

УДК 336(075)

*С.Ф. Федулова***ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА И ВЛИЯНИЕ НА ПОКАЗАТЕЛИ БЮДЖЕТА УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ МЕРОПРИЯТИЙ В СФЕРЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Рассматриваются результаты деятельности Министерства имущественных отношений Удмуртской Республики в сфере имущественных и земельных отношений, приоритетные направления его деятельности в 2020 г., анализируются показатели использования объектов недвижимого имущества, доходы от использования имущества и направления взаимодействия Министерства имущественных и земельных отношений с другими органами власти, действующими в этой сфере, в частности, с Управлением ФНС по Удмуртской Республике, Управлением Росреестра. Затронуты проблемы управления имуществом государственных и муниципальных унитарных предприятий, рассмотрены выводы Счётной палаты Российской Федерации по анализу и оценке управления имуществом ФГУП. Автор также рассматривает проблемы оценки эффективности использования имущества, сравнивает показатели эффекта и эффективности, предлагает показатели оценки, на начальном этапе предлагается рассчитывать бюджетную эффективность путем расчёта динамики доли доходов от использования объектов недвижимости в общем объёме собственных доходов бюджетов (без учёта межбюджетных трансфертов). Кроме того, для сравнения разных по смыслу и целям показателей предлагается применить целеориентированный метод расчёта, аналогичный методу, применяемому в программно-целевом подходе. За норму предлагается принять единицу, то есть стопроцентное выполнение целевых показателей, а за рост показателя больше единицы предусмотреть финансовое стимулирование. Рассматривается опыт Иркутской области по расчёту индексов результативности и эффективности использования областной собственности, и такое направление работы Министерства имущественных отношений, как привязка помещений к родительским объектам. Автор касается вопроса использования ABC и XYZ анализа для управления государственным имуществом.

*Ключевые слова:* эффект и эффективность, показатели использования объектов недвижимого имущества, доходы от использования имущества, проблемы оценки эффективности использования имущества, направления деятельности Министерства имущественных отношений.

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-6-838-843

Деятельностью в сфере имущественных и земельных отношений в Удмуртской Республике занимается ряд государственных и муниципальных служб. Основная работа проводится Министерством имущественных отношений Удмуртской Республики. Главной целью Министерства является повышение эффективности использования имущества, находящегося на территории Удмуртии и улучшение показателей бюджетов за счёт увеличения поступлений в бюджет и снижения бюджетных расходов на содержание имущества.

Для достижения данной цели в 2019 и 2020 гг. приоритетными направлениями деятельности Министерства являлись:

- инвентаризация объектов капитального строительства земельных участков и вовлечение имущества в хозяйственный оборот;
- расширение налогооблагаемой базы посредством сверки информации из Единого государственного реестра недвижимости и Федеральной налоговой службы, а также привязки объектов недвижимости к родительским объектам;
- проведение государственной кадастровой оценки;
- формирование перечня объектов недвижимости, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость.

По данным Министерства, по состоянию на 1 мая 2020 г. ориентировочное количество неиспользуемых объектов недвижимого имущества на территории Удмуртской Республики составляет 2565 единиц, из них 58,1 % находятся в муниципальной собственности, 18,9 % в собственности Удмуртской Республики, 12,5 % – в частной собственности, 7,2 % в собственности РФ, по 185 объектам (3,3 %) собственник не определён [1]. За 2019 г. по 1077 объектам приняты и реализованы решения об их использовании, по 941 объекту намечена их реализация в 2020 г. Ярким примером таких решений является привлечение инвесторов и арендаторов для льнозавода в селе Юкаменское. Приобрете-

но оборудование, запущена новая линия, создано 25 рабочих мест, а значит, бюджет получит не только земельные и имущественные налоги, но и налог на доходы физических лиц, а также косвенные налоги за счёт приобретения товаров этими лицами. На 1 мая 2020 г. в отношении 1662 объектов приняты решения о вовлечении их в хозяйственный оборот либо о списании, в отношении 1209 объектов эти решения реализованы в основном путём продажи и передачи в аренду.

