ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВЕННО-ЗЕМЕЛЬНЫМ КОМПЛЕКСОМ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ)

Эффективность управления государственным имуществом-земельным комплексом региона является одним из основных показателей результативности деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Предлагается и обосновывается методика определения эффективности управления комплексом в экономическом разрезе.

Ключевые слова: государственное имущество; доходы бюджета; расходы бюджета; эффективность управления.

Одной из важнейших стратегических целей государства в области создания условий устойчивого социально-экономического развития является эффективное использование земли и иной недвижимости. В связи с этим разработка методики расчета эффективности управления государственным имуществом-земельным комплексом региона является актуальной задачей в настоящее время.

Государственный имуществом-земельный комплекс региона включает разнородные объекты управления. Согласно Реестру государственного имущества Томской области на 31.12.2007 г. имуществом-земельный комплекс Томской области условно включал 2 группы:

А. 4 354 объектов недвижимого областного государственного имущества первоначальной стоимостью 46 904 175,213 тыс. руб., остаточной стоимостью 24 717 627,874 тыс. руб. Из них:

- 2 380 объектов первоначальной стоимостью 43 101 422,41 тыс. руб., остаточной стоимостью 21 686 437,496 тыс. руб. перераспределены между 259 имуществомными комплексами областных государственных учреждений (далее – учреждения);

- 586 объектов первоначальной стоимостью 649 191,743 тыс. руб., остаточной стоимостью 518 438,685 тыс. руб. перераспределены между 32 имуществомными комплексами областных государственных унитарных предприятий (далее – предприятия);

- 33 объекта первоначальной стоимостью 658 651,516 тыс. руб., остаточной стоимостью 464 879,217 тыс. руб. перераспределены между 26 исполнительными органами государственной власти Томской области (далее – органы власти);

- 1 355 объектов первоначальной стоимостью 2 494 909,544 тыс. руб., остаточной стоимостью 2 047 872,475 тыс. руб. составляют государственную казну Томской области.

Б. 323 земельных участка общей площадью 6,6 тыс. га, на которые осуществлена государственная регистрация права собственности Томской области. Из них:

- 6,1 тыс. га – земли сельскохозяйственного назначения;

- 0,4 тыс. га – земли населенных пунктов;

- 0,1 тыс. га – земли промышленности, энергетики, транспорта и иного специального назначения.

Для целей анализа областное государственное имущество, входящее в указанные группы, можно классифицировать по:

- *функционально-целевому признаку* – имущество, необходимое для выполнения полномочий Томской области;

- *коммерческому признаку* – имущество, временно или постоянно не используемое органами власти и учреждениями для выполнения полномочий Томской области.

В соответствии с данными признаками определены *основные цели* управления государственным имуществом-земельным комплексом Томской области:

1. *Наличие у органов власти и учреждений необходимого и достаточного имущества для исполнения полномочий субъекта Российской Федерации.*

В рамках достижения данной цели деятельность направлена на передачу органам власти и учреждениям имущества, необходимого для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также организацию эффективного и рационального использования указанного имущества.

Основными показателями достижения цели являются:

- выполнение Программы приобретения имущества в собственность Томской области. Показатель предполагает обеспечение органов власти и учреждений собственным имуществом для выполнения возложенных полномочий;

- достаточность областного государственного имущества, переданного органам власти и учреждениям, для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации. Показатель характеризует рациональность использования имущества в соответствии с установленными нормативами. В случае наличия излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению государственного имущества, оно изымается в государственную казну Томской области для перераспределения внутри государственного сектора либо приватизации (продажи).

2. *Отсутствие в собственности Томской области излишнего имущества, не связанного с выполнением полномочий субъекта Российской Федерации.*

Временно не используемое для выполнения полномочий имущество передается по договорам аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления и иным договорам, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования. Земельные участки передаются по договорам аренды или бессрочного (срочного) пользования.

Имущество, постоянно не используемое для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации, подлежит отчуждению в федеральную или муниципальную собственность либо предложению рынку через приватизацию (продажу).

Основными показателями достижения цели являются:

– выполнение Программы приватизации (продажи) областного государственного имущества. Показатель предполагает продажу государственного имущества в частную собственность с зачислением полученных средств в доходную часть областного бюджета;

– получение неналоговых доходов в виде арендной платы от использования иной недвижимости, а также части прибыли предприятий, дивидендов от акционерных обществ с участием Томской области. Показатель ориентирован на вовлечение временно неиспользуемого государственного имущества, в котором имеется потребность Томской области для выполнения полномочий, в экономический оборот, а также повышение уровня доходности хозяйственных обществ с долей Томской области с целью извлечения доходов для пополнения областного бюджета;

– достаточность областных земельных участков для выполнения полномочий субъекта Российской Федерации. Показатель предусматривает передачу временно не используемых земельных участков, на которые осуществлена государственная регистрация права собственности Томской области, в безвозмездное бессрочное (срочное) пользование либо аренду, а также продажу земельных участков, постоянно не используемых для выполнения полномочий Томской области;

– ликвидация убыточных предприятий. Показатель предполагает уменьшение прямого государственного вмешательства в коммерческие сферы с развитой конкурентной средой, в которых неповоротливые с точки зрения принятия решений предприятия терпят убытки.

