

9.13. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ВЫСВОБОЖДАЕМЫМ ВОЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ

Чистов И.В., д.э.н., заведующий кафедрой,
заслуженный деятель науки РФ;
Закутнев С.Е., к.э.н., докторант

Военный университет

В статье рассмотрены нормативно-правовое регулирование вопросов управления высвобождаемым военным имуществом, содержание процесса управления высвобождаемым военным имуществом, проведен анализ методических основ определения эффективности управления высвобождаемым военным имуществом.

Мероприятия, проводимые в рамках государственной политики по военному строительству, направлены, в частности, на оптимизацию структуры и численности Вооруженных Сил РФ. В связи с проведением соответствующих организационно-штатных мероприятий происходит высвобождение значительного количества военного имущества, которое может быть возвращено в хозяйственный оборот. Учитывая, что расходы на национальную оборону и безопасность составляют значительную часть расходов федерального бюджета и имеют тенденцию постоянного увеличения, становится очевидным, что при рациональном использовании высвобождаемого государственной собственности в виде недвижимого и движимого военного имущества может быть получен значительный экономический эффект в интересах как военной организации, так и страны в целом. Это во многом зависит от качества и эффективности управления объектами высвобождаемого военного имущества (ВВИ) в рамках действия рыночных условий и методов хозяйствования.

Высвобождаемое недвижимое военное имущество, как специфический объект управления, появилось и развивается в российской экономике с момента становления и развития в стране рыночных отношений, частной собственности на средства производства и появления вместе с этим рынка недвижимости. Ряд объектов, относящихся ранее к основным фондам, приобрел новое свойство – обращаться на товарном рынке в виде специфического товара – недвижимого имущества. Это обусловило необходимость в принципиально новых для органов государственного и военного управления функциях.

Необходимость повышения эффективности использования высвобождаемого военного имущества, измеряемой его вкладом в формирование валового продукта и национального дохода, умножение национального богатства, решение задач социального развития и удовлетворения потребностей военной организации государства в экономических ресурсах, обуславливает задачу анализа методов оценки эффективности управления данным имуществом применительно к разным способам его использования в российской экономике, функционирующей на рыночных началах.

Порядок отнесения государственного имущества к федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации должен устанавливаться специальным законом. В его отсутствие сохраняет си-

лу постановление Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 г. 3020-1, которым определены объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач [9]. К указанным объектам относятся и имущество Вооруженных Сил РФ, железнодорожных, пограничных и внутренних войск, органов безопасности, органов внутренних дел Российской Федерации и других учреждений, финансирование которых осуществляется из республиканского бюджета РФ, а также расположенных на территории РФ учреждений, финансировавшихся из государственного бюджета СССР.

К имуществу воинской части, как правило, относятся все виды вооружения, военной техники, боеприпасы, горюче-смазочные материалы, топливо, продовольствие, вещевое имущество и иные виды военного имущества, здания, сооружения, деньги и ценные бумаги, другие материальные средства, являющиеся федеральной собственностью и закрепленные за воинской частью [1].

Закрепление имущества за воинской частью осуществляется как при ее формировании, так и после окончания формирования. В директиве (приказе) вышестоящего командира (командующего) о формировании воинской части наряду с другими вопросами указывается порядок укомплектования вооружением, военной техникой и другими материальными средствами, а также порядок выделения земельных участков, казарменно-жилищного фонда, квартирного имущества. Все имущество, получаемое формируемой воинской частью от воинской части (соединения) – формирователя, заносится в книги учета. По окончании формирования воинская часть представляет соответствующие службы военного округа донесения о полученных в период формирования материальных и денежных средствах. Закрепление за воинской частью имущества и денежных средств, получаемых после окончания формирования, осуществляется посредством их оприходования и ведения учета.

Право федеральной собственности на имущество Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов означает, что оно находится в собственности РФ, а не государственных организаций и органов, за которыми оно закреплено (или им предоставлено во владение, пользование и распоряжение).

Вооруженным Силам РФ, другим войскам, воинским формированиям и органам имущество предоставляется на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления. Собственник (государство) имеет возможность, сохраняя за собой право собственности на имущество, передавать его в самостоятельное управление создаваемого им нового субъекта гражданского права (воинской части). Субъект владеет, пользуется и распоряжается переданным ему имуществом в соответствии с целями деятельности, заданиями собственника и назначением данного имущества и в порядке, установленном федеральным законодательством. При этом субъект не вправе продавать принадлежащее ему имущество, сдавать его в аренду, в залог, совершать другие сделки с имуществом без

согласия собственника (государства). Собственник осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью имущества.

На праве хозяйственного ведения имущество передается предприятиям, входящим в структуру Министерства обороны РФ, других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрено исполнение военной службы. Собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении, в соответствии с законом решает вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора (руководителя) предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества. Предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника.

На праве оперативного управления имущество закрепляется за воинскими частями и иными военными организациями, которые в соответствии с законодательством наделены статусом учреждения. Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет бюджетных средств.

Таким образом, к военному имуществу относятся штатное и табельное военное и иное имущество, находящееся в оперативном управлении предприятий и организаций, находящихся в системе соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также сверхнормативное военное имущество.

Военное имущество классифицируется на движимое и недвижимое. В Вооруженных Силах РФ недвижимое военное имущество включает завершенные и незавершенные строительством казарменно-жилищный, складской фонды, коммунальные сооружения, специальные здания и сооружения со смонтированным инженерным, технологическим и специальным техническим оборудованием, иные объекты, перемещение которых без соразмерного ущерба их назначению невозможно, а также воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты, подлежащие государственной регистрации.

К казарменно-жилищному фонду относятся:

- казармы, здания штабов, служебные здания учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций;
- жилые дома, общежития и гостиницы; культурно-бытовые, спортивные и учебные здания и сооружения;
- здания медицинских и детских учреждений; караульные помещения;
- производственные здания;
- здания войсковых мастерских;
- коммунально-бытовые и торгово-бытовые здания и сооружения;
- убежища и т.п.

