов на 1 предприятие, млрд руб.	1,0	0,9	1,2	116,0
Прибыль, млрд руб.	75,6	45,7	33,2	43,9
Прибыль на 1 предприятие, млн руб.	49,2	35,3	32,1	65,2
Доля прибыльных предприятий, %	74,2	71,0	64,6	-9,6 п.п.
Коэффициент соотношения дебиторской и кредиторской задолженности	0,70	0,74	0,67	-0,03 п.п.
Прибыль к чистым активам, %	4,7	3,7	2,7	-2,0 п.п.
Акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности				
Количество АО, ед.	1557	1356	1189	76,4
Величина чистых активов, млрд руб.	20002,8	20499,6	22560,3	112,8
Размер чистых активов на 1 организацию, млрд руб.	12,8	15,1	19,0	148,2
Прибыль, млрд руб.	740,8	1395,3	1181,2	159,4
Прибыль на 1 организацию, млн руб.	475,8	1029,0	993,4	208,8
Доля прибыльных АО, %	66,9	68,4	66,8	-0,1 п.п.
Коэффициент соотношения дебиторской и кредиторской задолженности	1,42	0,98	0,95	-0,47 п.п.
Прибыль к чистым активам, %	3,7	6,8	5,2	+1,5 п.п.

Несмотря на снижение численности количества организаций, эффективность акционерных обществ значительно выше федеральных государственных предприятий. Размер прибыли в расчете на 1 организацию (АО) превышает в 10 раз (а в 2017 г. в 30 раз!) размер прибыли на 1 унитарное предприятие. Величина реальной ценности компаний (чистых активов) акционерных обществ выше на порядок (более чем в десять раз), они увеличивают размер прибыли на 59,4%, соотношение значений дебиторской и кредиторской задолженности традиционно более близко к приемлемому значению (0,9-1,0), на 1 рубль чистых активов динамика прибыли положительна.

В этой связи считаем сокращение количества акционерных обществ (с участием государства) неоправданным.

Сравним эффективность использования активов указанных организаций с позиций получения ими прибыли. По основным видам экономической деятельности (а это практически 50 позиций в каждом году) выбран показатель стоимости чистых активов в базовом году как факторный признак и величина прибыли, полученная в отчетном (последующем) финансовом году. Для выявления зависимости использованы принципы экономико-математического моделирования финансовых процессов [8].

Методом корреляционно-регрессионного анализа выявлена прямая зависимость прибыли, получаемой в отчетном периоде (П) от размера чистых активов, полученных в предыдущем финансовом году (ЧА).

Ситуация в 2016 г.:

а) для федеральных государственных предприятий

$$П = 12707,3 + 11,1 \text{ ЧА.} \quad (1)$$

При увеличении размера чистых активов на 1 млн руб. ФГУП получают увеличение размера прибыли на 11,1 млн руб. Надежность зависимости согласно коэффициенту корреляции 0,797, зависимость оценивается в 63,5 %;

б) для акционерных обществ

$$П = 52782,0 + 22,8 \text{ ЧА.} \quad (2)$$

При увеличении размера чистых активов на 1 млн руб. акционерные общества получают более существенное увеличение размера прибыли на 22,8 млн руб. Надежность зависимости согласно коэффициенту корреляции 0,922. Зависимость оценивается в 85 %. Теснота связи очень высокая.

Ситуация в 2017 г.:

а) для федеральных государственных предприятий

$$\Pi = 1820,6 + 0,24 \text{ ЧА} . \quad (3)$$

При увеличении размера чистых активов на 1 млн руб. ФГУП получают увеличение размера прибыли на 0,24 млн руб. Надежность зависимости согласно коэффициенту корреляции 0,829, зависимость оценивается в 68,8 %.

б) для акционерных обществ

$$\Pi = 14280,1 + 0,52 \text{ ЧА} . \quad (4)$$

При увеличении размера чистых активов на 1 млн руб. акционерные общества получают более существенное увеличение размера прибыли на 0,52 млн руб. Надежность зависимости, согласно коэффициенту корреляции, составляет 0,97. Зависимость оценивается в 94 %.

Накопление информационного массива за несколько лет позволит создавать прогнозы финансовых результатов хозяйствующих субъектов и соответствующих платежей в бюджет.

