

УДК 657.3

С.В. Симонова

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
г. Москва, email: svetlanavl.simonova@gmail.com

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ НА ПЛАНИРОВАНИЕ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ключевые слова: государственный сектор, управление, ключевые показатели эффективности, мотивация, индикаторы эффективности.

В статье дана оценка доли государственного сектора Российской Федерации, выявлены противоречия в оценке размера доли государственного участия в экономике. В статье приведен анализ влияния государственного сектора на достижение приоритетных целей государства. Приведена динамика изменения количества государственных организаций и их влияние на использование ресурсов страны для противодействия рискам и угрозам. Приведены основные производственные параметры деятельности организаций железнодорожного транспорта, определены технические и производственные параметры стратегического развития железнодорожного транспорта, ориентированные на национальную безопасность государства. Выявлены проблемные аспекты ориентации стратегии государственных организаций на достижение национальных целей развития государства. Сделан вывод об отсутствии методологических разработок перехода от показателей эффективности организаций государственного сектора к обобщенным показателям национальных целей.

S.V. Simonova

FSOBU HE "Financial University under the Government of the Russian Federation",
Moscow, email: svetlanavl.simonova@gmail.com

STATE REGULATION OF THE FUNCTIONING OF RAILWAY TRANSPORT ORGANIZATIONS AS A FACTOR OF INFLUENCE ON THE PLANNING OF THEIR ACTIVITIES

Keywords: public sector, management, key performance indicators, motivation, performance indicators.

The article gives an assessment of the share of the public sector of the Russian Federation, reveals contradictions in the assessment of the size of the share of state participation in the economy. The article provides an analysis of the impact of the public sector on the achievement of the priority goals of the state. The article presents the dynamics of changes in the number of state organizations and their impact on the use of the country's resources to counter risks and threats. The problematic aspects of the orientation of the strategy of state organizations to achieve national development goals of the state are revealed. It is concluded that there is no methodological development of the transition from performance indicators of public sector organizations to generalized indicators of national goals.

Нынешняя неблагоприятная мировая политическая конъюнктура ставит перед российской системой государственно-го управления много новых задач. Современной системе государственного управления требуются механизмы реагирования, позволяющие оперативно стабилизировать макроэкономическую ситуацию, а также эффективные механизмы регулирования, которые способствуют развитию государства. Сегодня Российская Федерация столкнулась с рядом вызовов, формирующих как ограничения, так и новые возможности для развития. Среди актуальных задач –

преодоление стагнационного тренда в экономике, обеспечение устойчивого экономического роста и роста доходов населения, а также достижение национальных целей развития. Поиск решения этих задач, в сущности, определяет национальную безопасность страны и ее экономическое благополучие. Сложность и масштабность поставленных задач, требует повышения эффективности механизма государственного управления и ориентацию на достижение приоритетных целей государства.

В выступлении на заседании Высшего Евразийского экономического

совета в декабре 2022 года в Бишкеке глава Российской Федерации отметил, что спад ВВП по итогам 2022 г. составит 2,9%. «В следующем мы ожидаем 0,9% и будем дальше двигаться в позитивном тренде», – сказал В.В. Путин. По оценке Минэкономразвития России, в 2021 г. ВВП вырос на 4,6%, полностью компенсировав снижение на -2,7% в 2020 году [7]. По мнению экспертов именно, высокая доля государства в экономике, формально сдерживающая развитие конкуренции, по итогам года позволила не допустить значительное снижение ВВП России. На прошедшем 31 октября 2022 г. заседании комитета Совета Федерации по экономической политике на тему: «Госплан 2.0 как механизм стимулирования экономического развития» были озвучены значения доли госсектора в экономике страны [7]. Так, Центром стратегических разработок доля государственного сектора в экономике России оценивается в 56,2%, при этом в 2021 году это значение достигло исторического максимума, а за последние 20 лет доля государственного сектора выросла в 2 раза. По мнению Bloomberg Economics расширенная доля государственного сектора в России составляет около 40%. Наибольшую цифру публикует Федеральная антимонопольная служба. По подсчетам ведомства, с 2005 по 2014 год доля госсектора в экономике страны выросла в два раза – с 35 до 70% ВВП. Разница в результатах оценки доли государства в экономике связана с отсутствием единого подхода. Характеристикой доли госсектора может служить его доля в производстве ВВП. Некоторые эксперты определяют масштабы государственного сектора в экономике, как долю занятых в бюджетных учреждениях, в органах исполнительной власти, в государственных компаниях в общей занятости населения. Масштабы государственного сектора в экономике можно также оценить величиной государственных активов, которые включают государственные предприятия, доли акций частных компаний, которыми владеет государство, оценки природных ресурсов в собственности государства, и проч. Иными словами, государственными активами можно считать находя-

щиеся в государственной собственности имущественные и неимущественные блага и права, имеющие стоимостную оценку [1].