Складской фонд включает: здания хранилищ, складов и сооружений, обеспечивающих их функционирование в пределах складской зоны.

К коммунальным сооружениям относятся:

- электростанции, трансформаторные подстанции, водоканализационные установки (насосные станции, станции перекачки, очистные сооружения водопровода и канализации, водозаборные сооружения, артезианские скважины, водонапорные башни, подземные сооружения-резервуары для воды);

- котельные установки;
- устройства для механической топливоподачи и шлакоудаления, тепловые узлы и пункты и т.п.;
- внутренние и наружные сети водопровода, канализации, теплоснабжения, горячего водоснабжения, газоснабжения, электроснабжения (воздушные и кабельные) и сооружения на этих сетях и т.п.

К специальным зданиям и сооружениям относятся: здания и сооружения, определенные приказами главнокомандующих видами Вооруженных Сил РФ, командующих родами войск, начальников главных и центральных управлений Министерства обороны РФ. К ним относятся здания и сооружения аэродромов, причалов, танкодромов, автодромов, командных пунктов и т.п.

Перечень высвобождаемого движимого военного имущества (кроме вооружения и боеприпасов), реализуемого федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, утвержден Постановлением Правительства РФ «О реализации высвобождаемого движимого военного имущества» от 15 октября 1999 г. №1165 [10].

Высвобождаемое недвижимое военное имущество – недвижимое военное имущество, в отношении которого соответствующим органом исполнительной власти принято решение о высвобождении. Решение о высвобождении недвижимого военного имущества внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, войск гражданской обороны, воинских формирований и органов принимается Федеральным агентством по управлению государственным имуществом по представлению федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба [6]. Решения о высвобождении недвижимого военного имущества, находящегося у Вооруженных Сил РФ на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, земельных участков, находящихся на праве постоянного (бессрочного) пользования, а также имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении предприятий и организаций, подведомственных Министерству обороны РФ, принимает Министерство обороны РФ [7].

В отношении движимого военного имущества свое право принимать решения о его высвобождении Правительство РФ делегировало федеральным органам исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба [10].

Высвобождаются может военное имущество, снятое с вооружения и снабжения, не годное к использованию по прямому назначению, списанное, выслужившее гарантийный срок хранения в запасах, а также сверхнормативное и неиспользуемое, сырье, материалы, изделия, оборудование, транспортные средства, в том числе полученные в результате отдельных процессов переработки, утилизации, ликвидации и демилитаризации.

Использование вооружения, военной, специальной техники и других материальных средств, не имеющих перспектив применения для обеспечения обороны и безопасности государства, закрепленных на праве оперативного управления за Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами, может осуществляться одним из следующих способов [8]:

- реализация по линии военно-технического сотрудничества либо в соответствии с действующим законодательством;
- передача организациям [5];

- разборка на детали и (или) сборочные единицы для использования в качестве запасных частей, принадлежности при проведении ремонта вооружения, военной техники и в учебных целях без прекращения права оперативного управления войсками и органов;
- утилизация в рамках реализации федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005-2010 гг.)». Решение об утилизации имущества, не имеющего перспектив применения, принимается при обосновании невозможности и (или) нецелесообразности его использования иным способом;
- демилитаризация для последующей передачи субъектам РФ или органам местного самоуправления для экспонирования в музеях либо установки в качестве памятников.

Процесс управления федеральной собственностью и одной из ее составляющих – высвобождаемым военным имуществом – должен осуществляться таким образом, чтобы затраты на его содержание и управление не превышали доходов, полученных от процесса управления. Для этого в процессе управления необходимо применять некий набор методов и приемов управления, которые в совокупности составляют единую методологию управления высвобождаемым военным имуществом.

Процесс управления высвобождаемым военным имуществом должен осуществляться с учетом принципов эффективного менеджмента, базовых положений гражданского и хозяйственного законодательства. Одна из главных особенностей управления ВВИ заключается в том, что это имущество отличается абсолютным масштабом обобществления, затрудняющим реализацию оперативных управляющих воздействий собственника на объекты собственности. Поэтому при управлении высвобождаемым военным имуществом наиболее типичным является передача отдельных объектов конкретным юридическим или физическим лицам, что позволяет локализовать управляющие воздействия на них. В результате такого закрепления происходит изменение правового статуса отдельных объектов ВВИ, что влияет на выбор способов управляющих воздействий на объекты со стороны собственника. В рамках изложенного, реализация процесса управления ВВИ определяется этапами, представленными на рис. 1.

Особой функцией сложных систем является управление, которое непосредственно направлено на упорядочение, сохранение и повышение целостности системы, ее организации, на повышение эффективности целенаправленной деятельности. Применительно к высвобождаемому военному имуществу, процесс управления имеет ряд существенных особенностей, обусловленных распределенным характером объектов управления (многие объекты ВВИ разнесены территориально и разобщены ведомственно) и имущественными нормативно-правовыми ограничениями на выбор управляющих воздействий. Например, необходимо жестко соблюдать многие нормы и правила, вытекающие из условий функционирования и нести высокую ответственность за правильность принимаемых решений.

Проблема повышения эффективности управления государственным имуществом обсуждается и рассматривается как учеными, так и государственными органами власти. Задачи достижения максимальной эффективности использования федерального имущества ставятся Правительством РФ в принимаемых программах, концепциях и других нормативно-правовых актах [2; 4; 11]. Проблема эффективного использования высвобож-

даемого военного имущества представляет не только теоретический интерес, ее разработка и исследование обусловлены непосредственной практической потребностью, низкой экономической отдачей объектов ВВИ, находящихся в государственной собственности.

