



ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УНИТАРНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Васильева Е. И.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru

Ударцев Н. С.

Уральский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, udartsev_n@mail.ru

УДК 658.115:005(470.54)
ББК 65.292(2Рос-4Све)-21

Цель: на основе анализа теоретических основ и официально опубликованных результатов деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области выявлены актуальные проблемы управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области и разработаны практические рекомендации по их решению.

Методы. Теоретической и методологической основой исследования послужили труды отечественных ученых по проблемам государственного регулирования экономики, переходной экономики, управления государственной собственностью, теории управления (Г. И. Идрисов, В. Н. Княгинин, А. Л. Кудрин, Е. С. Рожкова, Е. В. Орлов, З. Г. Юсупова, Н. А. Истомина, В. И. Левченко). При решении поставленных задач в процессе работы использовались методы логического, системного, финансово-экономического анализа, экономико-математические приемы, статистические методы обработки данных.

Результаты. Выявлены следующие наиболее актуальные проблемы управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области: устойчивая тенденция снижения экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области; несовершенство государственного планирования в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области; снижение эффективности контрольной функции в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, обусловленное тенденцией снижения информативности раскрываемых сведений о результатах управления указанными хозяйствующими субъектами; несовершенство нормативно-правовой базы (в том числе обнаружено несоответствие антикоррупционному законодательству). На основе анализа практики управления государственными унитарными предприятиями предложены конкретные направления совершенствования управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

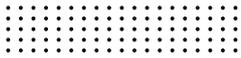
Научная новизна. Научная новизна заключается в системном анализе управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, выявлении проблем и разработке комплекса практических рекомендаций, направленных на их решение.

Ключевые слова: государственные унитарные предприятия, управление государственными предприятиями.

ESTIMATION OF THE EFFICIENCY OF MANAGEMENT OF THE STATE UNITARY ENTERPRISES OF THE SVERDLOVSK REGION

Vasilyeva E. I.

Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Regional and Municipal Management of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru



Udartsev N. S.

Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, udartsev_n@mail.ru

Purpose: based on the analysis of the theoretical foundations and the officially published results of the activities of state unitary enterprises of the Sverdlovsk region, the actual problems of managing state unitary enterprises of the Sverdlovsk region are identified and practical recommendations for solving them are developed.

Methods. The theoretical and methodological basis of the study was the works of Russian scientists on the problems of state regulation of the economy, transitional economy, state property management, management theory (G. I. Idrisov, V. N. Knyaginina, A. L. Kudrin, E. S. Rozhkova, E. V. Orlov, Z. G. Yusupova, N. A. Istomin, V. I. Levchenko). In solving problems in the course of work, methods of logical, systemic, financial and economic analysis, economic and mathematical methods, statistical methods of data processing were used.

Results. The following most pressing problems of managing state-owned unitary enterprises of the Sverdlovsk region are identified: a steady downward trend in the economic efficiency of the activities of state-owned unitary enterprises in the Sverdlovsk region; the imperfection of state planning in the management of state unitary enterprises of the Sverdlovsk region; decrease in the effectiveness of the control function in the management of state-owned unitary enterprises of the Sverdlovsk region, due to the tendency to reduce the information content of disclosed information on the results of management of these economic entities; imperfection of the regulatory framework (including a discrepancy in the anti-corruption legislation). Based on the analysis of the practice of managing state unitary enterprises, specific directions for improving the management of state unitary enterprises of the Sverdlovsk region are proposed.

Scientific novelty. The scientific novelty consists in the system analysis of the management of state unitary enterprises of the Sverdlovsk region, the identification of problems and the development of a set of practical recommendations aimed at solving them.

Key words: state unitary enterprises, management of state enterprises.

Результаты деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области оказывают непосредственное влияние на формирование существенной части неналоговых доходов областного бюджета, что имеет особое значение в условиях экономического кризиса. В связи с этим уполномоченными органами государственной власти Свердловской области мобилизуются доходы в виде перечисления части прибыли государственных унитарных предприятий Свердловской, что, в свою очередь, негативно отражается на финансовой устойчивости предприятий и препятствует их развитию. В рамках управления предприятиями остро стоит необходимость поиска баланса между интересами собственника имущества (Свердловской области) и интересами унитарных предприятий, осуществляющих коммерческую деятельность в рыночных условиях. Принимая во внимание изложенное, актуальность исследования состоит в необходимости поиска направлений совершенствования управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

На современном этапе унитарные предприятия являются одной из основных организационно-правовых форм предприятий государственного (муниципального) сектора. «Среди всех коммерческих организаций унитарные предприятия выделяются тем, что не

являются построенными на началах членства корпорациями и не становятся собственниками закрепленного за ними имущества» [1–7].

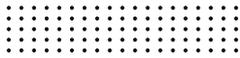
Унитарность рассматриваемого вида коммерческой организации проявляется в обязательном наличии единственного учредителя и, соответственно, единственного собственника имущества данного хозяйствующего субъекта, в связи с чем имущество унитарного предприятия не подлежит делению по вкладам (в отличие от других форм коммерческих организаций).

Различают три вида унитарных предприятий в зависимости от собственника имущества, закрепившего имущество за унитарным предприятием (рис. 1).

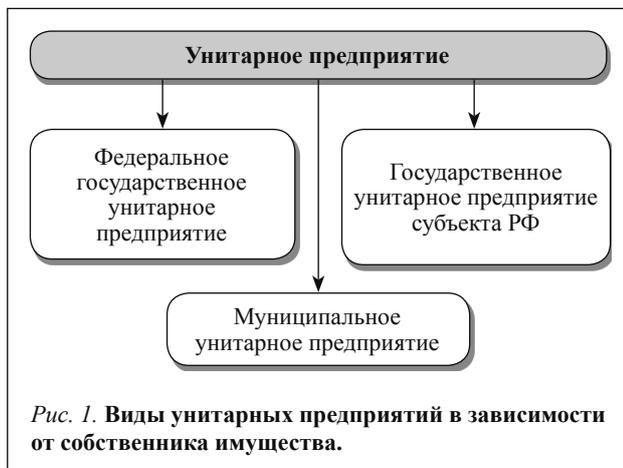
Кроме того, унитарные предприятия классифицируются в зависимости от вида права на закрепленное за ними собственником (учредителем) имущество (рис. 2).