По нашему мнению, актуальным является способ оценки доли государственного сектора, посредством оценки масштабов крупнейших компаний с государственным участием в сводных экономических показателях государства.

Российская Федерация по состоянию на 25 ноября 2021 г. является собственником имущества 498 федеральных государственных унитарных предприятий и акционером (участником) 691 хозяйственного общества, в то время как по состоянию на 1 января 2019 г. государство являлось собственником имущества 700 федеральных государственных унитарных предприятий и акционером (участником) 1130 хозяйственных обществ (рисунок 1). Количество унитарных предприятий с 2019 по 2021 год снизилось на 29%, количество хозяйственных обществ снизилось на 38%.

Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» определено в качестве одного из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках. Динамика снижения количества федеральных унитарных предприятий по федеральным округам в 2019 – 2021 гг. представлена на рисунке 2.

Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции»» введен общий запрет на создание и деятельность унитарных предприятий на конкурентных рынках, за исключением закрытого перечня случаев:

1) предусмотренных федеральными законами, актами Президента Россий-

ской Федерации или Правительства Российской Федерации;

2) обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти нужд обороны и безопасности;

3) осуществления деятельности в сферах естественных монополий;

4) обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

5) осуществления деятельности в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей;

6) осуществления деятельности за пределами территории Российской Федерации;

7) осуществления деятельности в области обращения с радиоактивными отходами.

Как было отмечено выше, наблюдается тенденция сокращения количества публичных акционерных обществ (ПАО) с государственным участием при одновременном росте количества непубличных акционерных обществ (АО), акциями которых владеет государство. По мнению экспертов, сокращение количества ПАО при росте числа непубличных государственных предприятий

бличных государственных предприятий скорее является следствием двух прямо не связанных между собой процессов – избавления государства от невыгодных активов (неприбыльных ПАО) и акционирования унитарных предприятий [2]. Однако делать вывод о сокращении доли государственного госсектора в целом нельзя.

Полагаем, что в условиях мировых политических процессов и санкционного давления, несмотря на наличие противоречий в оценке размера доли государственного участия в экономике, очевидна необходимость экономической мобилизации государства. Требуется сосредоточение и использование ресурсов страны для противодействия внешней угрозе и преодоления кризиса, а без сильного государственного сектора это невозможно. Обеспечение устойчивого развития страны и укрепления национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочную перспективу возможно только при четком целеполагании, формировании стратегических приоритетов развития, согласованной работы государственного сектора.

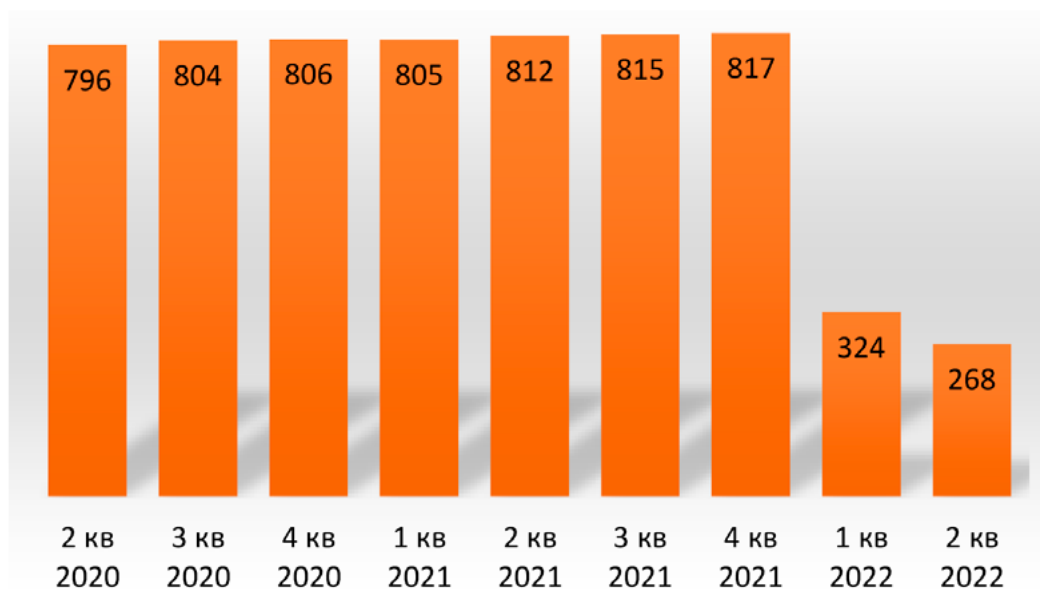


Рис. 1. Динамика численности федеральных государственных унитарных предприятий

Примечание: составлено по данным сведений из Единого государственного реестра юридических лиц.