Первая цель предполагает развитие имущественной базы для выполнения полномочий, вторая – эффективное управление данной базой через максимальное вовлечение имущества в экономический оборот либо принятие своевременных действий по недопущению его обременения долгами. Таким образом, эффективность управления государственным имущественно-земельным комплексом Томской области заключается в успешной реализации данных целей через достижение экономических показателей, их характеризующих.

По мнению авторов, наиболее полно эффективности управления государственным имущественно-земельным комплексом Томской области соответствует понятие *бюджетной эффективности*, под которой понимается относительный показатель эффекта для бюджета в результате осуществления государственной функции, реализации программы, инвестиционного проекта, определяемый как отношение полученного бюджетом результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение [1].

Анализ научной литературы позволяет выделить следующие *методы оценки бюджетной эффективности*:

1. *Оценка регулирующего воздействия* (далее – ОРВ) представляет собой инструмент систематической оценки положительного и отрицательного воздействия предлагаемых и существующих регламентов с целью повышения качества регулирующей политики [2].

Ключевой и наиболее сложной частью проведения ОРВ является анализ издержек и выгод. В общем случае всегда предпочтительнее проведение полного и детального анализа всех издержек и выгод для каждой из возможных альтернатив регулирования. Поскольку

воздействие регулирующего акта на экономику и общество не является одномоментным, а распределено во времени, то при проведении ОРВ требуется корректировка на временной фактор. Для этого используется так называемая социальная ставка дисконтирования.

2. *Финансово-экономическое обоснование* (далее – ФЭО) – форма воздействия, преимущественно используемая для оценки изменений чистых денежных потоков, возникающих в результате реализации мер государственного регулирования, принятия нормативных правовых документов, корпоративных программ, направленных на изменения в социально-экономической сфере. Кроме проектирования бюджета, ФЭО широко применяется при разработке административных регламентов, социально-экономических программ и концепций, в законотворческой практике. В ходе ФЭО изменения механизмов управления проводится:

– анализ текущего состояния структуры доходов – расходов;

– прогнозирование изменения расходов, доходов, рисков, связанное с изменением внешних и внутренних условий;

– построение модели для оценки прогнозируемого изменения социально-экономических показателей;

– выявление и оценка дополнительных выгод, прогноз социально-экономических последствий и эффектов.

Разработка ФЭО позволяет обосновать необходимость принятия бюджета исходя из положительного воздействия на состояние учреждений, предприятий, хозяйственных обществ и общества в целом.

3. *Расчет чистого дисконтированного дохода* (далее – ЧДД):

$$\text{ЧДД} = \sum_{t=1}^T (D_t - P_t) \times 1 / (1 + E)^t,$$

где D_t – доходы, полученные в t -м периоде; P_t – расходы, полученные в t -м периоде; $(D_t - P_t)$ – эффект, достигаемый в t -м периоде; E – норма дисконта; t – период в рамках горизонта расчета (3, 6, 9, 12 месяцев); T – горизонт расчета (календарный год – 12 месяцев с 01 января по 31 декабря).

Оценка эффективности предполагает соизмерение разновременных показателей, которое осуществляется на основе приведения (дисконтирования) их ценности в начальном периоде. В качестве точки приведения принимается момент окончания периода расчета. Для приведения разновременных затрат, результатов и эффектов используется норма дисконта.

Если ЧДД положителен, управление считается эффективным (при данной норме дисконта).

По своей сути первые два показателя представляют собой комплексы мероприятий по расчету бюджетной эффективности. Третий показатель может быть использован с любым из первых двух.

Из анализа рассмотренных методов можно сделать вывод, что единого метода оценки бюджетной эффективности и как следствие эффективности управления государственным имущественно-земельным комплексом не существует.

Исходя из классического определения, бюджетная эффективность заключается в превышении доходов регионального бюджета над расходами в части управ-

ления и распоряжения государственным имуществом. Анализ доходов бюджета от управления государственным имуществом-земельным комплексом региона включает налоговую и неналоговую составляющие:

$$ДБ = НД + Н,$$

где ДБ – доход бюджета; НД – неналоговые доходы бюджета; Н – налоги и сборы, подлежащие перечислению предприятиями, учреждениями и хозяйственными обществами в региональный бюджет.

В свою очередь, неналоговые доходы бюджета состоят из:

$$НД = ЧПП + ДХО + ДИИ + ДИЗ + ДП,$$

где ЧПП – часть прибыли (чистой) предприятий, подлежащая перечислению в государственный бюджет;

ДХО – дивиденды (часть прибыли) от хозяйственных обществ с участием государства; ДИИ – доходы от использования имущества (передачи по договорам аренды, доверительного управления и т.д.); ДИЗ – доходы от использования земли (предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в аренду и продажа права на заключение договоров аренды указанных земельных участков); ДП – доходы от приватизации (продажи) государственного имущества, в том числе государственных пакетов акций.