Разница между правом хозяйственного ведения и правом оперативного управления состоит в содержании и объеме полномочий, которыми правопользователей наделяет собственник на переданное им имущество. В связи с этим право хозяйственного ведения является более широким, чем право оперативного управления [4, с. 2].

Стоит отметить, что в рамках настоящего исследования вопросы, связанные с управлением казенными предприятиями не рассматриваются, так как все дей-



Васильева Е. И., Ударцев Н. С.



ствующие государственные унитарные предприятия Свердловской области основаны на праве хозяйственного ведения.

Современные исследователи, в том числе З. Г. Юсупова, указывают на признаки, отделяющие унитарные предприятия от иных коммерческих организаций и характеризующие их как особый вид хозяйствующих субъектов [6, с. 211].

Так, среди основных отличительных особенностей можно отметить следующие:

- унитарность (суть данного понятия раскрыта выше);
- ограниченное вещное право на имущество, закрепленное за унитарными предприятиями;
- публичная собственность (федеральная, субъекта Российской Федерации или муниципальная) в качестве основы для создания унитарного предприятия;
- особый механизм управления, позволяющий руководить предприятием не только единоличному исполнительному органу, но и публично-правовому образованию (рис. 3).

Управление унитарным предприятием – это совокупность целенаправленных действий руководителя предприятия, а также органа государственной власти (местного самоуправления), реализующего функции и полномочия учредителя, направленные на организацию деятельности или отдельных действий для достижения целей, предусмотренных уставом и программой финансово-хозяйственной деятельности предприятия.

Наиболее популярные проблемы государственных унитарных предприятий, формулируемые современными исследователями – «низкая эффективность и неконкурентоспособность в сравнении с коммерческими организациями частного сектора» [8].

Кроме того, выделяется и ряд иных проблем. К примеру, Т. Р. Ханнанова приводит следующие акту-

альные проблемы в сфере управления государственными унитарными предприятиями:

- несовершенная законодательная база, регулирующая деятельность государственных унитарных предприятий;
- проблема двойного подчинения;
- ограничения в совершении крупных сделок со стороны учредителя и собственника имущества;
- низкая заработная плата руководителей и работников предприятий.

В то же время с актуальностью некоторых изложенных проблем можно не согласиться.

Так, двойное подчинение (руководству предприятия и его собственнику) – нормальная практика в управлении коммерческими организациями по всему миру. Например, в акционерном обществе собрание акционеров осуществляет функции и полномочия, схожие с выполняемыми уполномоченным органом государственной власти по отношению к унитарному предприятию.

Вместе с тем ограничения в совершении крупных сделок со стороны собственника имущества существуют по отношению к иным различным типам организационно-правовых форм, что так же является распространенной в мире практикой. Не в полной мере ясны причины, по которым Т. Р. Ханнанова ограничилась лишь крупными сделками, ведь согласованию

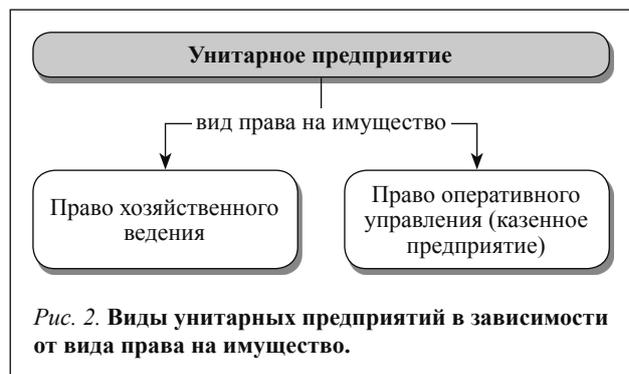




Таблица 1. Перечень государственных унитарных предприятий Свердловской области, осуществляющих деятельность

	Наименование государственного унитарного предприятия Свердловской области	Основные виды деятельности
1	Свердловсквторресурсы	торговля оптовая отходами и ломом
2	Свердловское областное объединение пассажирского автотранспорта	деятельность автобусных станций
3	Областной государственный Центр технической инвентаризации и регистрации недвижимости Свердловской области	кадастровая деятельность
4	Санаторий «Обуховский»	деятельность санаторно-курортных организаций
5	Государственный региональный выставочный центр «ИнЭкспо»	проведение выставок, ярмарок
6	Управление снабжения и сбыта Свердловской области	торговля оптовая твердым, жидким и газообразным топливом
7	Фармация	торговля розничная лекарственными средствами
8	Распорядительная дирекция Мингосимущества Свердловской области	управление недвижимым имуществом
9	УРАЛ-2018	строительство жилых и нежилых зданий
10	Газовые сети	транспортирование по трубопроводам газа, строительство инженерных сетей,
11	Монетный щебеночный завод	разработка гравийных и песчаных карьеров, добыча глины и каолина
12	Совхоз «Шумихинский»	разведение молочного крупного рогатого скота, производство сырого молока

с органом государственной власти (местного самоуправления), осуществляющим функции и полномочия учредителя, подлежат и иные типы сделок унитарных предприятий (продажа и аренда недвижимого имущества, сделки с заинтересованностью руководителя предприятия и др.).

Принимая во внимание изложенные теоретические основы, сформулируем особенности собственной мето-

дики, разработанной для оценки эффективности управления унитарными предприятиями.

При разработке методики принято решение о целесообразности использования функционального подхода к оценке эффективности управления унитарными предприятиями.