Главным результатом работы органов власти в сфере земельных и имущественных отношений являются полученные доходы. По данным Министерства за период с начала 2018 и до конца 2020 г. (с учётом планируемых к поступлению доходов) доходы от проданного имущества составят 344,7 млн руб., доходы от переданного в аренду имущества 42,66 млн руб., экономия расходов на содержание объектов недвижимости после их продажи 103,8 млн руб. Таким образом, общая сумма доходов и экономии составит около полумиллиарда рублей. Следует учесть, что при этом также увеличиваются налоговые поступления в бюджеты.

Большой объём работ проводился по сверке баз данных Управления Росреестра и Управления ФНС по Удмуртской Республике с целью вовлечения объектов в налоговый оборот. Были выявлены как объекты, по которым зарегистрированы права в ЕГРН, но отсутствуют сведения в базе данных налоговых органов, так и объекты, зарегистрированные в налоговых органах, но не числящиеся в ЕГРН и соответственно не имеющие кадастровой стоимости или других характеристик для уплаты налогов (отсутствует адрес, объём площади, правообладатель и т.д.). Всего выявлено более 46 тысяч таких объектов, принадлежащих как физическим, так и юридическим лицам или публично-правовым образованиям. С точки зрения увеличения доходов в бюджет наибольший интерес представляет учёт налогоплательщиков юридических лиц, находящихся в городах. Из почти трёх тысяч объектов Ижевска, Воткинска и Сарапула увеличение налогооблагаемой базы произошло на 1,7 млрд руб. более чем по 1700 объектам, по остальным продолжается работа. По физическим лицам результаты, мягко говоря, скромные. В Отчёте Минимущества Главе Республики сказано: «Итого за период с 2016–2018 г. по налогу физических лиц произведён расчёт по 119 объектам на общую сумму 75 940 рублей, что составляет в среднем 648 рублей за один объект» [1].

Новым направлением работы является привязка помещений к родительским объектам. В Ижевске в 2019 г. проведена привязка 50 помещений в 15 торговых центрах, а на 2020 г. запланирована привязка 300 помещений. За счёт этого направления работы бюджет дополнительно получит десятки миллионов рублей. Так, например, прирост имущественного налога по торговому центру «Хозяйственная база» (г. Ижевск, ул. Пойма, 7) составил 2,6 млн руб. в год.

Говоря о доходах бюджета, нельзя не рассматривать и бюджетные расходы. Проведение мероприятий, перечисленных выше, не обходится без финансовых вложений. Одной из крупных статей расходов являются расходы на текущий и капитальный ремонт объектов недвижимости. По данным Министерства имущественных отношений за 2018–2020 г. эти расходы составят более 500 млн руб. Общая сумма расходов на все мероприятия составила около 621 млн руб.

#### **Состав и структура расходов на мероприятия по вовлечению в оборот и содержание объектов недвижимого имущества за 2018–2020 годы с учётом планируемых расходов до конца 2020 года<sup>1</sup>**

Вид расходов	Сумма, тыс. руб.	Уд. вес, %
Общая сумма расходов на содержание объектов (месяц/год)	5580,09 руб./66 961,08 тыс.руб.	10,8
Списание, демонтаж, утилизация объектов	4 635,7	0,7
Косвенные расходы на вовлечение объектов в оборот	16 843,5	2,7
Текущий и капитальный ремонт объектов	532 548,8	85,8
	620 989,08	100

Следует учесть, что в Отчёте Министерства и в таблице текущие расходы учтены только за один год, а остальные приняты к учёту в сумме за три года. Кроме того, не учтены расходы на содержание органов власти, занимающихся этой работой (Росреестр, Корпорация развития Удмуртской Республики, Минимущества, Кадастровая палата и др.). Понятно, что вычленив в общих расходах

<sup>1</sup> Составлено автором по данным Министерства имущественных отношений Удмуртской Республики // URL: [http://www.miour.ru/res\\_ru/0\\_hfile\\_6158\\_1.pdf](http://www.miour.ru/res_ru/0_hfile_6158_1.pdf).

