

УДК 336.14.01

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ: АНАЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Гладковская Е.Н., Карпушкина А.В.

*ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)», Челябинск,  
e-mail: ekaterina-1980@mail.ru, angelvik28@mail.ru*

В статье обоснована необходимость проведения оценки эффективности управления государственным имуществом в рамках контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов в РФ. Раскрыт методический инструментарий проведения оценки эффективности оказания государственных услуг по продаже и сдаче в аренду государственного имущества, эффективности использования бюджетного финансирования на оказание этих услуг. На примере результатов деятельности Областного фонда имущества Челябинской области проведен анализ эффективности и результативности торгов, сделок с объектами имущества, находящегося в собственности Челябинской области. Выявлена тенденция снижения спроса на аренду и покупку нежилых помещений, в связи с чем авторами были предложены способы сдачи этого имущества в аренду с последующим выкупом по сниженной цене, а также возможность долевой приватизации неэффективных государственных учреждений (с выделением доли государственного участия).

**Ключевые слова:** государственный аудит, аудит эффективности, управление государственным имуществом, оценка эффективности сделок с государственным имуществом, критерии оценки качества управления

## STATE AUDIT OF EFFICIENCY OF GOVERNMENT PROPERTY MANAGEMENT: ANALYTICAL ASPECT

Gladkovskaya E.N., Karpushkina A.V.

*South Ural State University, Chelyabinsk, e-mail: ekaterina-1980@mail.ru,  
angelvik28@mail.ru*

The article defines the need to assess the effectiveness of state property management within the control and expert-analytical activities of control and accounting bodies in the Russian Federation. The methodological tools for assessing the effectiveness of public services for the sale and leasing of state property, the effectiveness of using budgetary financing for the provision of these services are disclosed. Based on the results of the Chelyabinsk Oblast Chelyabinsk Regional Property Fund, the analysis of the efficiency and effectiveness of trades, transactions with property objects owned by the Chelyabinsk region was carried out. The tendency of decrease in demand for rent and purchase of non-residential premises was revealed, therefore, the authors suggested ways of renting this property with subsequent redemption at a reduced price, as well as the possibility of shared privatization of inefficient state institutions (with a share of state participation).

**Keywords:** state audit, performance audit, state property management, evaluation of the efficiency of transactions with state property, criteria for assessing the quality of management

Государственная собственность и государственное имущество в сложной системе экономических отношений представляют собой форму собственности, которая обособлена от имущества других организаций и граждан. В данном случае собственником государственного имущества является Российская Федерация и конкретный субъект РФ (республика, край, область, город федерального значения, автономная область или округ). При этом важным во владении и использовании государственного имущества является не просто наличие права собственности на конкретные объекты, а эффективное управление ими, которое осуществляют соответствующие государственные органы управления имуществом. В свою

очередь, формы и методы работы государственных органов по управлению имуществом с точки зрения результативности и эффективности использования государственных ресурсов являются предметом оценки контрольно-счетных органов в рамках аудита эффективности.

**Цель исследования** – выявить способы повышения эффективности управления государственным имуществом на основе результатов анализа эффективности операций с объектами государственного имущества на примере Челябинской области.

**Информационную основу** исследования составили данные о деятельности подведомственного Министерству имущества и природных ресурсов Челябинской

области учреждения – Государственного специализированного бюджетного учреждения «Челябинский областной фонд имущества» (далее – Фонд имущества), сведения о продаже государственного имущества (недвижимости и земли) этим Фондом в 2015 г. и на начало 2016 г.