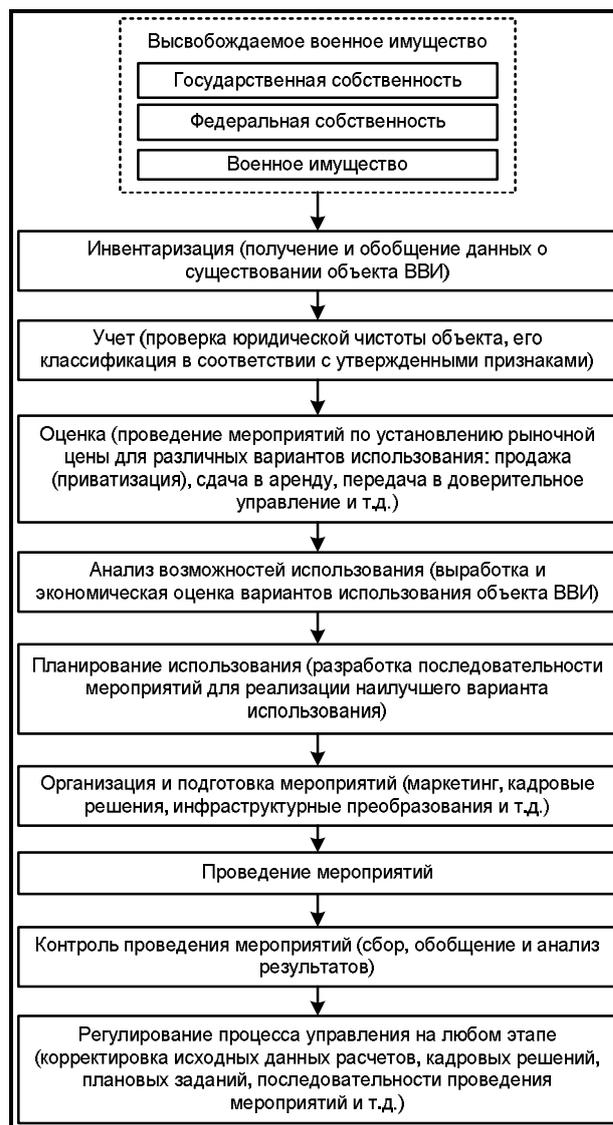


Рис. 1. Этапы реализации процесса управления высвобождаемым военным имуществом

Анализ методических основ определения эффективности управления ВВИ целесообразно начать с рассмотрения подходов к определению эффективности управления любой системы, объектов, процессов, представленных и получивших признание в экономической теории. Таких подходов несколько.

Согласно одному из них понятие «эффективность» трактуется как относительный эффект, результативность системы, производственной деятельности, объекта, проекта. В этом случае об эффективности судят исходя из количественных (денежных, стоимостных) и качественных (описательных) показателей, характеристик. Количественно эффективность определяется в виде отношения эффекта, полученного (ожидаемого) результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение.

Таким образом, оценку эффективности производят с помощью двух элементов. Первый представляет собой полезный эффект, достигаемый результат, а второй элемент формируют затраты ресурсов, благодаря которым и посредством которых достигается желаемый результат. Сопоставление, сравнение этих двух элементов и позволяет определить, оценить эффективность или, по крайней мере, высказать суждение о ней. Соответственно расчет эффективности \mathcal{E} производится по следующей формуле:

$$\mathcal{E} = \frac{P}{\mathcal{Z}}, \quad (1)$$

где

P – полезный эффект, достигаемые результаты, полученные за определенный период времени, выраженные в стоимостном, денежном исчислении;

\mathcal{Z} – затраты ресурсов, обусловившие получение этих результатов.

Такой подход к эффективности универсален и может быть использован для оценки различных процессов, происходящих в экономике, в том числе частично и для оценки эффективности использования военного имущества.

Приведенная выше формула оценки эффективности допускает модификацию в виде:

$$\mathcal{E} = \frac{P - \mathcal{Z}}{\mathcal{Z}} = \frac{P}{\mathcal{Z}} - 1. \quad (2)$$

Эффективность, рассчитанная по такой формуле, иногда называют относительной, сравнительной. Если $P > \mathcal{Z}$, то есть результат превышает затраты, то эффективность положительна. При $P = \mathcal{Z}$, когда результат равен затратам, эффективность равна нулю, а при $P < \mathcal{Z}$, когда результат ниже затрат, эффективность становится отрицательной, что свидетельствует о неэффективном функционировании системы, объекта в течение рассматриваемого периода времени.

Отрицательная эффективность в течение сравнительно короткого периода времени не дает оснований для выводов о неэффективном функционировании оцениваемой системы, объекта или процесса, так как возможно, что в последующие периоды доходность значительно повысится и перекроет убытки, сложившиеся в предыдущий период времени. Представленная ситуация характерна для реорганизации и введения новых технологических, технических, производственных или организационных систем, требующих значительных затрат в начальной стадии работы, но значительно увеличивающих эффективность функционирования впоследствии.

Для оценки эффективности использования имущества можно воспользоваться и еще одним подходом. Так, эффективность использования имущества, выступающего в виде основных средств производства, измеряют посредством применения показателей фондоотдачи и фондоемкости. В основе этого подхода лежит сопоставление результатов не с затратами, а со стоимостью объекта имущества. Формулой это соответствие можно выразить следующим образом:

$$\mathcal{E} = \frac{P}{C}, \quad (3)$$

где

C – оценка стоимости имущественного объекта.

Этот подход целесообразно использовать для оценки эффективности функционирования конкретных объек-

тов имущества: производственной техники, основных фондов и т.д.

Предпочтение второму подходу к определению эффективности отдают в случаях, когда показатель затрат на получение эффекта, результата не представительен, например, если затраты на имущественный объект в целом стабильны и не зависят от интенсивности использования объекта.

Рассмотренные способы определения эффективности применяют при наличии или потенциальной возможности получения количественных сопоставимых данных о затратах и результатах. На практике часто возникают ситуации, когда определить объективные показатели в количественном выражении очень сложно, трудоемко или неоправданно дорого. В этих случаях эффективность оценивается качественными, описательными характеристиками.