служб расходы именно на эти виды деятельности невозможно и вследствие этого невозможно включить их в сумму расходов для оценки эффективности. Оценка эффективности использования имущества в муниципальных образованиях Удмуртии осуществляется на основе Методики оценки эффективности использования имущества, находящегося в собственности муниципального образования «Город Ижевск» [2]. В соответствии с этой методикой «под эффективным использованием имущества понимается использование имущества по назначению и в соответствии с предметом, целями и видами деятельности муниципального учреждения города Ижевска, муниципального предприятия города Ижевска, определенными его уставом, отсутствие фактов использования имущества третьими лицами без правовых оснований, отсутствие фактов неиспользования имущества, положительная динамика доходов, полученных от использования имущества. Оценка эффективности использования имущества осуществляется в целях повышения эффективности управления и распоряжения муниципальным имуществом, увеличения доходов от его использования и оптимизации механизмов управления таким недвижимым имуществом» [2]. По моему мнению, данный подход нуждается в поправке. Традиционно под эффективностью понимается сравнение доходов и затрат, а показатели эффективности являются относительными. Использование имущества по назначению и в соответствии с предметом, целями и видами деятельности должно быть само собой разумеющимся, а за нецелевое использование следует наказывать. Положительная динамика доходов, полученных от использования имущества, является показателем эффекта, но не эффективности. Для расчёта эффективности необходимо разделить этот показатель и отдельно рассчитывать бюджетную и социальную эффективность. Если за критерий оценки эффективности использования имущества брать увеличение доходов от его использования, как предлагается в упомянутой выше Методике оценки эффективности использования имущества, то оценка будет некорректной. Если доходы от использования имущества в одном случае составят 10 млн руб., а в другом – 5 млн руб., то это не означает, что второй менее эффективен. Здесь можно привести сравнение с прибылью и рентабельностью. Если прибыль одного предприятия составит 10 млн руб., а другого – 5 млн руб., вряд ли экономисты оценят первое предприятие как более эффективно работающее. Полученную прибыль нужно сравнить с вложенными для её получения средствами, то есть с затратами, следовательно рассчитать показатели рентабельности. Для расчёта бюджетной эффективности так же необходимо сравнивать затраты на проведение мероприятий и поступление доходов в бюджет. Оценку, на мой взгляд, нужно осуществлять комплексно в целом по всем муниципальным образованиям и республиканскому имуществу и сравнивать с доходами консолидированного бюджета республики. В настоящее время такую оценку провести невозможно, так как отсутствуют точные цифры, как доходов, так и расходов, но такая работа уже начата и муниципальные образования готовят отчёты по расходам (табл. 1). В Приложении 4 к вышеназванной Методике оценки эффективности использования имущества рассмотрен так называемый доходный метод оценки имущества, где представлены не только доходы от использования имущества, но и расходы на его содержание и уплату налогов. Но при этом в перечне расходов учтены не все расходы и итоговыми показателями эффективности являются опять-таки абсолютные показатели доходов и расходов. Плюсом методики является расчёт показателя износа основных средств и показателя величины доходов, направленных на восстановление основных средств за счёт средств, полученных от оказания платных услуг. Как показывает анализ данных по Удмуртской республике и другим регионам, именно высокая степень износа не позволяет использовать площади по целевому назначению в соответствии с видами уставной деятельности. В Удмуртской Республике степень износа фондов, например, специализированной лесопожарной техники и оборудования составляет 87 %, износ автомобильного парка 94 % [3]. Поэтому целесообразно в анализ показателей эффективности использования имущества следует включить и показатели структуры использования площадей, с выделением причин неиспользования в связи с высокой степенью износа.