При этом оценка базируется на основе частных оценок эффективности отдельных функций управления

Таблица 2. Изменения в структуре государственных унитарных предприятий Свердловской области за 2012–2017 гг.

Показатель	Количество государственных унитарных предприятий Свердловской области					
	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Всего , на начало года	57	50	42	34	23	19
Включено в реестр	1	0	3	0	0	0
Исключено из реестра,	8	8	11	11	4	4
из них:						
реорганизовано	5	4	2	4	0	0
преобразовано в акционерные общества	1	1	8	4	1	0
ликвидировано	2	3	1	3	3	4
Всего , на конец года	50	42	34	23	19	15
из них действующих	–	–	20	13	12	12



Васильева Е. И., Ударцев Н. С.

(планирование, организация, мотивация и контроль). Для оценки каждой функции управления разработана система показателей эффективности, рассчитываемых исходя из официально публикуемых сведений.

Представленный подход позволил выявить конкретные нарушения в реализации функций управления унитарными предприятиями.

Согласно данным официального сайта Мингосимущества Свердловской области по состоянию на конец 2017 года осуществляло деятельность 12 государственных унитарных предприятий Свердловской области.

Перечень предприятий с указанием осуществляемых ими основных видов деятельности представлен в таблице 1.

В рамках настоящего анализа произведен расчет ряда показателей, необходимых для оценки эффективности управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

Рассмотрим и проанализируем изменения в структуре государственных унитарных предприятий Свердловской области за 2012–2017 годы (таблица 2).

С начала 2012 года по конец 2017 года количество предприятий сократилось на 73,7% – с 57 до 15 предприятий.

За рассматриваемый период из реестра государственных унитарных предприятий Свердловской области исключено 46 предприятий, из них 15 реорганизовано (преимущественно путем присоединения одного предприятия к другому, или преобразования в государственные учреждения Свердловской области), 15 акционировано, а также 16 ликвидировано вследствие банкротства.

Необходимо отметить, что 3 из 15 числящихся в реестре по состоянию на конец 2017 года предприятий не осуществляли деятельность, то есть находились в состоянии банкротства, но при этом еще не ликвидированы.

В связи с этим можно констатировать, что за 2012–2017 годы ровно треть государственных унитарных предприятий Свердловской области (19 из 57 предприятий) прекратили финансово-хозяйственную деятельность по причине неудовлетворительного финансового состояния.

Таким образом, доля прекративших осуществление деятельность государственных унитарных предприятий Свердловской области по причине неудовлетворительного финансового состояния (банкротство) в общем количестве осуществлявших деятельность предприятий за рассматриваемый период составила порядка 33,33%.

Между тем акционированию, как промежуточному этапу приватизации, подверглось немногим больше четверти государственных унитарных предприятий Свердловской области (15 предприятий, что составляет 26,3% от начального количества).

По результатам анализа раскрытых сведений можно составить некоторое представление о результатах деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области с точки зрения экономической эффективности.

В номинальных ценах за период 2012–2017 годов отмечается сокращение выручки предприятий на 53,5% – с 9432 до 4381,8 млн рублей (динамика показателя представлена на рис. 4).

При этом в реальном выражении (с учетом накопленной инфляции за рассматриваемый период в размере 44,7% по данным Росстата) существуют основания говорить о сокращении выручки на 74,3% (с 9432 до 2423 млн рублей в ценах 2012 года).

Динамика коэффициента выручки на 1 действующее предприятие с 2014 по 2017 годы (до 2014 года информация о количестве действующих предприятий не публиковалась) – отрицательная (-57,1%), с 471,6 до 201,9 млн рублей. В большей степени отрицательная динамика выручки обусловлена сокращением количества предприятий в связи с их акционированием, реорганизацией и банкротством (ликвидацией).

Также можно предположить, что сокращение выручки от реализации товаров и услуг предприятий начиная с 2014 года в определенной степени связано с кризисными явлениями, возникшими в экономике. В то же время рассмотрим динамику по показателю прибыли прибыльных государственных унитарных предприятий Свердловской области за аналогичный период (представлены на рис. 5).

В номинальном выражении совокупный объем чистой прибыли прибыльных предприятий за 2012–2017 годы сократился на 77,4% – с 268,2 до 60,7 млн рублей.





Васильева Е. И., Ударцев Н. С.



В то же время в ценах 2012 года (в реальном выражении) отмечается снижение на 87,5 % (с 268,2 до 33,6 млн рублей).

Динамика коэффициента прибыли прибыльных предприятий на 1 действующее предприятие с 2014 по 2017 годы (до 2014 года информация о количестве действующих предприятий не публиковалась) – отрицательная (–29,2%), с 7,2 до 5,1 млн рублей.

Стоит отметить, что после 2014 года не публикуются плановые значения по показателю прибыли прибыльных предприятий.

При этом согласно имеющимся данным за 2012–2014 годы отмечается неисполнение плановых значений по указанному показателю.

Так, по итогам 2012 года получена прибыль на 25 % меньше планового значения, в 2013 году – на 15,4 %, в 2014 году (незначительное отклонение) – на 2,4 %.

В соответствии с пунктом 3 статьи 58 Областного закона №9-ОЗ государственные унитарные предприятия Свердловской области перечисляют в областной бюджет часть прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке и сроки, определяемые Правительством Свердловской области [10; ст. 58, п. 3].

Принимая во внимание изложенное, значения прибыли предприятий имеют особую важность, так как именно от данного показателя зависят объемы неналоговых доходов областного бюджета по соответствующей статье.

В связи с этим рассмотрим результаты деятельности государственных унитарных предприятий Сверд-

ловской области с точки зрения бюджетной эффективности (рис. 6).

В общей сложности за 2012–2017 годы в областной бюджет перечислена часть прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении государственных унитарных предприятий Свердловской области, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет в размере 301,3 млн рублей.