Большинство исследований на тему эффективности управления государственной собственностью проводятся на основании анализа эффективности функционирования государственных предприятий [16]. При этом широко используются обозначенные способы. Эффективность же использования и управления большинством объектов высвобождаемого военного имущества, такими, например, как недвижимость, нематериальные объекты собственности, невозможно объективно оценить только посредством применения представленных способов, сопоставления затрат и результатов.

Изыскание возможностей, резервов повышения эффективности использования высвобождаемого военного имущества в конечном итоге сводятся, прежде всего, к вопросу о повышении эффективности управления ВВИ. Нецелесообразно определять зависимость эффективности системы управления только исходя из характеристик самих объектов управления, то есть объектов ВВИ, так как их положительные качества могут быть не задействованы, сведены к нулевому результату плохой организацией системы управления. Например, большинство объектов высвобождаемого недвижимого военного имущества по определению должно быть высоколиквидным и потенциально эффективным имуществом государства. Тем не менее, при низкой эффективности управления таким имуществом, функционирование объектов недвижимого имущества будет столь же неэффективным, не даст требуемых экономических и социальных эффектов.

Современная методика определения эффективности функционирования системы управления государственным имуществом в основном сводится к таким расчетам, которые отражают оценку эффективности функционирования объектов собственности. Результаты проведения этих расчетов не в полной мере отражают адекватное действительности значение эффективности, присущее анализируемой системе управления. Например, эффективность управления имуществом оценивается государственными органами власти исходя из динамики доходов от использования собственности и соответствия этих доходов установленному бюджетному заданию. То есть, по сути, рассчитывается только бюджетный критерий, отражающий достижение плановых показателей для объектов государственного имущества. Очевидно, что рассмотрение только одного критерия бюджетной эффективности при оценке управления ВВИ явно недостаточно. Более того, подавляющее большинство объектов высвобождаемого военного

имущества не ориентировано на коммерческое использование и получение дохода.

В теории управления государственной собственностью в целом, и высвобождаемым военным имуществом в частности, необходимо различать понятия эффективность и качество управления. Качество управления ВВИ характеризуется, с одной стороны, качеством принимаемых управленческих решений, документов в виде нормативно-правовых актов, программ, планов, проектов, постановлений, регулирующих процессы создания, использования, применения имущественных объектов. С другой стороны, качество управления собственностью правомерно понимать как качество функционирования имущественных объектов, предопределяемое применяемыми формами, методами, способами управления. Во втором случае качество управления отождествляется с его результативностью и может определяться, например, степенью соответствия результатов, получаемых от объектов имущества, нормативным требованиям, аналогам, программным установкам, расчетным показателям, прогнозам и т.д.

В свою очередь, эффективность управления ВВИ представляет более комплексное понятие, отличающееся от качества управления тем, что при оценке эффективности принимается во внимание не только достигаемый посредством управления результат, но одновременно учитываются и затраты на получение этого результата. Так как период осуществления затрат и получения результата чаще всего не совпадают, то для объективной оценки эффективности необходимо учитывать изменение результатов и затрат во времени, в связи с чем сама эффективность становится функцией времени. Зачастую при сопоставлении результатов и затрат применяется процедура их приведения к одному моменту времени – дисконтирование.

Оценка эффективности управления ВВИ связана с необходимостью учета различия затрат на функционирование (содержание, использование, применение) объекта имущества и затрат на собственно управление объектом, то есть на управляющую систему (на содержание аппарата управления, на средства управления, сбор информации и т.д.).

В этом аспекте предпочтительнее оценивать эффективность управления объектами ВВИ с помощью показателей, выражающих отношение результата деятельности (использования) имущественного объекта за определенный период времени к суммарным затратам ресурсов на обеспечение функционирования и управления объектом, связанных с получением полезного результата. Однако в рамках такого подхода оценивается по существу эффективность управляемого объекта ВВИ, а не системы управления этим объектом. В то же время отождествление оценки эффективности управления с оценкой эффективности функционирования управляемого объекта в известной степени оправдывается тем, что чаще всего величины этих оценок связаны между собой прямой зависимостью.

Выявление части эффективности, обусловленной качественным управлением, – достаточно трудоемкий процесс, и, кроме того, даже полученные данные могут попасть под сомнение, достоверность результатов не будет гарантирована, так как результаты от управленческой деятельности обусловлены в значительной мере экономическими факторами.

Таким образом, показатель эффективности использования объекта ВВИ включает влияние управления и его значение служит в определенном смысле прямым индикатором эффективности управления, так как в случае неудовлетворительного качества управления эффективность функционирования объекта в подавляющем большинстве случаев будет находиться на низком уровне, либо заметно снижаться.

Количественная оценка эффективности управления ВВИ также затруднена необходимостью различения экономической эффективности в числителе отношения результата к затратам находится экономический эффект в виде дохода, прибыли, арендной платы, различных поступлений в федеральный бюджет, поддающийся в основном количественному измерению в денежном выражении. При оценке социальной эффективности управления числитель дроби выражен социальным эффектом в виде улучшения условий жизни, социальных благ, выгод, получаемых государством и обществом за счет функционирования, использования объектов ВВИ. В отличие от экономического эффекта социальный результат труднее поддается количественной оценке, его сложнее измерить в денежном исчислении, чтобы сопоставить с затратами на достижение этого результата.

Применительно к рассматриваемой проблеме экономическая эффективность может сочетаться с социальной, например, в условиях, когда денежные поступления в бюджет за счет использования ВВИ в последующем расходуются на социальные нужды. Но возможны и расхождения между экономической и социальной эффективностью, если стремление к получению экономического эффекта от использования ВВИ приводит к социальному ущербу. В этом случае положительная экономическая эффективность сопряжена с отрицательной социальной эффективностью управления ВВИ, обусловленной негативными социальными последствиями.

В связи с отмеченной многоаспектностью, разнообразными проявлениями эффективности управления ВВИ представляется целесообразным различать, по крайней мере, следующие виды эффективности управления высвобождаемым военным имуществом:

- функциональная эффективность управления ВВИ;
- социальная эффективность управления ВВИ;
- экономическая и бюджетная эффективность управления ВВИ.