Использование этого метода не означает, что показатель дохода, полученного от использования имущества вообще не нужно применять. Следует согласиться с мнением М.Е. Чичелёва, который считает, что показатели эффекта и эффективности имеют свою область применения. По его мнению, показатели эффекта нужны на стадии исполнения бюджета, когда вопрос о финансировании (об осуществлении расходов) уже решён, а показатели эффективности должны содержаться в материалах, представляемых одновременно с проектом бюджета, проекта или программы [9].

В рамках работы по повышению эффективности использования имущества расширяются связи и работа по сверке данных между Росреестром и ФНС. Поскольку в настоящее время невозможно

сравнить доходы и расходы из-за отсутствия корректных данных, то на начальном этапе предлагается рассчитывать бюджетную эффективность путем расчёта динамики доли доходов от использования объектов недвижимости в общем объёме собственных доходов бюджетов (без учёта межбюджетных трансфертов). Кроме того, для сравнения разных по смыслу и целям показателей предлагаю применить целеориентированный метод расчёта, аналогичный методу, применяемому в программно-целевом подходе. При оценке эффективности необходимо задать целевые значения показателей и сравнивать их с фактическими показателями. Этот метод позволит оценить не только эффективность использования отдельных объектов, но и в целом имущественного комплекса, с учётом как объектов недвижимости, так и земли, а также финансовых вложений, например, акций в собственности органов власти. За норму можно принять единицу, то есть стопроцентное выполнение целевых показателей, а за рост показателя больше единицы предусмотреть финансовое стимулирование. Интегральный показатель можно рассчитать по формуле средней геометрической. Интересен в этом смысле опыт Иркутской области, где рассчитываются следующие индексы результативности и эффективности использования областной собственности: индекс годности имущества, индекс инвестирования, индекс прироста стоимости имущества, индекс воспроизводства основных фондов, индекс использования имущества для основных видов деятельности, индекс исполнения бюджетных обязательств по расходам на содержание имущества, индекс бюджетной эффективности деятельности [7].

Для повышения эффективности использования имущества и земель необходимо расширить вовлечение объектов в оборот с помощью использования космоснимков и аэрофотоснимков. В 2019 г. были осуществлены пилотные проекты использования таких снимков на территориях Сарапульского района и г. Ижевска. В результате было проверено 103052 земельных участка (26162 в Сарапульском районе и 76890 в Ижевске) и 32758 из них (почти треть) отсутствовали в базе ФНС. Заинтересованные органы должны составить планы мероприятий по выявлению бесхозных, самозахваченных земель и объектов недвижимости, земель, границы которых отличаются от указанных в реестрах. Ещё одним направлением повышения эффективности является расширение перечня объектов недвижимости, в отношении которых налоговая база определяется как кадастровая стоимость. Число таких объектов в Перечне растёт, но медленными темпами, соответственно замедляются и темпы увеличения налога на имущество. Необходимо также предусмотреть в решениях о бюджете муниципальных образований средства на обучение кадастровых оценщиков (в соответствии с Профстандартом). В планы работы Минимущества Удмуртии на 2021-2023 г. следует включить проведение комплексного анализа деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий, так как в соответствии с Федеральным Законом от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" предприятия в этих организационно-правовых формах должны быть ликвидированы, либо реорганизованы к 2025 г. Актуальность такого анализа подтверждается данными Счётной Палаты Российской Федерации. Анализ деятельности предприятий и государственных органов в этой сфере выявил ряд системных проблем, в частности, недостаточный уровень качества правового регулирования, пробелы в дивидендной политике, отсутствие единых принципов ведомственного закрепления ФГУП. В отчёте Счётной Палаты отмечено, что некоторые предприятия и общества закреплены за ведомствами без учета их отраслевой специфики. Например, за Минобрнауки России числятся 114 сельскохозяйственных предприятий, кроме того, есть так называемые ФГУП «без ведомственной принадлежности». По факту ими управляет Росимущество, но при этом не отражает информацию о таких предприятиях в бюджетной отчетности о финансовых вложениях. Счетная палата также обратила внимание на существенный рост задолженности по перечислению в бюджет доходов от прибыли ФГУП: за три года она выросла в 3,7 раза – с 192,5 млн рублей до 718,2 млн рублей. Это свидетельствует о снижении качества администрирования этих доходов [5]. В результате анализа аудиторами Счётной Палаты был сделан вывод о том, что система корпоративного управления организациями с государственным участием несовершенна и нуждается в доработке, имеются проблемы недостаточного нормативного регулирования и контроля, достоверный и полный учет ФГУП и АО с государственным участием в настоящее время не ведется.