Норматив отчислений прибыли, полученной государственными унитарными предприятиями Свердловской области, ежегодно устанавливается Правительством Свердловской области в Программе управления областной собственностью.

Так, в 2012–2013 годах устанавливался дифференцированный норматив – от 10 до 20 % (4 градации – 10, 13, 17 или 20 %), который применялся в зависимости от темпов роста чистой прибыли и объема понесенных расходов на инвестиции в нефинансовые активы.

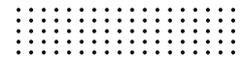
В 2014 году подход сменился – все предприятия, получившие в отчетном финансовом году чистую прибыль, были обязаны перечислить от нее 25 % в областной бюджет [11].

В 2015 году, в связи с кризисными явлениями, происходящими в экономике, в целях мобилизации неналоговых доходов областного бюджета Правительством Свердловской области принято решение об установке норматива отчислений части прибыли предприятий на уровне 50 % [12].

В 2016–2017 годах значение указанного норматива было установлено Правительством Свердловской области на уровне 2014 года – 25 % (без дифференциации).

Указанные обстоятельства явились причиной роста объемов перечисленной в областной бюджет части





Васильева Е. И., Ударцев Н. С.

чистой прибыли государственных унитарных предприятий Свердловской области начиная с 2014 года на фоне сокращения общего количества осуществляющих деятельность предприятий.

В целом с 2012 года объем соответствующих поступлений в областной бюджет к концу 2017 года сократился на 80 % с 85,3 до 17,1 млн рублей в номинальном выражении, или на 88,9 % в реальном выражении (с 85,3 до 9,5 млн рублей в ценах 2012 года).

Рассмотрим, насколько условия оплаты труда в государственных унитарных предприятиях Свердловской области соответствуют рыночным условиям, путем проведения выборочной проверки.

На официальном сайте государственного унитарного предприятия Свердловской области «Распорядительная дирекция Мингосимущества Свердловской области» (предприятие выбрано случайным образом) размещена вакансия «ведущий экономист», предлагаемая заработная плата указана в размере 41 630 рублей, что на 22 % выше средней заработной платы в Свердловской области (34,1 тыс. рублей за 1 квартал 2018 года по данным Свердловскстата)

При этом популярный портал для поиска вакансий hh.ru на аналогичную дату предлагает широкий выбор вакансий в Свердловской области на должность «ведущий экономист» со схожими или менее привлекательными условиями оплаты труда в коммерческих организациях частного (от 30000 до 40000 тыс. рублей)

Таким образом, результаты случайной проверки подтверждают соответствие уровня мотивации рыночным условиям (1 балл согласно методике).

Необходимо отметить, что согласно выявленным результатам, характеризующимся показателями эффективности, реализация функции организации, оценивается неудовлетворительно (0 баллов согласно методике). Очевидна отрицательная динамика значений показателей, характеризующих итоги деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области за 2012–2017 годы.

Кроме того, наблюдается существенное сокращение количества раскрываемых значений показателей, характеризующих результаты управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области за рассматриваемый период (сокращение на 50 %), что негативно влияет на реализацию контрольной функции (0 баллов согласно методике).

По итогам оценки эффективности управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области за 2012–2017 годы, согласно разработанной методике, получены результаты, изложенные в таблице 3.

Так, неудовлетворительная оценка присвоена по итогам расчета показателей эффективности, характеризующих качество реализации функций планирования,

организации и контроля в рамках управления предприятиями.

В соответствии с изложенными результатами выявлены конкретные проблемы в реализации функций управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области:

- устойчивая тенденция снижения экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области;
- несовершенство государственного планирования в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области;
- снижение эффективности контрольной функции в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области;
- несовершенство нормативно-правовой базы.

Рассмотрим суть изложенных проблем и сформируем рекомендации, направленные на их преодоление.

Устойчивая тенденция снижения экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области выражается в сокращении выручки предприятий на 74,3 %, отрицательной динамике коэффициента выручки на 1 действующее предприятие (-57,1 %), сокращении прибыли прибыльных предприятий на 87,5 %, отрицательной динамике коэффициента прибыли прибыльных предприятий на 1 действующее предприятие (-29,2 %) и сокращении части прибыли предприятий, перечисленной в областной бюджет на 88,9 % (все расчеты произведены в реальном выражении в ценах 2012 года). На фоне потери финансовой устойчивости государственных унитарных предприятий Свердловской области треть – 19 из 57 предприятий прекратили деятельность по причине неудовлетворительного финансового состояния (банкротство).

В то же время, как показал анализ, Правительство Свердловской области в кризисных условиях экономики мобилизует неналоговые доходы областного бюджета за счет увеличения норматива отчислений части прибыли унитарных предприятий, а также отказа от дифференцированного подхода к определению указанного норматива, что может являться одним из ключевых негативных факторов для хозяйствующих субъектов в условиях экономического кризиса.

Необходимо отметить, решение об установлении норматива отчислений предприятий в размере 50 % от чистой прибыли было принято Правительством Свердловской области после принятия аналогичной нормы на федеральном уровне Правительством Российской Федерации.

При этом если на федеральном уровне указанная мера была направлена на привлечение существенных объемов денежных средств в виде части

Таблица 3. Результаты оценки эффективности управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области за 2012–2017 гг., согласно методике, разработанной в рамках исследования.