По мнению органов государственной власти, доля государственного сектора в экономике России не соответствует современным экономическим условиям и должна снижаться. Но в реалиях происходит обратное. Доля государственного сектора в экономике растет (за исключением унитарных и казенных предприятий). Количество унитарных и казенных предприятий в 1999 г. достигало 13 786 единиц, в 2006 г. их стало уже 7637 предприятий. Что касается акционерных обществ, то в 1999 г. Российская Федерация была акционером 2500 единиц акционерных обществ с долей участия в уставном капитале более 25%, в уставном капитале 580 единиц акционерных обществ Российская Федерация владела «золотой акцией». По состоянию на 01.01.2006 Российская Федерация стала акционером уже 3843 единиц акционерных обществ, специальное право «золотая акция» использовалось только в 419 единицах акционерных обществ [1, с. 4]. Если в 2006 г. в экономике России доля государственного сектора экономики составляла 38%, то сегодня – почти 71% ВВП при среднемировых 30%. Доля государственного сектора экономики может быть снижена за счет перехода (продажи) государственных предприятий в частную сферу, при сохранении за государством определенной доли участия в этих предприятиях, в получении дивидендов и налогов от их деятельности, что обеспечит дополнительный приток денежных средств в бюджет.

Для повышения эффективности управления государственным имуществом Правительством РФ 15.04.2014 было утверждено Постановление № 327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом». В рамках данной Программы Минэкономразвития РФ совместно с Федеральным агентством по управлению государственным имуществом ставит приоритетными задачами реализации этой Программы следующие [2]:

- 1) сокращение доли государства в экономике и достижение оптимального состава и структуры федерального имущества;
- 2) оптимизация состава федеральных организаций, действующих в конкурентных отраслях экономики;
- 3) повышение эффективности управления организациями с участием государства в их уставных капиталах;
- 4) действенное управление объектами федерального имущества, которые закреплены за федеральными организациями и действенное управление находящимися в федеральной собственности земельными участками и объектами федерального имущества, которые составляют государственную казну РФ.

Программа предполагает постепенное выполнение следующих показателей (индикаторов) за период 2013–2018 гг., представленных на рис. 1.

Таким образом, на перспективу предполагается повышение эффективности управления федеральным имуществом (индикатор с 4% должен повыситься до 67% за период 2013–2018 гг.), небольшое повышение средних темпов сокращения имущества государственной казны РФ (с 3% до 21% в 2013–2018 гг.), повышение темпов сокращения количества организаций с государственным участием (с 8% в 2013 г. до 15% в 2018 г.).