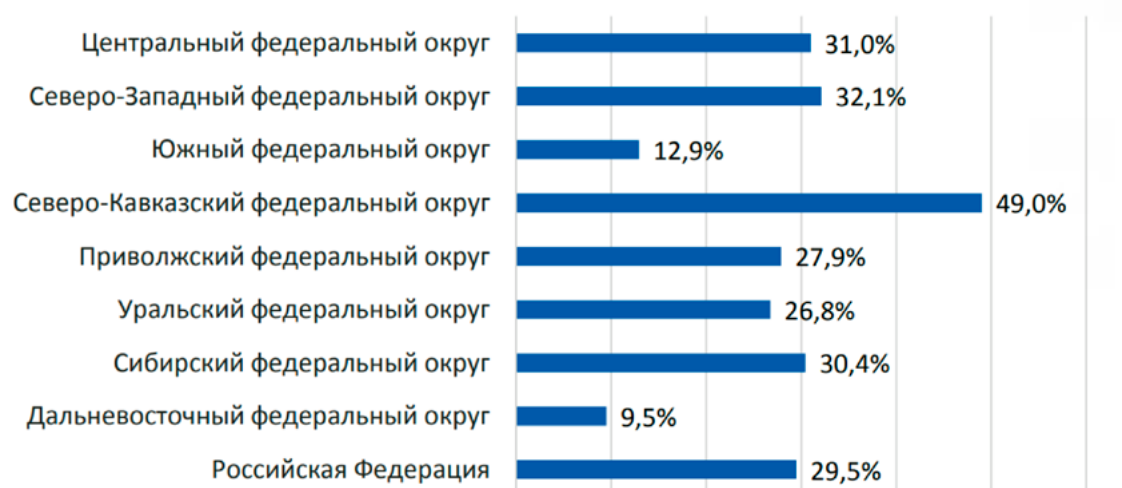


Рис. 2. Динамика снижения количества федеральных унитарных предприятий по федеральным округам в 2019 – 2021 гг.

Примечание: составлено по данным сведений ФАС России.

Таблица 1

Структура перевозок грузов и грузооборота в 2017 и 2021 годах

Виды транспорта	Перевозки грузов, %		Грузооборот, %	
	2017 г.	2021 г.	2017г.	2021 г.
Железнодорожный транспорт (перевозка грузов по путям общего пользования)	17,14	15,95	45,5	46,29
Автомобильный транспорт	66,95	68,19	4,6	5,00
Внутренний водный транспорт	1,47	1,46	1,20	2,06
Морской транспорт	0,32	0,37	0,80	1,45
Воздушный транспорт	0,02	0,02	0,10	0,24
Итого по транспортному комплексу	85,90	85,82	52,30	53,47
Трубопроводный транспорт	14,10	14,18	47,70	46,53
Транспорт всех отраслей экономики	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечание: составлено по данным сведений Росстата

Транспортный комплекс Российской Федерации – одна из базовых отраслей экономики, которая играет исключительную роль в обеспечении национальной безопасности страны и создании условий для социально-экономического развития. В 2017-2021 годах, несмотря на неблагоприятные факторы, транспортный комплекс в целом удовлетворял спрос на перевозки пассажиров и грузов, который определялся динамикой производства в основных грузообразующих отраслях экономики, внешнеэкономической

деятельности, инвестиционной активности и реальных доходов населения страны. По данным Федеральной службы государственной статистики в 2017-2020 годах около 87% грузооборота транспортного комплекса приходилось на железнодорожный транспорт, которым перевозилось менее 20% всех грузов. На долю автомобильного транспорта, который занимает менее 10% в структуре грузооборота, приходится почти 80% объема перевозимых грузов. При относительно малой доле воздуш-

ного и морского видов транспорта в грузообороте транспортного комплекса, отмечается их устойчивый рост. В структуре перевозок грузов транспортным комплексом в 2021 году продолжал доминировать автомобильный транспорт (79,5% от общего объема перевозок грузов транспортным комплексом), грузооборота – железнодорожный транспорт (86,6% от общего грузооборота общего грузооборота транспортного комплекса). Структура перевозок грузов и грузооборота приведена в таблице 1.

В 2017– 2019 годах наблюдалась тенденция опережающего роста грузооборота. Одним из основных факторов, определивших данную динамику, являлось увеличение в структуре грузов доли массовых грузов, перевозимых железнодорожным транспортом в экспортном сообщении. В 2020 году наблюдалось заметное снижение объемов перевозок и грузооборота (соответственно 94,9% и 98,0% к уровню 2019 г.) на фоне снижения темпов роста ВВП (97,3%) и промышленного производства (97,4%). В 2021 году транспортом (кроме трубопроводного и железнодорожного транспорта необщего пользования) в условиях позитивных тенденций в российской экономике на фоне восстановления мировой экономики и роста спроса на транспортные услуги перевезено 6,9 млрд тонн грузов и выполнен грузооборот в размере 3048,5 млрд т-км (соответственно 101,9% и 104,0% к уровню 2020 г.).