Функциональная эффективность управления применяется для оценки управленческих процессов, обеспечивающих выполнение требуемых для государства функций, предусмотренных ролью и назначением военных органов управления. Речь идет также об объектах, деятельности которых не приносит видимых экономических или социальных доходов, но стабильное функционирование которых представляется обязательным и необходимым государству.

В качестве полезного эффекта, результата от использования имущества целесообразно рассматривать степень и сроки достижения законодательно, программно, документально оформленных определенных целей и задач, поставленных перед объектами военного имущества, или же субъектами, ответственными за управление ВВИ. Важно учитывать сложность определения объективной и достоверной количественной оценки полноты достижения целей, то есть выполнения результата.

Функциональная эффективность может быть количественно оценена отношением набора успешно реализуемых функций, задач, стоящих перед объектами ВВИ к совокупности нормативно установленных, требуемых от них функций или задач. Она может быть выражена также в виде соотношения набора реализуемых функций, выполнения поставленных задач управления ВВИ к государственным расходам на содержание имущества или обратным показателем, характеризующим уровень государственных расходов на реализацию таких ключевых функций управления, как анализ, прогнозирование, планирование, программирование, проектирование, стимулирование, организацию, оперативное регулирование, учет, контроль. Перечень функций, целей и задач для управления ВВИ может быть построен на основе официальных положений и других нормативных документов, регулирующих использование и функционирование ВВИ.

Принципиальная трудность оценки функциональной эффективности управления ВВИ состоит в том, что функции управления реализуются не самим имуществом, а аппаратом управления с помощью имущества, путем использования объектов ВВИ. Определение и нормативное закрепление целей, задач, функционального назначения объектов ВВИ представляет одну из самых важных проблем повышения эффективности управления этими объектами. Предпринимаемые Президентом и Правительством Российской Федерации реформаторские шаги в административной сфере производятся с целью устранения этой проблемы, так как от правильности, полноты и конкретности определения целей зависит и эффективность управления или, по меньшей мере, его качество [3; 12].

Социальная эффективность определяется отношением социальных результатов, приносимых использованием объектов ВВИ за определенный период времени, измеренных в денежном выражении, к затратам на получение этих результатов или, что проще, к денежной оценке стоимости данных объектов.

Социальная эффективность управления ВВИ сложно поддается количественному измерению, строгой оценке. Ее величина, как правило, определяется с помощью качественных характеристик и методов: метода сопоставлений, экспертных оценок. Социальная эффективность, как отмечено выше, не ставит своей целью и не способствует увеличению объема средств, поступающих в бюджет, зачастую являясь экономически невыгодной, она способствует получению дополнительных социальных благ. Однако, в силу заинтересованности государства в выполнении социальных функций, реализуемых посредством использования ВВИ, такое использование считается социально эффективным. Мера, величина социальной эффективности \mathcal{E}_c управления ВВИ может быть выражена соотношением:

$$\mathcal{E}_c = \frac{D_c}{C_{ВВИ}}, \quad (4)$$

где

D_c – оценка величины социального эффекта, приносимого использованием объектов ВВИ;

$C_{ВВИ}$ – оценочная стоимость военного имущества.

Задача установления величин социального эффекта может быть решена разными способами:

- на основе качественного анализа, позволяющего установить, в какой мере использование объекта ВВИ согласно принятым управленческим решениям решает проблему удовлетворения социальных потребностей;
- посредством количественной оценки косвенных денежных доходов, которые получит в будущем государство от нынешнего использования военного имущества в социальных целях. Например, предоставляя высвобождаемое недвижимое военное имущество для целей образования, здравоохранения в собственность местных органов власти государство вправе рассчитывать, что в будущем получит за счет этого дополнительные денежные доходы в результате роста производительности труда, уменьшения потерь от заболеваний и т.д.;
- путем расчета денежной выгоды, которую приобретают организации, предприятия, граждане, получившие в бесплатное или ограниченно платное пользование военное имущество. Эта выгода, численно равная расходам, которые бы понесли пользователи в случае платного пользования имуществом, равна социальному взносу государства, представляющему в определенном смысле социальный эффект.

Экономическая эффективность управления ВВИ определяется на основе расчета, оценки дохода, экономической выгоды, которую получает государство, федеральный бюджет. Экономическая эффективность $\mathcal{E}_э$ определяется отношением доходов государства, получаемых за определенный период времени от принадлежащих ему объектов военного имущества, к затратам на их содержание, использование, функционирование, обусловившим получение доходов, включая затраты на управление, или к оценочной стоимости этого имущества:

$$\mathcal{E}_э = \frac{D_{ВВИ}}{P_{ВВИ}} \text{ или } \mathcal{E}_э = \frac{D_{ВВИ}}{C_{ВВИ}}, \quad (5)$$

где

$D_{ВВИ}$ – доходы от использования ВВИ;

$P_{ВВИ}$ – расходы на объекты ВВИ.

Составляющая и определяющая часть экономической эффективности управления ВВИ представлена бюджетной эффективностью, характеризующейся объемами дополнительных поступлений в федеральный бюджет, образованные за счет его использования, а, кроме того, за счет снижения расходов бюджета на содержание убыточного имущества. Формула бюджетной эффективности $\mathcal{E}_б$ имеет вид:

$$\mathcal{E}_б = \frac{ДБ_{ВВИ}}{РБ_{ВВИ}}, \quad (6)$$

где

$ДБ_{ВВИ}$ – доходы (экономия) федерального бюджета от использования ВВИ;

$РБ_{ВВИ}$ – расходы федерального бюджета на содержание объектов имущества.