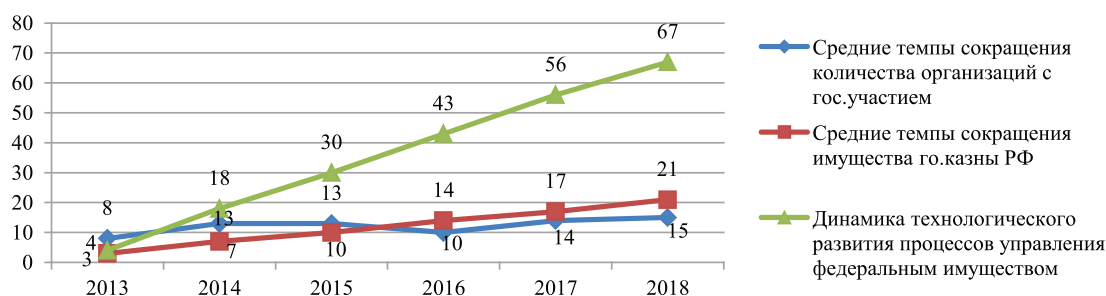


Рис. 1. Выполнение целевых показателей (индикаторов), в %

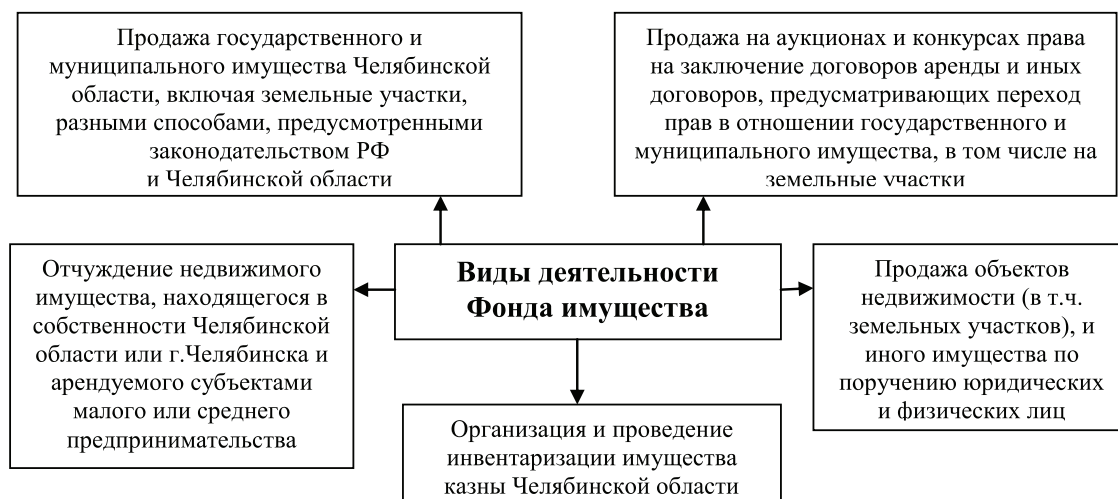


Рис. 2. Виды деятельности Фонда имущества

В соответствии с Законом Челябинской области от 07.05.2002 № 80-ЗО [3] и Постановлением Правительства Челябинской области от 26.06.2013 № 110-П [4] имуществом Челябинской области являются средства бюджета Челябинской области, объекты недвижимого (здания, сооружения, жилые и нежилые помещения) и движимого имущества, имущество ликвидированных областных государственных учреждений и унитарных предприятий, объекты незавершенного строительства, ценные бумаги, доли в праве общей собственности, которые принадлежат области, акции (доли) в уставных капиталах акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, находящиеся в государственной собственности Челябинской области.

От того, насколько эффективно используется это имущество, зависит доходная составляющая регионального бюджета. В связи с чем рассмотрим методику оценки эффективности использования бюджетных средств на оказание государственной услуги по управлению государственным имуществом на примере ГСБУ «Челябинский областной фонд имущества», которая представлена в Приложении 7 к Административному регламенту исполнения государственных функций по среднесрочному планированию и подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности органами исполнительной власти Челябинской области.

Для оценки эффективности показателей объема государственной услуги по продаже имущества (включая земельные участки), находящегося в собственности Челябинской области, применяются следующие показатели [5]:

1) оценка выполнения показателей объема государственной услуги –  $O_1$  определяется по формуле

$$O_1 = \frac{Q_{\Phi}}{Q_{\text{ПЛ}}}, \quad (1)$$

где  $O_1$  – показатель эффективности системы организации торгов (сделок);

$Q_{\Phi}$  – количество фактических объявленных торгов (сделок);

$Q_{\text{ПЛ}}$  – количество планируемых торгов (сделок);

2) оценка достижения показателей, характеризующих качество оказания государственной услуги –  $O_2$  определяется по формуле

$$O_2 = \frac{\text{БФ}_{\Phi}}{\text{БФ}_{\text{ПЛ}}}, \quad (2)$$

где  $O_2$  – показатель эффективности продаж;  $P_{\Phi}$  – цена фактической продажи имущества, тыс. руб.;

$P_{\text{НАЧ}}$  – начальная цена продажи имущества, тыс. руб.;

3) оценка полноты использования бюджетных средств на оказание государственной услуги –  $O_3$  определяется по формуле

$$O_3 = \frac{P_{\Phi}}{P_{\text{НАЧ}}}, \quad (3)$$

где  $\text{БФ}_{\Phi}$  – фактическое бюджетное финансирование на оказание услуги, тыс. руб.;

$\text{БФ}_{\text{ПЛ}}$  – запланированное бюджетное финансирование на оказание услуги, тыс. руб.;

4) общая оценка эффективности оказания государственной услуги –  $O_y$  определяется по формуле

$$O_y = \frac{(O_1 + O_2)/2}{O_3}, \quad (4)$$

где  $O_2$  – итоговая оценка эффективности оказания государственной услуги.