В перечень анализируемых показателей деятельности унитарных предприятий, на мой взгляд, обязательно нужно включить показатель рентабельности активов и сравнивать его со среднеотраслевым показателем. Эти процедуры необходимо провести с наименьшими затратами для бюджета.

Интересной для обсуждения с точки зрения использования в практических целях по управлению имуществом, по моему мнению, является предлагаемая Д.В. Маргасовым классификация государственного имущества, в которой выделяется «имущество, недопустимое для нахождения в государственной и муниципальной собственности» [8]. Эту группу имущества автор определяет как «неэффективное имущество» и предлагает способы его выявления и перевода из государственной собственности в частную в силу того, что расходы на содержание и использование такого имущества имеют низкую бюджетную эффективность. По мнению Д.В. Маргасова, в современных российских условиях такие объекты государственной собственности стали источниками нерационального и необоснованного поглощения выделяемых финансовых средств и могут являться источниками финансовых нарушений со стороны органов государственной власти, а выявление вышеуказанных видов имущества позволит не только снизить неэффективные бюджетные потоки, направляемые на содержание данной части государственного капитала, но и привлечет дополнительные входящие финансовые потоки в бюджетную систему по результатам высвобождения данного имущества на рыночной основе. После выявления такого имущества целесообразно найти арендаторов, готовых его использовать. Возможно применение схемы аренды с дисконтом, используемой за рубежом, схожей по сути с финансовым лизингом (аренда с правом выкупа).

В проведении различных мероприятий по управлению имуществом с целью повышения эффективности его использования и внедрении методик оценки эффективности не следует забывать об управленческих расходах. Обязательно нужно учитывать затраты на сбор данных, на осуществление расчётов, приобретение и обслуживание программных продуктов для проведения оценки эффективности использования имущества. Например, Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов [4] насчитывают более 200 страниц и требуют наличия многих отчётных и прогнозных данных. Если речь идёт об оценке мегапроектов стоимостью несколько миллиардов рублей, то такая методика оправдана. А если проект финансируется из муниципального бюджета, то вряд ли стоит осуществлять такую оценку, так как затраты на оценку эффективности проекта могут оказаться выше стоимости самого проекта. На мой взгляд, в управлении имуществом можно применить известный анализ по методам ABC и XYZ анализа. Смысл в том, чтобы больше времени уделять анализу, контролю, оценке того имущества, которое приносит больший результат (ABC анализ) или является менее рискованным с точки зрения коррумпированных явлений или значительного разброса по затратам и доходам (XYZ анализ, где рассчитывается коэффициент вариации). После проведения анализа по двум методам их результаты совмещаются и строится матрица, позволяющая выбрать наиболее эффективные объекты. Основной целью такого анализа является снижение затрат на управление имуществом.