В 2017 г. по сравнению с 2016 г. значимость фактора размера чистых активов для получения прибыли снижается. В этот период на прибыль стали оказывать влияние другие экономические предпосылки развития хозяйственной деятельности. Но можно наблюдать, что акционерные общества более эффективно используют свое имущество (чистые активы) для получения прибыли. Поэтому преобразование предприятий государственной собственности в акционерные общества с долей участия государства остается достаточно эффективным способом использования имущества на государственном и региональном уровнях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Правительства РФ 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.
2. Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с.
3. Мухина И.А., Газизов Р.Р. Сущность и содержание управления собственностью в аграрной сфере экономики // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. 2011. Вып. 1. С. 147-151.
4. Игнатова М.С. Эффективность управления государственным имуществом в России // Вестн. Южно-Уральского гос. ун-та. Т. 17, № 1. 2017. С. 90-95.
5. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016-2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. С. 3.
6. Мантуров Д.В. Государственное регулирование промышленности в течение 25 лет. Промышленность в 2000-2009 гг. / Вопр. государственного и муниципального управления. № 4. 2016. С. 99-116.
7. Мерсиянова И.В., Иванова Н.В. Партнерство государства и благотворительных фондов как стратегия повышения ресурсной обеспеченности некоммерческих организаций // Вопр. государственного и муниципального управления. 2018. №1. С. 29-46.
8. Мухин А.А. Применение методов математического моделирования в оценке факторных зависимостей индексов (WorldwideGovernanceIndicators) государственного управления // Вестн. Удм. ун-та. Сер. Экономика и право. 2014. Вып. 2. С. 53-60.
9. Парахина В.Н., Галеев Е.В., Ганшина Л.Н. Муниципальное управление. 3-изд., перераб. М.: Кнорус, 2015. 496 с.
10. Российский статистический ежегодник. 2017: стат. сб. / Росстат. М., 2017. 686 с.
11. Резников Я.К., Шахворостов Г.И. Оценка практики реализации муниципально-частного партнерства в Российской Федерации // Регион: государственное и муниципальное управление. 2016. № 3 (11). С. 1-11.
12. Чазова И.Ю., Гвоздак И.М. Эффективность управления муниципальной собственностью // Наука Удмуртии. 2017. № 1. С. 227-238.
13. Шахворостов Г.И., Ягодкина А.В. Применение государственно-частного партнерства для развития экономики регионов // Государство и общество в современной политике: сб. науч. ст. Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. С. 211-217.

14. Яковлев А.А. Корпоративное управление и реструктуризация предприятий в России: формальные институты и неформальные интересы собственников // Эконом. журн. Высш. шк. экономики. 2003. Т. 7, № 2. С. 221-230.
15. Яковлев А.А., Левина И.А., Казун А.Д. Для каких фирм улучшился деловой климат в 2012-2014 гг.? // Вопр. государственного и муниципального управления. 2015, №3. С. 35-60.
16. The World Bank Group: Doing Business 2017. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. URL: <http://www.worldbank.org> (дата обращения 02.02.2018).
17. The Global Competitiveness Report 2017-2018. URL: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/?doing_wp_cron=1525249258.6192340850830078125000, (дата обращения 02.02.2018).

Поступила в редакцию 20.08.2018

Чазова Ирина Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1
E-mail: chazirina@yandex.ru

Мухина Инна Александровна, кандидат экономических наук, доцент
ФГБОУ ВО «Ижевская государственная сельскохозяйственная академия»
426069, Россия, г. Ижевск, ул. Студенческая, 11
E-mail: innasunna@mail.ru

I.Yu. Chazova, I.A. Mukhina

ESTIMATION OF EFFICIENCY OF USING STATE PROPERTY

The article analyzes the structure of enterprises and organizations by forms of ownership in Russia. The main methods of state and municipal property management are shown; management tendencies are revealed that provide for effective tools, including those involving private capital in the implementation of state and municipal property management programs on the basis of contractual relations and the mechanism of public-private partnership. The mechanism of public-private partnership on the basis of attraction of private investments should be aimed at the creation of public infrastructure, ensure the effectiveness of management of property in state and municipal ownership, as well as improve the quality of socially-significant services provided to the population.

The estimation of economic efficiency is carried out and the factor dependence of formation of net assets on financial results of activity of the enterprises which are in the state ownership is revealed. The performance indicators of state-owned enterprises were calculated according to the "System of indicators for assessing the effectiveness of state property management and the formation of statistical supervision." The peculiarities inherent in state enterprises, the processes of formation of net assets due to the obtained financial results in the previous financial period on the basis of correlation-regression analysis are revealed. Based on the evaluation of performance indicators and correlation-regression analysis, proposals were developed aimed at improving the efficiency of state property management.

Keywords: management, state and municipal property, efficiency, public-private partnership, institutional changes.

Received 20.08.2018

Chazova I.Yu., Candidate of Economics, Associate Professor
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: chazirina@yandex.ru

Mukhina I.A., Candidate of Economics, Associate Professor
Izhevsk State Agricultural Academy
Studencheskaya st., 11, zhevsk, Russia, 426069
E-mail: innasunna@mail.ru