Таким образом, расчет представленных выше показателей позволит сделать выводы относительно эффективности оказания государственных услуг по продаже объектов государственного имущества (как объектов движимого, так и недвижимого имущества).

Управление имуществом в Челябинской области осуществляет Министерство имущества и природных ресурсов Челябинской области, а также организации, учредителем которых является данное ведомство, в частности: Государственное специализированное бюджетное учреждение «Челябинский областной фонд имущества», Областное государственное унитарное предприятие «Областная казна», Областное государственное автономное учреждение «Управление государственной экспертизы проектной документации, проектов документов территориального планирования и инженерных изысканий Челябинской области», Областное государственное унитарное предприятие «Областной центр технической инвентаризации».

ГСБУ «Челябинский областной фонд имущества» (далее – Фонд имущества) – единственный продавец государственного

имущества Челябинской области, уполномоченный Правительством Челябинской области осуществлять продажу объектов имущества Челябинской области с 1998 г. Основные виды деятельности Фонда имущества представлены на рис. 2.

Анализ динамики об исполнении государственного задания Фондом имущества (табл. 1) позволил сделать следующие выводы.

По данным оценки количество организованных торгов по продаже земельных участков составило 3 шт. в 2013 г., в 2014–2015 гг. таких торгов не проводилось. Количество торгов по продаже имущества выросло с 43 процедур в 2013 г. до 50 процедур в 2014 г. По факту 2015 г. количество таких торгов составило 85 процедур вместо запланированных 55. Таким образом, наблюдается перевыполнение плана на 70%, что объясняется принятым решением о целесообразности продажи выявленных в ходе инвентаризации областного имущества объектов. Поэтому вместо запланированных в 2015 г. 55 процедур организации и проведения торгов по продаже имущества было проведено 85 процедур.

**Таблица 1**

Оценка динамики организованных торгов по продаже госимущества Фондом

Наименование показателя результата работы	Ед. изм.	2013	2014	2015		Абс. изменение		Темп роста, %	
				план	факт	2013–2014	2014–2015	2013–2014	2014–2015
Кол-во торгов по продаже земельных участков, находящихся в федер. собственности, полномочия по которым переданы органам власти Челябинской области	шт.	3	0	0	0	-3	0	-	-
Кол-во торгов по продаже имущества, находящегося в собственности Челябинской области	шт.	43	50	55	85	7	35	116,28	170,00

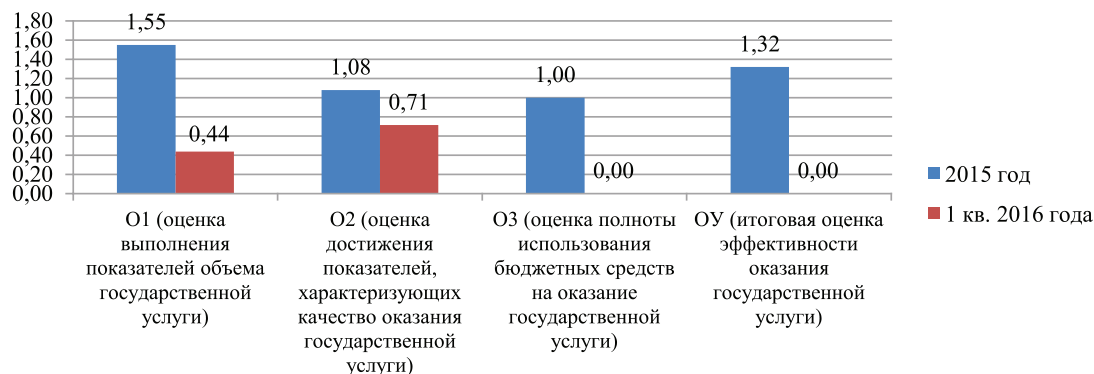


Рис. 3. Оценка эффективности продажи имущества Челябинской области

Таблица 2

Показатели качества услуги Фонда имущества по организации и проведению торгов (сделок) по продаже недвижимого имущества в собственности Челябинской области