Наименование функции	Показатель	Значение	Количество баллов	Вывод
Планирование	Наличие расхождений в различных плановых документах по аналогичным показателям	Да	0	Неудовлетворительная оценка реализации функции
	Качество документов стратегического планирования	Неудовлетворительное	0	
Организация	Динамика коэффициента выручки на одно действующее предприятие	Отрицательная динамика (-57,1 %)	0	Неудовлетворительная оценка реализации функции
	Динамика коэффициента прибыли на одно действующее предприятие	Отрицательная динамика (-29,2 %)	0	
	Доля прекративших осуществление деятельность государственных унитарных предприятий Свердловской области по причине неудовлетворительного финансового состояния (банкротство) в общем количестве осуществлявших деятельность предприятий за рассматриваемый период	33,33 %	0	
Мотивация	Соответствие условий оплаты труда сотрудников унитарных предприятий рыночным условиям	Соответствует	1	Удовлетворительная оценка реализации функции
Контроль	Динамика количества раскрываемых значений показателей, характеризующих результаты управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области	Отрицательная динамика (-50 %)	0	Неудовлетворительная оценка реализации функции

прибыли инфраструктурных компаний, а также предприятий нефтегазового и оборонно-промышленного секторов, относящихся к федеральной собственности, то полезность и действенность указанной меры на региональном уровне неоднозначна в силу незначительности доли доходов областного бюджета в виде части прибыли государственных унитарных предприятий Свердловской области в общем объеме доходов бюджета Свердловской области (в качестве примера – 64 из 171 738,8 млн рублей за 2016 год, что составляет 0,04 %).

В целях повышения финансовой устойчивости государственных унитарных предприятий Свердловской области предлагается ввести дифференцированный норматив отчислений части чистой прибыли предприятий в зависимости от объема запланированных расходов на инвестиции в нефинансовые активы.

Указанную норму представляется целесообразным ежегодно устанавливать в утверждаемых Правительством Свердловской области Программах управления областной собственностью.

По каждому предприятию при участии Мингосимущества Свердловской области, отраслевых органов государственной власти Свердловской области, а также

руководителей указанных предприятий, необходимо проработать целесообразность реализации инвестиционных программ, в том числе предусматривающих внедрение инновационных технологий.

Актуальность предлагаемого решения подтверждается тем, что в текущих условиях новой технологической революции, политика повышения эффективности государственного сектора экономики за счет внедрения инновационных технологий уже последовательно реализуется и показывает свою результативность в Китае, Малайзии и Казахстане [13, С. 6].

В этой связи стоит упомянуть, что Президент Российской Федерации в ходе послания Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года подчеркнул готовность России оказывать содействие развитию в том числе предприятиям, использующим инновационные технологии.

В случае признания целесообразности реализации указанных инвестиционных программ, следует полностью освободить соответствующие государственные унитарные предприятия Свердловской области от обязанности уплаты части прибыли в областной бюджет и направить высвобожденные средства на развитие предприятий.



Васильева Е. И., Ударцев Н. С.

Данная мера в некоторой степени отразится на объемах неналоговых доходов Свердловской области, однако в долгосрочной перспективе при должной реализации обеспечит рост стоимости чистых активов предприятий (как следствие – активов Свердловской области), а также повысит привлекательность для потенциальных инвесторов в случае принятия решения об их приватизации.

Кроме того, необходимо проработать вопрос о передаче государственной собственности Свердловской области, находящейся в хозяйственном ведении неэффективных предприятий в концессию с организацией последующего мониторинга заключения и исполнения заключенных концессионных соглашений.

Суть проблемы, выраженной в несовершенстве государственного планирования в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, заключается в следующем.

Помимо прочего, в ходе государственного планирования в части управления государственными предприятиями Свердловской области применяются следующие механизмы:

- ежегодная разработка и принятие Программы управления областной собственностью;
- стратегическое планирование.

В Свердловской области ежегодно на срок, соответствующий сроку составления областного бюджета, принимается Программа управления государственной собственностью Свердловской области и приватизации государственного имущества Свердловской области (далее – Программа управления областной собственностью) [10, Ст. 70].

В упрощенном виде порядок разработки Программы управления областной собственностью можно представить следующим образом:

1) исполнительные органы государственной власти Свердловской области направляют в адрес Мингосимущества Свердловской области обоснованные предложения в Программу управления областной собственностью (в том числе предложения, касающиеся вопросов управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области);

2) Мингосимущество Свердловской области:

- проводит экспертизу предложений, в случае необходимости запрашивает дополнительную информацию;
- в случае, если предложения касаются приватизации объектов государственной собственности, составляет заключение на поступившие предложения о целесообразности приватизации государственного имущества Свердловской области;
- готовит проект постановления Правительства Свердловской области об утверждении Программы управления областной собственностью;

3) разработанный проект Программы управления областной собственностью с приложением необходимых документов представляется на рассмотрение Межведомственной комиссии по эффективности управления государственной собственностью Свердловской области (далее – Межведомственная комиссия), Межведомственная комиссия принимает решение об одобрении проекта, либо направляет его на доработку;

4) согласованный проект Программы управления областной собственностью вносится в Правительство Свердловской области для утверждения;

5) утвержденная Программа управления областной собственностью направляется для одобрения в Законодательное Собрание Свердловской области.

Внесение изменений в Программу управления областной собственностью осуществляется в таком же порядке, в котором осуществляется ее подготовка и принятие.

Деятельность упомянутой выше Межведомственной комиссии регламентирована постановлением Правительства Свердловской области от 15.04.2010 № 613-ПП. При этом Правительством Свердловской области не определены основания для принятия решения указанным совещательным органом по итогам рассмотрения проекта Программы управления областной собственностью, что является коррупциогенным фактором (широта дискреционных полномочий) согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 [14].

Кроме того, исполнительные органы государственной власти Свердловской области, осуществляющие координацию и регулирование деятельности в соответствующих отраслях, ежегодно утверждают программы финансово-хозяйственной деятельности подведомственных им государственных унитарных предприятий Свердловской области (далее – Программа деятельности) [15].

Проанализировав документы стратегического планирования, можно заключить, что мероприятия, затрагивающие вопросы управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, предусмотрены государственной программой Свердловской области «Повышение эффективности управления государственной собственностью Свердловской области до 2024 года», утвержденной Постановлением Правительства Свердловской области 21.10.2013 № 1264-ПП (далее – государственная программа № 1264-ПП), ответственным исполнителем которого является Мингосимущество Свердловской области.