Проведение количественных оценок бюджетной, экономической, социальной эффективности управления ВВИ, опираясь на приведенные зависимости, требует их доведения до расчетных процедур, что вполне осуществимо в каждой конкретной ситуации. Как отмечалось выше, наиболее распространенным способом использования ВВИ является его реализация. В этом случае при принятии управленческих решений наибольшим весом, как правило, обладает экономическая эффективность. Для количественной оценки экономи-

ческого эффекта реализации ВВИ можно использовать следующую зависимость [15]:

$$D_{РЕАЛ} = C_{РЫН} + (З - D_{ГОД} + D_{БЮД}) * T, \quad (7)$$

где

$D_{РЕАЛ}$ – эффект реализации в денежной форме, доход государства от реализации ВВИ;

$C_{РЫН}$ – рыночная цена, по которой реализован объект ВВИ;

$З$ – среднегодовые затраты на содержание и использование объекта военного имущества;

$D_{ГОД}$ – среднегодовой доход, приносимый объектом военного имущества до реализации;

$D_{БЮД}$ – среднегодовой доход федерального бюджета от объекта ВВИ после реализации;

T – период, за который оценивается эффективность реализации, в годах.

В соответствии с формулой (7) экономическая эффективность реализации ВВИ $\mathcal{Э}_{РВВИ}$ может быть выражена следующей зависимостью:

$$\mathcal{Э}_{РВВИ} = \frac{D_{РЕАЛ}}{C_{ВВИ}}. \quad (8)$$

Приравнявая экономическую эффективность реализации ВВИ единице $\mathcal{Э}_{РВВИ} = 1$, можно получить следующее выражение величины срока окупаемости $T_{ОК}$ реализуемого объекта в годах:

$$T_{ОК} = \frac{C_{ВВИ} - C_{РЫН}}{З - D_{ГОД} + D_{БЮД}}. \quad (9)$$

При более точных оценках периода окупаемости реализуемого объекта следует осуществлять дисконтирование доходов и расходов.

Рассмотренные расчетные формулы применимы как оценочные, но они несут общий характер, не учитывают особенности, свойственные конкретным объектам ВВИ.

Необходимо отметить, что зачастую при обсуждении целесообразности реализации встает вопрос о предпочтениях форм собственности, который в большинстве случаев вызывает активную, но практически безосновательную и безрезультатную полемику. Существует необоснованное убеждение в том, что управление имуществом объектами со стороны частного собственника всегда более эффективно, чем управление тем же имуществом со стороны собственника в лице государства (государственных органов управления). Для вынесения обоснованного решения об отчуждении собственности государства требуется солидное обоснование. Представляется необходимым анализ ситуации в каждом конкретном случае путем сравнения эффективности реализации с эффективностью различных способов функционирования объекта ВВИ при условии сохранения собственника в лице государства. То есть эффективность реализации объекта ВВИ целесообразно сравнивать с эффективностью аренды, концессии рассматриваемого объекта военного имущества.

Эффект аренды представляет собой чистый доход арендодателя за определенный период времени. Формула, определяющая абсолютный экономический эффект $\mathcal{Э}_{АР}$, достигаемый в течение заданного периода, имеет вид [13]:

$$\mathcal{Э}_{АР} = D_{АР} = АП * (1 - А), \quad (10)$$

где

$D_{АР}$ – полный чистый доход арендодателя за рассматриваемый период в денежном исчислении, в ценах начала периода аренды;

$АП$ – дисконтированная сумма арендной платы за период аренды;

$А$ – доля арендной платы, затрачиваемая арендодателем на содержание и эксплуатацию объекта аренды.

На основании приведенной формулы оценивается показатель эффективности аренды военного имущества $\mathcal{ЭФ}_{АР}$:

$$\mathcal{ЭФ}_{АР} = \frac{АП * (1 - А) * t}{C_{ОЦ}}, \quad (11)$$

где

t – доля арендного периода в рассматриваемом периоде времени (часть года, в течение которого объект сдается в аренду);

$C_{ОЦ}$ – оценочная стоимость объекта военного имущества, сдаваемого в аренду, в рыночных или в сопоставимых с арендной платой ценах.

В качестве варианта зависимости (11) приведем формулу оценки бюджетной эффективности $\mathcal{БЭФ}_{АР}$ аренды объектов военного имущества:

$$\mathcal{БЭФ}_{АР} = \frac{(АП * d - З_А) * t}{C_{ОЦ}}, \quad (12)$$

где

d – доля арендной платы, поступающая в бюджет;

$З_А$ – годовые бюджетные издержки арендодателя, связанные с некомпенсируемой арендатором амортизацией и расходами на содержание объекта аренды.

Оценка по приводимой формуле позволяет определить эффективность аренды военного имущества как функцию времени, выраженную в процентной доле стоимости арендуемого объекта, поступающей в бюджет в виде части арендной платы. Приведенная оценка позволяет сопоставить результаты продажи и аренды объектов военного имущества с точки зрения критерия эффективности.

Судить об уровне эффективности аренды можно путем расчета срока её окупаемости $T_{ОК.АР}$:

$$T_{ОК.АР} = \frac{C_{ОЦ}}{АП} * (d - З_А). \quad (13)$$

Таким образом, величина, обратная экономической эффективности аренды, есть полный срок окупаемости всей стоимости арендуемого объекта за счет арендной платы. Чем выше эффективность, тем скорее окупаются средства, вложенные в объект аренды его собственником.

Оценку эффективности концессии объектов военного имущества $\mathcal{ЭФ}_{КОНЦ}$ представляется возможным осуществлять с применением следующей формулы [14]:

$$\mathcal{ЭФ}_{КОНЦ} = \frac{D_{ВЛОЖ} + (З_{СОД} - D_{ГОД} + D_{БЮД}) * T}{C_{ВИ}}, \quad (14)$$

где

$D_{ВЛОЖ}$ – суммарные вложения концессионера в объект концессии, за период T , увеличивающие его стоимость;

$З_{СОД}$ – среднегодовые затраты федерального бюджета на содержание объекта концессии;

$D_{год}$ – среднегодовой доход, приносимый объектом государству до передачи его в концессию;

$D_{бюд}$ – доход (в виде налоговых и иных платежей), поступающий в бюджет, приносимый объектом военного имущества после передачи в концессию;

$C_{ви}$ – стоимость военного имущества, передаваемого в концессию;

T – срок действия договора концессии, лет.