В настоящем анализе экономическую эффективность в первую очередь необходимо рассмотреть неналоговые поступления как характеризующие эффективность деятельности региональных властей.

Таблица 1

Неналоговые доходы бюджета за 2005–2007 гг., тыс. руб.

Наименование показателя	2005	2006	2007
ЧПП	6 924	9 160	11 535,9
ДХО	1 195	1 299	2 249,2
ДИИ	60 500	62 066	60 925
ДИЗ	252 854	271 597	271 805,1
ДП	10 647,76	79 021,99	57 054,22
Итого	33 2120,76	423 143,99	403 569,42

Из табл. 1 следует, что доходы бюджета Томской области от управления государственным имуществом-земельным комплексом за 2005–2007 гг. возросли в 1,2 раза. В частности, вследствие изменения подходов к управлению предприятиями и хозяйственными обществами повысились отчисления части прибыли и начали выплачиваться дивиденды. Так, за 2005–2007 гг. отчисления части прибыли предприятий возросли в 1,7 раза. В свою очередь, дивиденды выросли в 1,9 раза.

Наблюдается рост доходов от приватизации (продажи) государственного имущества, не используемого для выполнения государственных функций. Так, доходы от приватизации (продажи) государственного имущества за 2005–2007 гг. возросли в 5,4 раза.

В то же время произошел переход от приватизации временно не используемого государственного имущества к поиску направлений его использования через вовлечение в государственно-частное партнерство, передачу в аренду в целях эффективного использования и получения дохода в бюджет. Доходы от использования государственного имущества (передача по договорам аренды) напрямую зависят от полноты информации об

их количестве, физическом состоянии и реальной стоимости. В целях уточнения такой информации органами власти неоднократно в рассматриваемом периоде проводилась инвентаризация объектов недвижимости, включающая проверку их наличия в государственной казне области и числящихся на балансах предприятий и учреждений.

Для целей настоящего исследования расходы бюджета по управлению государственным имуществом-земельным комплексом региона включают:

$$РБ = РС + РУ + РП + РС + РЗ + РПИ,$$

где РБ – расходы бюджета; РС – расходы на содержание управленческого аппарата (уполномоченного органа власти, подведомственных учреждений); РУ – расходы на управление (оценка, техническая паспортизация, государственные пошлины, технический контроль, аутсорсинг и т.д.); РП – расходы по приватизации (подготовка объекта); РРС – расходы на ремонт и содержание объектов государственного имущества; РЗ – расходы по земле (межевание, кадастровая паспортизация, оценка и т.д.); РПИ – расходы на приобретение имущества в государственную собственность.

Таблица 2

Расходы бюджета за 2005–2007 гг., тыс. руб.

Наименование показателя	2005	2006	2007
Расходы на содержание	17 880	19 376	25 214
Расходы на управление	3 815	10 706	14 470
Расходы по приватизации	422	291	150
Расходы на ремонт и содержание объектов	7 600	8 254	10 740
Расходы по земле	5 542	–	–
Расходы на приобретение имущества	204 135,38	26 685,58	47 303
Итого	239 394,38	65 312,58	97 877

В табл. 2 представлены основные расходы по управлению государственным имуществом-земельным комплексом Томской области:

– проведение технической инвентаризации и государственной регистрации права собственности Томской области на объекты недвижимого имущества;

– формирование и исполнение Программы приобретения имущества в собственность Томской области;

– оценка государственного имущества в целях предоставления по договорам аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления, социального найма и иным договорам, предусматривающим переход прав владения и (или) пользования, а также приватизации (продажи);

– заключение договоров на охрану, коммунальное обслуживание областных объектов недвижимого имущества, находящихся в государственной казне Томской области;

– межевание и кадастровая паспортизация земельных участков.

Исходя из данных, представленных в табл. 1 и 2, бюджетная эффективность управления государственным имуществом-земельным комплексом Томской области за 2005–2007 гг. представлена в табл. 3.

Таблица 3

Эффективность управления за 2005–2007 гг., тыс. руб.

Показатель	2005	2006	2007
Бюджетная эффективность	92 726,38	357 831,41	305 692,42

Можно сделать вывод о том, что управление государственным имуществом-земельным комплексом Томской области в 2005–2007 гг. в абсолютном выражении экономически эффективно.

Предложенная методика, учитывая возможность количественного выражения некоторых качественных показателей, может быть предложена для расчета бюджетной эффективности управления государственным имуществом-земельным комплексом регионов России.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Википедия*: Свободная энциклопедия. Бюджетная эффективность. Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki>
2. *Оценка регулирующего воздействия*. Режим доступа: http://deregulation.ru/deregulation/subject/ria_ru.html

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 20 апреля 2009 г.