Наименование показателя	Формула расчета	Значение показателя качества		
		2014 (факт)	2015 (факт)	2016 (план)
Проведение торгов по продаже недвижимого имущества ЧелОбл				
Результативность проведенных процедур, %	Кол-во лотов с объектами недвижимого имущества, по которым заключены договоры купли-продажи / Кол-во лотов с объектами недвижимого имущества, переданных в Фонд имущества для продажи x 100	41	23	50
Эффективность проведенных процедур, %	Сумма денежных средств, полученных от продажи объектов гос. недвижимости / Стоимость проданных объектов недвижимости x 100	101	65	110
Проведение торгов по продаже пакетов акций обществ, находящихся в собственности ЧелОбл				
Результативность проведенных процедур, %	Кол-во пакетов акций, по которым заключены договоры купли-продажи / Кол-во пакетов акций, переданных в Фонд имущества для продажи x 100	0	45	50
Эффективность проведенных процедур, %	Сумма денежных средств, полученных от продажи пакетов акций / Стоимость проданных пакетов акций x 100	0	102	110
Проведение торгов на право заключения договоров аренды имущества в собственности ЧелОбл				
Результативность проведенных процедур, %	Кол-во лотов с объектами имущества, по которым по результатам торгов определен арендатор / Кол-во лотов с объектами имущества переданных в Фонд имущества для проведения торгов на право заключения договоров аренды x 100	0	0	50
Эффективность проведенных процедур, %	Стоимость лотов, определенных по результатам торгов / Стоимость лотов, переданных для проведения торгов на право аренды x 100	0	0	110
Проведение торгов на право заключения договоров аренды земельных участков в собственности ЧелОбл				
Результативность проведенных процедур, %	Кол-во лотов с земельными участками, по которым по результатам торгов определен арендатор / Кол-во лотов с земельными участками, переданных в Фонд имущества для проведения торгов на право заключения договоров аренды x 100	0	60	66
Эффективность проведенных процедур, %	Стоимость лотов, определенных по результатам торгов / Стоимость лотов, переданных для проведения торгов на право аренды x 100	0	2047	110

Результаты оценки показателей качества услуги Фонда имущества по организации и проведению торгов по продаже недвижимого имущества, находящегося в собственности Челябинской области, представлены в табл. 2.

Оценка эффективности использования бюджетных средств на оказание государственной услуги в 2015 г. и по фактическим данным в первом квартале 2016 г. представлена в табл. 3.

Таким образом, результаты оценки показывают эффективную продажу имущества (включая земельные участки), нахо-

дящегося в собственности Челябинской области в 2015 г. Все запланированные показатели либо выполнены в 100% объеме, либо перевыполнены. Отсутствие отчетности за первый квартал 2016 г. не позволило рассчитать показатели  $O_3$  и  $O_4$ . Однако достаточно высокие результаты у показателей  $O_1$  (0,44) и  $O_2$  (0,71) (рис. 3).

Полученные данные в целом свидетельствуют об эффективности управления государственным имуществом Челябинской области. В то же время можно выделить целый ряд проблем, решение которых позволит улучшить результаты (рис. 4).