Эта формула может быть использована субъектами управления военным имуществом власти для оценки эффективности реализуемой концессии. Предлагаемый способ оценки эффективности может быть использован при заключении договора концессии, в этом случае входящие в формулу (14) показатели определяются расчетным путем или посредством прогнозирования. Полученные оценки служат обоснованием целесообразности заключения концессионных соглашений и определения срока их действия.

Представленные выше методики расчета эффективности носят общий характер, отражают методические подходы к оценке эффективности разных видов управления объектами высвобождаемого военного имущества, позволяют сопоставить методы управления по достигаемому экономическому, бюджетному, социальному эффекту, сроку окупаемости, избрать эффективные способы использования объектов ВВИ. Существенное различие в особенностях функционирования различных объектов военного имущества, специфика поступления доходов, различие во временной протяженности получаемых эффектов и многие другие особенности их функционирования требуют более обоснованных, детальных методов расчета эффективности. Тем самым рассмотренные подходы требуют дальнейшего более глубокого изучения с целью выявления обстоятельных походов, ориентированных на конкретные виды высвобождаемого военного имущества.

По нашему мнению, при выборе вида управления объектом высвобождаемого недвижимого военного имущества необходимо рассматривать целесообразность и уровень эффективности использования применительно к каждому из рассматриваемых способов. Так, наиболее активно используемыми в рамках управления недвижимым военным имуществом способами признаются реализация и аренда. В обозримом будущем к этим способам, вероятно, присоединится еще и концессия, которая в отношении военного имущества пока применяется достаточно редко, однако высокий потенциал этого способа дает основание полагать, что при достаточном нормативном обеспечении концессионной деятельности этот способ управления собственностью государства получит возможность широкого и активного применения.

Решение об отчуждении объекта недвижимого военного имущества, выведения его из собственности государства и передачи в другой вид собственности должно иметь веские причины и обоснования. То есть государственные органы управления должны быть уверены в том, что применение к объекту недвижимости другого способа управления не даст ощутимых положительных результатов, например не перекроет убытки, приносимые объектом недвижимости. Безусловно, должна адекватно оцениваться социальная эффективность, приносимая объектом недвижимости при нахождении его в статусе государственной собственности.

Полученные в результате вычислений числовые показатели, отражающие уровень эффективности различных способов управления военным имуществом, не являются достаточным для принятия управленческого решения. Такое решение не может приниматься в соответствии с принципами, присущими коммерческим объектам недвижимого имущества, находящимся в частной собственности, так как объекты военного недвижимого имущества зачастую выполняют нехарактерные для частных объектов государственные функции. Оценку эффективности управления ВВИ неправомерно проводить, опираясь только на показатели экономической эффективности. Создание универсальных методик расчета эффективности и получение количественных показателей не должно исключать учет и анализ качественных, описательных данных. Для разных объектов военного недвижимого имущества присущи свои условия функционирования, характерны индивидуальные не только экономические, но и социальные эффекты, которые обязательно должны учитываться при выборе способа их использования.

Таким образом, учет и анализ всех видов эффектов, приносимых государству объектом высвобождаемого военного имущества, определение наиболее значимых из них, возможность, актуальность, целесообразность и стоимость их получения должно служить основой для принятия решения о способе управления объектом ВВИ.

Литература

1. О материальной ответственности военнослужащих [Электронный ресурс] : федер. закон от 12 июля 1999 г. №161-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
2. Вопросы организации реализации федерального имущества [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 20 дек. 2006 г. №782. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. №724. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
4. О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 9 сент. 1999 г. №1024. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. О передаче вооружения, военной техники и других материальных средств с истекающими сроками хранения и эксплуатации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 12 нояб. 2003 г. №682. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
6. О порядке высвобождения недвижимого военного имущества внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, войск гражданской обороны, воинских формирований и органов [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 24 июня 1998 г. №623. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. О порядке высвобождения недвижимого военного имущества Вооруженных Сил РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. №1054. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
8. О порядке исключения из состава Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов вооружения, военной, специальной техники и других материальных средств, не выслуживших установленные сроки службы, хранения и не имеющих перспектив применения для обеспечения обороны и безопасности государства [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 17 ноября 2007 г. №783. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

9. О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность [Электронный ресурс] : постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. №3020-1. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
10. О реализации высвобождаемого движимого военного имущества [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15 окт. 1999 г. №1165. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
11. О совершенствовании учета федерального имущества [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 16 июля 2007 г. №447. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
12. О федеральном агентстве по управлению государственным имуществом [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. №432. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
13. Авеков В.В. и др. Аренда объектов государственной и муниципальной собственности [Текст] / В.В. Авеков, Т.В. Баранова, Б.А. Райзберг. – М. : Международная академия маркетинга и менеджмента МАМАРМЕН, 2001. – 164 с.
14. Варнавский В.Г. Концессионный механизм партнерства государства и частного сектора [Текст] / В.Г. Варнавский. – М. : МОНФ, ИМЭМО РАН, 2003. – 270 с.
15. Ишмаев И.А. Системное управление государственной собственностью субъекта Российской Федерации [Текст] / И.А. Ишмаев. – М. : МСЭИ, 2006. – 654 с.
16. Управление государственной собственностью [Текст]: учебник / под ред. В.И. Кошкина, В.М. Шупыро. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 496 с.
17. Эффективность государственного управления [Текст] / под ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева ; пер. с англ. – М.: Консалтбанкир, 1998. – 678 с.

Ключевые слова

Военное имущество; высвобождаемое военное имущество; движимое военное имущество; недвижимое военное имущество; управление высвобождаемым военным имуществом; эффективность управления высвобождаемым военным имуществом.