Рассмотрим цели, задачи и мероприятия государственной программы № 1264-ПП, затрагивающие



Васильева Е. И., Ударцев Н. С.



вопросы управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, по которым установлены целевые показатели на весь срок реализации документа стратегического планирования (рис. 7).

Помимо указанного на рисунке, государственной программой № 1264-ПП предусмотрены отдельные мероприятия по предоставлению бюджетных инвестиций унитарным предприятиям, носящие текущий характер. На протяжении планируемого периода с 2016 до 2024 года в качестве целевого показателя «Количество государственных унитарных предприятий Свердловской области, осуществляющих хозяйственную деятельность» установлено одно и то же значение – 11 предприятий, то есть по единственному мероприятию, связанному с управлением государственными унитарными предприятиями Свердловской области, не планируется на протяжении 8 лет никаких изменений целевого значения.

Вместе с тем указанные значения не соотносятся с планами Правительства Свердловской области на 2018 год – в Программе управления областной собственностью на соответствующий год предусмотрены к акционированию 2 предприятия (на конец 2017 года осуществляли деятельность 12 предприятий). Аналогичные расхождения имеют место в предшествующие периоды.

Таким образом, следует отметить, что стратегическое планирование, осуществляемое Правительством Свердловской области в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, носит формальный характер.

В целом основная нормативно-правовая база в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области рассмотрена.

При этом выявленные недостатки нормативно-правовой базы дают основания для неудовлетворительной оценки реализации функции государственного планирования в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

Правительству Свердловской области предлагается нормативно закрепить основания для принятия реше-

ния Межведомственной комиссией об одобрении или о доработке проекта Программы управления областной собственностью по итогам его рассмотрения.

Также необходимо привести в соответствие друг с другом все плановые документы в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области. Кроме того, требуется выработка соответствующей долгосрочной политики, что, без всяких сомнений, должно найти отражение в документах стратегического планирования.

Снижение эффективности контрольной функции в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области обусловлено тенденцией снижения информативности раскрываемых сведений о результатах управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

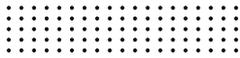
Так, рассмотрим изменения в содержании отчетов об исполнении Программ управления областной собственностью в части итогов деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области (ГУП СО), представленные на рис. 8.

Стоит обратить внимание, что к концу анализируемого периода количество включенных в отчеты показателей экономической эффективности сократилось вдвое.

По итогам 2014 года не включен в отчет показатель размера среднемесячной заработной платы одного работника.

При этом в отчеты за 2015–2017 годы в сравнении с 2012 и 2013 годами не включены такие важнейшие показатели, как чистая прибыль (совокупная по всем предприятиям), убыток убыточных предприятий, инвестиции в нефинансовые активы, среднемесячная заработная плата одного работника и производительность труда.

Кроме того, как уже указывалось выше, после 2013 года больше не обнаружится ранее включаемая в отчеты информация о показателях, характеризующих экономическую эффективность акционерных обществ (выручка, чистая прибыль, чистая прибыль прибыльных и чистый убыток убыточных обществ).



Васильева Е. И., Ударцев Н. С.

Таким образом, на фоне объявленного на федеральном уровне повышения информационной открытости как одного из центральных направлений совершенствования системы государственного управления, наблюдается значительное снижение открытости в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

Между тем в соответствии с действующим порядком отчеты об исполнении Программ управления областной собственностью прошли согласование с большинством исполнительных органов государственной власти Свердловской области, с Администрацией Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области (до 2016 года – Аппаратом Правительства Свердловской области), после чего подписаны Губернатором Свердловской области (до 2016 года – Председателем Правительства Свердловской области), а затем рассмотрены сперва профильным комитетом, а затем непосредственно Законодательным Собранием Свердловской области.

Представляется вероятным, что при формировании соответствующих отчетов составители, прежде всего, стремились предотвратить выявление негативных результатов, что объясняет снижение информативности, в том числе исключение ряда важнейших показателей экономической эффективности.

Вместе с тем, Законодательное Собрание, которому представляются отчеты об исполнении Программ управления областной собственностью не в полной мере справилось с одной из важнейших возложенных на него функций – контрольной, что, в целом можно признать структурной проблемой институтов представительской демократии на всех уровнях в Российской Федерации.

Для решения указанной проблемы целесообразно разработать и утвердить Правительством Свердловской области форму отчета об исполнении Программы управления областной собственностью, предусматри-

вающую помимо прочего набор конкретных показателей, позволяющих произвести объективную оценку эффективности реализованных мероприятий.

Так, экономическую эффективность государственных унитарных предприятий Свердловской области можно оценивать по таким показателям, как темпы роста чистой прибыли, темпы роста чистых активов, коэффициенты рентабельности, коэффициенты соотношения заемного и собственного капитала, коэффициент роста производительности труда.

В условиях убыточности деятельности существует возможность введения аналогичных показателей, характеризующих замедление отрицательной динамики.

Кроме того, в целях оценки социальной эффективности целесообразно ввести показатель темпа роста среднемесячной заработной платы работников (за исключением руководителей, из заместителей и главных бухгалтеров).

Внедрение изложенных предложений позволит реализовать потенциал контрольной функции в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, что обеспечит возможность для реализации требующихся превентивных и корректирующих мер.

В связи с тем, что решение выявленных проблем предложено путем внесения изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность государственных унитарных предприятий Свердловской области, а также принимая во внимание факт выявления нарушения антикоррупционного законодательства, существуют основания говорить о наличии проблемы несовершенства нормативно-правовой базы.

С учетом вышеизложенного, основные выявленные проблемы в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, а также основные предложения, направленные на их преодоление, представлены в таблице 4 (стр. 122).