**Таблица 3**

Оценка эффективности продажи имущества в собственности Челябинской области

Показатель	Достижение показателя в 2015 г.			Достижение показателя в 1 квартале 2016 г.		
	план	факт	оценка достижения показателя	план	факт	оценка достижения показателя
Оценка выполнения показателей объема государственной услуги						
Эффективность системы организации торгов (кол-во фактически объявленных торгов / кол-во планируемых торгов)	55	85	–	41	18	–
$O_1$	–	–	1,55	–	–	0,44
Оценка достижения показателей, характеризующих качество оказания государственной услуги						
Эффективность продаж (цена фактической продажи имущества / начальная цена продажи имущества, тыс. руб.)	88 604,6	95 273,4	–	7	5	–
$O_2$	–	–	1,08	–	–	0,71
Оценка полноты использования бюджетных средств на оказание государственной услуги						
$O_3$	4091,2	4091,2	1,0	–	–	–
Оценка эффективности оказания государственной услуги						
$O_y$	–	–	1,32	–	–	–



Рис. 4. Мероприятия по повышению эффективности управления государственным имуществом Челябинской области

Как показали результаты оценки, предприниматели Челябинской области активно участвуют в торгах на право заключения договоров аренды земельных участков в Челябинской области, но неактивно заключают договоры на аренду нежилых помещений. В качестве метода стимулирования спроса на данный вид государственного имущества можно использовать

предложение сдачи его в аренду с последующим выкупом по сниженной цене. Предложение о среднесрочной аренде нежилого имущества сроком на 2 года с правом последующего выкупа по сниженной цене способно заинтересовать предпринимателей Челябинской области в условиях стагнации рынка недвижимости и, как следствие, избавить государство от неэф-

фактивных расходов по содержанию этих объектов имущества. Кроме того, возможность частичной приватизации государственных учреждений с оставлением за Челябинской областью 50 %-ной доли участия в этих предприятиях также позволит снизить нагрузку на бизнес нового собственника, а государству обеспечит приток денежных средств в областной бюджет.

Таким образом, в качестве предложений по усовершенствованию форм управления государственным имуществом в Челябинской области могут быть сформулированы следующие:

1) приватизация государственного имущества Челябинской области посредством сдачи объектов в аренду с правом последующего выкупа (это касается земельных участков, нежилых помещений, производственных комплексов);

2) частичная приватизация объектов государственного имущества (в частности, государственных предприятий с выделением доли контрольного участия Челябинской области) для пополнения доходов бюджета за счет повышения финансовых результатов деятельности этих предприятий после частичной приватизации.

### Список литературы

1. Баранова И.В., Пирогова, Т.В. Реформирование государственного сектора экономики и системы управления государственным имуществом: 1999–2014 годы / И.В. Баранова, Т.В. Пирогова // Экономика, управление и социальная политика. – 2014. – № 5. – С. 3–12.

2. Постановление Правительства РФ 15.04.2014 № 327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70644258/> (дата обращения: 28.04.2017).

3. Закон Челябинской области от 07.05.2002 № 80-ЗО «Об имуществе, находящемся в государственной казне Челябинской области» [Электронный ресурс]. – URL: [http://ivo.garant.ru/#/basesearch/Закон Челябинской области от 07.05.2002 № 80-ЗО:0](http://ivo.garant.ru/#/basesearch/Закон_Челябинской_области_от_07.05.2002_№_80-ЗО:0) (дата обращения: 28.04.2017).

4. Постановление Правительства Челябинской области от 26.06.2013 № 110-П «Об Административном регламенте предоставления государственной услуги «Предоставление информации об объектах учета, содержащихся в реестре имущества, находящегося в государственной собственности Челябинской области» [Электронный ресурс]. – URL: <https://mfc74.ru/upload/iblock/a2a/471.pdf> (дата обращения: 28.04.2017).

5. Приказ Министерства экономического развития Челябинской области от 01.09.2011 № 110 «Об административном регламенте исполнения государственной функции по среднесрочному планированию и подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности органами исполнительной власти Челябинской области» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW169&n=99028&dst=100372#0> (дата обращения: 28.04.2017).