Чистов Игорь Вадимович

Закутнев Сергей Евгеньевич

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы. Проводимые в настоящее время Министерством обороны РФ мероприятия, направленные на оптимизацию структуры и численности Вооруженных Сил РФ, влекут за собой высвобождение значительного количества военного имущества. Эффективное использование высвобождаемого военного имущества позволит увеличить доходы федерального бюджета, усилить материально-техническую базу военно-бюджетных учреждений, что в конечном счете скажется на боевой готовности соединений и воинских частей. Это во многом зависит от качества и эффективности управления объектами высвобождаемого военного имущества. Мировой и отечественный опыт управления собственностью показывает, что его эффективность определяется не только уровнем проводимых организационно-правовых и экономических мероприятий, но и совершенствованием всей системы управления, включающей управление процессами преобразования госсобственности, управление функционированием объектов госсобственности и обеспечение этих процессов. Касательно высвобождаемого военного имущества важное значение приобретает повышение эффективности его использования.

Актуальность статьи обуславливается необходимостью обеспечения рационального использования высвобождаемого военного имущества; поиском современных методов оценки эффективности управления высвобождаемым военным имуществом; недостаточностью теоретических разработок по данной проблеме.

Научная новизна и практическая значимость. В статье уделено внимание характеристике нормативного правового регулирования процессов высвобождения движимого и недвижимого военного имущества. Рассмотрены органы исполнительной власти, принимающие решения о высвобождении военного имущества, способы использования вооружения, военной, специальной техники и других материальных

средств, не имеющих перспектив применения для обеспечения обороны и безопасности государства, закрепленных на праве оперативного управления за Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами, проведен анализ методических основ определения эффективности управления высвобождаемым военным имуществом. Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности использования органами государственного и военного управления предложений автора, направленных на оценку эффективности управления высвобождаемым военным имуществом.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Хачатурян А.А., д.э.н., профессор кафедры экономических теорий и военной экономики ФВГОУВПО «Военный университет»

9.13. MANAGEMENT EFFICIENCY ESTIMATION LIBERATED MILITARY PROPERTY

I.V. Chistov, Doctor of Economics, Professor
Managing Chair, the Honoured Worker of a Science
of the Russian Federation;
S.E. Zakutnev, Candidate of Science (Economics),
Docent, Doctoral Candidate

Military University

In the article are considered standard-legal regulation management questions by liberated military property, the managerial process contents liberated military property, the analysis of methodical bases of definition of a management efficiency is carried out by liberated military property.

Literature

1. About a liability of military men [the Electronic resource]: the Federal statute from July, 12th, 1999 №161-FZ. Access from a help legal system «Garant».
2. Questions of the organisation of realisation of federal property [the Electronic resource]: the Governmental order of the Russian Federation from December, 20th, 2006 №782. Access from a help legal system «Garant».
3. Questions of system and structure of federal enforcement authorities [the Electronic resource]: the Decree of the President of the Russian Federation from May, 12th, 2008 №724. Access from a help legal system «Garant».
4. About the management Concept the state property and privatisations in the Russian Federation [the Electronic resource]: the Governmental order of the Russian Federation from September, 9th, 1999 №1024. Access from a help legal system «Garant».
5. About transfer of arms, a military technology and other material means with the expiring periods of storage and operation [the Electronic resource]: the Governmental order of the Russian Federation from November, 12th, 2003 №682. Access from a help legal system «Garant».
6. About an order of liberation of immovable military property of internal troops of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, civil defence armies, military formations and states [the Electronic resource]: the Governmental order of the Russian Federation from June, 24th, 1998 №623. Access from a help legal system «Garant».
7. About an order of liberation of immovable military property of Armed forces of the Russian Federation [the Electronic resource]: the Governmental order of the Russian Federation from December, 29th, 2008 №1054. Access from a help legal system «Garant».
8. About an order of an exception of structure of Armed forces of the Russian Federation, other armies, military formations and states of arms, the military, special technics and other material means, not served service target dates, storage and not having prospects of application for maintenance of defence

- and safety the states [the Electronic resource]: the Governmental order of the Russian Federation from November, 17th, 2007 №783. Access from a help legal system «Garant».
9. About state ownership differentiation in the Russian Federation on the federal property, a state ownership of republics in from the Russian Federation, edges, areas, autonomous region, autonomous region, cities of Moscow and St.-Petersburg and municipal property [the Electronic resource]: the Decision of the Supreme body of the Russian Federation from December, 27th, 991 №3020-1. Access from a help legal system «Garant».
 10. About realisation of liberated movable military property [the Electronic resource]: the Governmental order of the Russian Federation from October, 15th, 1999 №1165. Access from a help legal system «Garant».
 11. About perfection of the account of federal property [the Electronic resource]: the Governmental order of the Russian Federation from July, 16th, 2007 №447. Access from a help legal system «Garant».
 12. About federal agency on management of the state property [the Electronic resource]: the Governmental order of the Russian Federation from June, 5th, 2008 №432. Access from a help legal system «Garant».
 13. V.V. Avekov. The rent of objects state and municipal property [Text] / V.V. Avekov, T.V. Baranova, B.A. Raizberg. – M: the International Academy of Marketing and Management, 2001. – 164 p.
 14. V.G. Varnavsky. The concessionary mechanism of partnership of the state and a private sector [Text] / V.G. Varnavsky. – M: MONF, IMEMO the Russian Academy of Sciences, 2003. – 270 p.
 15. I.A. Ishmaev. The system management of a state ownership of the subject of the Russian Federation [Text] / I.A. Ishmaev. – M: MSEI, 2006. – 654 p.
 16. Management of a state ownership [Text]: the textbook / Under the editorship of V.I. Koshkina, V.M. Shupyro. – M: INFRA-M, 1997. – 496 p.
 17. Efficiency of the government [Text] / Under the editorship of S.A. Batchikov and S.JU. Glazyev; the lane with English – M: Joint-stock company «Consaltbankir», 1998. – 678 p.

Keywords

Military property; liberated military property; movable military property; immovable military property; management of liberated military property; a management efficiency liberated military property.