2012–2013 гг.	2014 гг.	2015–2017 гг.
<ul style="list-style-type: none">• Информация об изменениях в реестре ГУП СО• Информация о выполнении 10 показателей экономической эффективности• Анализ состава убыточных ГУП СО• Информация о реорганизации и ликвидации ГУП СО	<ul style="list-style-type: none">• Информация об изменениях в реестре ГУП СО• Информация о выполнении 9 показателей экономической эффективности• Анализ состава убыточных ГУП СО• Информация о реорганизации и ликвидации ГУП СО	<ul style="list-style-type: none">• Информация об изменениях в реестре ГУП СО• Информация о выполнении 5 показателей экономической эффективности• Перечень действующих ГУП СО• Информация о реорганизации и ликвидации ГУП СО

Рис. 8. Изменения в содержании отчетов об исполнении Программ управления областной собственностью за 2012–2017 гг.



Васильева Е. И., Ударцев Н. С.

Таблица 4. Выявленные проблемы в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, а также предложения, направленные на их преодоление

Выявленная проблема в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области	Предложения, направленные на преодоление выявленных проблем в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области
устойчивая тенденция снижения экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области	<ul style="list-style-type: none">по каждому предприятию при участии Мингосимущества Свердловской области, отраслевых органов государственной власти Свердловской области, а также руководителей указанных предприятий, необходимо проработать вопрос целесообразности реализации инвестиционных программ, в том числе предусматривающих внедрение инновационных технологий в деятельность предприятий;ввести дифференцированный норматив отчислений части чистой прибыли предприятий в зависимости от объема запланированных расходов на инвестиции в нефинансовые активы (в частности – полностью освободить государственные унитарные предприятия Свердловской области, имеющие утвержденные инвестиционные программы, от обязанности уплаты части прибыли в областной бюджет), высвобожденные денежные средства направить на развитие предприятий;проработать вопрос о передаче государственной собственности Свердловской области, закрепленной за неэффективными государственными унитарными предприятиями Свердловской области, в концессию с организацией последующего мониторинга заключения и исполнения заключенных концессионных соглашений.
несовершенство государственного планирования в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области	<ul style="list-style-type: none">нормативно закрепить основания для принятия решения Межведомственной комиссией об одобрении или о доработке проекта Программы управления областной собственностью по итогам его рассмотрения (для устранения нарушений антикоррупционного законодательства);устранить расхождения и несоответствия в Программах управления областной собственностью и в государственной программе № 1264-ПП;выработать среднесрочную и долгосрочную политику в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области и внести корректировки, предусматривающие оптимизацию количества соответствующих хозяйствующих субъектов, в целевые значения государственной программы № 1264-ПП до 2024 года.
снижение эффективности контрольной функции в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, обусловленное тенденцией снижения информативности раскрываемых сведений о результатах управления указанными хозяйствующими субъектами	разработать и утвердить Правительством Свердловской области форму отчета об исполнении Программы управления областной собственностью, предусматривающую следующие показатели: темп роста чистой прибыли (темп замедления роста убытка), темпы роста чистых активов (темп замедления сокращения чистых активов), коэффициент общей рентабельности, коэффициент соотношения заемного и собственного капитала, коэффициент роста производительности труда, темпа роста среднемесячной заработной платы работников (за исключением руководителей, из заместителей и главных бухгалтеров).
несовершенство нормативно-правовой базы в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области	Внести изменения в следующие нормативно-правовые акты: <ul style="list-style-type: none">областной закон № 9-ОЗ (дополнить нормой: «форма отчета об исполнении Программы управления областной собственностью устанавливается Правительством Свердловской области»);постановление Правительства Свердловской области № 1911-ПП (предусмотреть форму отчета об исполнении Программы управления областной собственностью согласно представленным выше рекомендациям);при разработке программ управления областной собственностью устанавливать дифференцированный норматив отчислений части чистой прибыли предприятий в зависимости от объема запланированных расходов на инвестиции в нефинансовые активы (полностью освобождать предприятия, имеющие утвержденные инвестиционные программы, от обязанности уплаты части прибыли в областной бюджет);постановление Правительства Свердловской области № 613-ПП (закрепить основания для принятия решения Межведомственной комиссией об одобрении или о доработке проекта Программы управления областной собственностью по итогам его рассмотрения);государственная программа № 1264-ПП (приведение целевых показателей в соответствие с Программой управления областной собственностью, а также среднесрочной и долгосрочной политикой в соответствующей сфере).



Васильева Е. И., Ударцев Н. С.

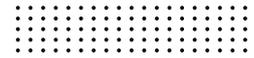
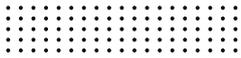
Предложенный комплекс предложений, направленных на совершенствование управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, позволит повысить эффективность деятельности органов государственной власти Свердловской области, а также обеспечит прозрачность и обоснованность принимаемых решений.

Литература:

1. Истомина Н. А. Планирование поступлений от деятельности унитарных предприятий в бюджеты территорий // Экономика и управление. 2010. № 9 (144) С. 38–41.
2. Левченко В. И. Региональные особенности трансформации отношений государственной собственности (на примере Свердловской области) // Региональная и муниципальная экономика. 2011. № 3(35) С. 120–123.
3. Левченко В. И. Институциональные преобразования в управлении государственной собственностью в регионе (на примере Свердловской области) // Известия УрГЭУ. 2012. № 1(39) С. 117–123.
4. Мицык Г. Ю. Необходимость комплексного и тщательного изучения института ограниченных вещных прав // Концепт. 2014. № 07. С. 1–10.
5. Орлов Е. В. Унитарные предприятия: история, основы деятельности, перспективы // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. № 5-1. С. 74–84.
6. Юсупова З. Г. К вопросу о существенных и дуалистических признаках унитарного предприятия // Вестник экономики, права и социологии. 2014. № 4. С. 209–212.
7. Унитарное предприятие в гражданском праве. Научный портал. [электронный ресурс]. URL: <http://sinref.ru/04000pravo/028.htm> (дата обращения 04.09.2018).
8. Проблемы и перспективы развития государственного предпринимательства в России. Научный портал SciCenter. [электронный ресурс]. URL: <http://scicenter.online/ekonomika-regionov-scicenter/problemyi-perspektivy-i-razvitiya-44996.html> (дата обращения 05.09.2018).
9. Отчеты об исполнении программ управления государственной собственностью Свердловской области и приватизации государственного имущества Свердловской области за 2012–2017 годы: Постановление Правительства Свердловской области от 22 мая 2013 г. № 644-ПП, от 27 мая 2014 г. № 461-ПП, от 14 мая 2015 г. № 369-ПП, от 31 мая 2016 г. № 363-ПП, от 12 мая 2017 г. № 315-ПП и от 10 мая 2018 г. № 278-ПП. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Об управлении государственной собственностью Свердловской области: Областной закон от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. от 29 июня 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Программа управления государственной собственностью свердловской области и приватизации государственного имущества свердловской области на 2014 год и плановый период 2015–2016 годов: Постановление Правительства Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 1329-ПП (в ред. от 27 ноября 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Программы управления государственной собственностью свердловской области и приватизации государственного имущества свердловской области на 2015 год и плановый период 2016–2017 годов, на 2016 год, а также на 2017 год и плановый период 2018–2019 годов: постановления Правительства Свердловской области от 11 ноября 2014 г. № 969-ПП (в ред. от 04 декабря 2015 г.), от 06 ноября 2015 г. № 1036-ПП (в ред. от 22 декабря 2017 г.) и от 16 ноября 2016 г. № 807-ПП (в ред. от 30 ноября 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Идрисов Г. И., Княгинин В. Н., Кудрин А. Л., Рожкова Е. С. Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России // Вопросы экономики. 2018. № 4.
14. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96-ПП (в ред. от 10 июля 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. О мерах по повышению эффективности использования имущества Свердловской области, находящегося в хозяйственном ведении государственных унитарных предприятий Свердловской области, оперативном управлении государственных учреждений Свердловской области, а также акций акционерных обществ с долей Свердловской области в уставном капитале: Постановление Правительства Свердловской области от 20 апреля 2010 г. № 647-ПП (в ред. от 23 марта 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Istomina N. A. Planning of revenues from the activities of unitary enterprises in the budgets of territories // Economics and management. 2010. № 9 (144) P. 38–41.
2. Levchenko V. I. Regional features of the transformation of state property relations (on the example of the Sverdlovsk region) // Regional and municipal economy. 2011. № 3 (35) P. 120–123.
3. Levchenko V. I. Institutional transformations in the management of state property in the region (on the example of the Sverdlovsk region) // Izvestiya UrGeU. 2012. № 1 (39) P. 117–123.



Васильева Е. И., Ударцев Н. С.

4. Mitsik G. Yu. Necessity of a comprehensive and thorough study of the institution of limited proprietary rights // *Concept*. 2014. №7. P. 1–10.
5. Orlov E. V. Unitary enterprises: history, bases of activity, prospects // *News of Tula State University. Economic and legal sciences*. 2015. №5-1. P. 74–84.
6. Yusupova Z. G. On the question of the essential and dualistic features of a unitary enterprise // *Bulletin of Economics, Law and Sociology*. 2014. №4. P. 209–212.
7. Unitary enterprise in civil law. Scientific portal Sinref. [e-resource]. URL: <http://sinref.ru/04000pravo/028.htm> (date of reference 04.09.2018).
8. Problems and prospects of development of the state business in Russia. Scientific portal SciCenter. [e-resource]. URL: <http://scicenter.online/ekonomika-regionov-scicenter/problemyi-perspektivyi-razvitiya-44996.html> (date of reference 05.09.2018).
9. Reports on the implementation of programs for the management of state property of the Sverdlovsk region and the privatization of state property in the Sverdlovsk region for 2012–2017: Decree of the Government of the Sverdlovsk region of 22 May 2013 № 644-DG, of 27 May 2014 № 461-DG, of 14 May 2015 № 369-DG, of 31 May 2016 № 363-DG, of 12 May 2017 № 315-DG, of 10 May 2018 № 278-DG. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
10. On the management of state property of the Sverdlovsk region: Oblast law of 10 April 1995 № 9-OL (as amended on 29 June 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
11. The program for the management of state property of the Sverdlovsk region and the privatization of the state property of the Sverdlovsk region for 2014 and the planning period 2015–2016: Decree of the Government of the Sverdlovsk region of 29 October 2013 № 1329-DG (as amended on 27 November 2014). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
12. Programs of state property management of Sverdlovsk region and privatization of state property of Sverdlovsk region for 2015 and planned period 2016–2017, for 2016, and also for 2017 and planning period 2018–2019: resolutions of the Government of the Sverdlovsk region of 11 November 2014 № 969-RG (as amended on 4 December 2015), of 6 November 2015 № 1036-RG (as amended on 22 December 2017), of 16 November 2016 № 807-RG (as amended on 30 November 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
13. Idrisov G. I., Knyaginina V. N., Kudrin A. L., Rozhkova E. S. A New Technological Revolution: Challenges and Opportunities for Russia // *Issues of Economics*. 2018. №4.
14. Methodology for conducting anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts: Resolution of the Government of the Russian Federation № 96 of 26 February 2010 (as amended on 10 July 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
15. On measures to improve the efficiency of the use of property in the Sverdlovsk region, which is under the economic control of the state unitary enterprises of the Sverdlovsk region, the operational management of state institutions of the Sverdlovsk region, as well as the shares of joint-stock companies with a stake in the Sverdlovsk region in the authorized capital: Decree of the Government of the Sverdlovsk region № 647-GR of 20 April 2010 (as amended on 23 March 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.