Эти мероприятия позволят снизить расходы бюджетов на содержание земель и объектов недвижимости, а также увеличить бюджетные доходы от использования земель и объектов и, следовательно, повысить бюджетную эффективность их использования.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные акты. Отчёты Главе Удмуртской Республики. URL: [http://www.miour.ru/res\\_ru/0\\_hfile\\_6158\\_1.pdf](http://www.miour.ru/res_ru/0_hfile_6158_1.pdf).
2. Методика оценки эффективности использования имущества, находящегося в собственности муниципального образования «Город Ижевск». URL: <http://docs.cntd.ru/document/543724455>.
3. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 года. URL: [https://economy.udmurt.ru/prioriteti/ser/program20/plan/razdel\\_II.pdf](https://economy.udmurt.ru/prioriteti/ser/program20/plan/razdel_II.pdf). С. 4.
4. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (2-ая редакция, испр. и доп.) (утв. Минэкономки РФ, Минфином РФ и Госстроем РФ от 21 июня 1999 г.
5. Бюллетень Счётной Палаты 2020 г. № 8 (273). URL: <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-8-273-2020-g> г. № ВК 477) / Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/2320803/#ixzz6aSfdqFaY>.
6. Министерство имущественных отношений Удмуртской Республики. URL: [http://www.miour.ru/res\\_ru/0\\_hfile\\_6158\\_1.pdf](http://www.miour.ru/res_ru/0_hfile_6158_1.pdf).
7. Ануфриева А.А., Девятова Н.С. Оценка результатов использования государственной собственности Иркутской области // Изв. БГУ. 2018. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-rezultatov-ispolzovaniya-gosudarstvennoy-sobstvennosti-irkutskoy-oblasti>.

8. Маргасов Д.В. Контроль эффективности управления государственным имуществом // Российское предпринимательство. 2011. № 5-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontrol-effektivnosti-upravleniya-gosudarstvennym-imuschestvom>.
9. Чичелёв М.Е. Эффект и эффективность в бюджетном процессе // Финансы. 2007. № 1. С. 6.

Поступила в редакцию 02.11.2020

Федулова Светлана Фёдоровна, кандидат экономических наук,  
доцент кафедры финансов, учёта и математических методов в экономике  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: fsffin@yandex.ru

*S.F. Fedulova*

**ESTIMATION OF USE EFFICIENCY OF STATE-OWNED AND MUNICIPAL PROPERTY  
AND THE IMPACT OF LAND AND PROPERTY REGULATIONS' MEASURES  
ON THE BUDGET TARGETS OF UDMURT REPUBLIC**

DOI: 10.35634/2412-9593-2020-30-6-838-843

The article discusses the performance results of the Ministry of Property Regulations of Udmurt Republic in land and property relations and the priority areas of its work in 2020. It also analyzes the results of property use and the earnings from property use. The article provides analysis of interactions of the Ministry of land and property regulations and other state authorities operating in this sector of economy, in particular, UR Department of Federal Taxation Service and Department of Roseestr. Problems of the department of management of state-owned and municipal unitary enterprises' property are carefully scrutinized and the conclusions of RF Audit Chamber on analysis and assessment of property management of state-owned and municipal unitary enterprises of FSUE are submitted. The author investigates the issues of estimation of efficiency of property use, compares indicators of effect and efficiency, suggests estimation criteria. At the initial stage it is suggested to calculate budget efficiency by counting dynamics of earnings' share from the use of property in total amount of own budgets income (without interbudgetary transfers). Besides, the author offers to apply goal-oriented method of calculation to compare different in content and goals indicators which is similar to the method used in program-oriented approach. One is accepted as standard i. e., 100 percent of target performance. Financial motivation is offered for the performance higher than one. The article analyzes the experience of indices calculations of effectiveness and efficiency of regional property use in Irkutsk region and its Ministry of property regulations performance area as tailor-made premises to parent company property. The author considers the issue of applying ABC and XYZ analysis to manage state-owned property.

*Keywords:* effect and efficiency, indicators of property use, earnings from property use, problems of estimation of property use efficiency, areas of Ministry of property regulations.

Received 02.11.2020

Fedulova S.F., Candidate of Economics, Associate Professor  
at Department of Finances, Accounting and Mathematical methods in Economics  
Udmurt State University  
Universiteskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034  
Email: fsffin@yandex.ru