Выручка от реализации услуг крупных и средних организаций железнодорожного транспорта составила в 2021 году 3002,1 млрд рублей, прибыль от продаж – 185,1 млрд рублей. Отрицательное сальдо прочих доходов – расходов составило 73,0 млрд рублей (в 2020 г. – отрицательное сальдо 56,6 млрд рублей). В результате прибыль до налогообложения с учетом субсидий составила в 2021 году 112,0 млрд руб. (в 2020 г. убыток составил 21,3 млрд рублей).

С учетом мер государственной поддержки выручка предприятий железнодорожного транспорта в 2022 году ожидается на уровне 3930,9 млрд руб., прибыль от продаж – 398,6 млрд руб., прибыль до налогообложения с учетом субсидий – 310,4 млрд рублей.

Можно предположить, что спрос экономики и общества на железнодорожные перевозки зависит от следующих макроэкономических параметров:

- темпов экономического роста;
- индексов промышленного производства и изменений отраслевой структуры экономики;
- изменений в размещении производительных сил, то есть территориальной структуры производства и потребления (особенно транспортоспособных товаров);
- изменений в географии и структуре экспорта и импорта и роли России в мировой транспортной системе;
- изменений численности экономически активного населения и занятых в экономике; реальных доходов населения.

В соответствии с государственными документами по стратегическому развитию железнодорожного транспорта, в том числе Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Транспортной стратегией Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года, определяющими технические и производственные параметры развития железнодорожного транспорта при переходе к инновационному и социально ориентированному типу развития экономики, перед транспортным комплексом страны поставлены следующие цели:

- формирование единого транспортного пространства России на базе сбалансированного опережающего развития эффективной транспортной инфраструктуры;
- обеспечение доступности и качества транспортно-логистических услуг в области грузовых перевозок на уровне потребностей развития экономики страны;
- обеспечение доступности и качества транспортных услуг для населения в соответствии с социальными стандартами;
- интеграция в мировое транспортное пространство, реализация транзитного потенциала страны;
- повышение уровня безопасности транспортной системы;
- снижение негативного воздействия транспортной системы на окружающую среду.

Одним из важнейших исходных теоретико-методологических положений, которое должно лежать в основе системы документов стратегического планирования, является обеспечение их четкой увязки по временному горизонту планирования и порядку разработки. Закон № 172-ФЗ такого разграничения не содержит, что приводит к рассогласованности по времени разработанных и действующих документов и сроков их действия [3]. Прежде всего, в стратегическом планировании должна быть установлена глубина временного горизонта планирования и прогнозирования для основных документов стратегического планирования федерального уровня в рамках единого реализуемого цикла стратегического планирования. В настоящее время в законе № 172-ФЗ в качестве такой перспективной глубины определен двенадцатилетний период и более.

Предпосылки зарождения управленческого учёта в железнодорожной транспортной отрасли в России были заложены еще в 20-х годах XX века, когда советскому государству потребовалось преодолеть экономический спад и восстановить разрушенное хозяйство, создать материально-экономическую основу для построения социализма. В результате новой экономической политики была поставлена задача использовать предприятиями народного хозяйства метод «хозрасчета», который предусматривал получение прибыли.

В настоящий момент полагаем, что совершенствование управленческого учёта как инструмента управления деятельностью предприятий железнодорожного транспорта для удовлетворения потребностей государства, экономики и общества, заключается в разработке методологии учета по процессам деятельности деятельности и ключевым показателям деятельности. Таким образом, необходимо решить задачу определения приоритетных направлений развития управленческого учета в государственных организациях железнодорожного транспорта как ключевого ресурса информационного экономического пространства и инструмента управления процессами потребления ресурсов экономических субъектов в контексте до-

стижения целей устойчивого развития и целевых установок национальных интересов Российской Федерации.

В мае этого года партия КПРФ выступала с инициативой возврата к развернутому межотраслевому балансу, статистическому инструменту, собирающему информацию о том, где и как товары и услуги используются в экономике. Данный инструмент был одним из инструментов работы Госплана СССР, использовался в качестве основы для прогнозных расчетов и народнохозяйственного планирования. Минэкономразвития, Росстат, ФНС, ФТС и Минпромторг подготовили отрицательные заключения на инициативу по созданию межотраслевого баланса с использованием новой автоматизированной системы управления экономикой на базе искусственного интеллекта. [4] Инициатива не была поддержана и в том числе из-за того, что значительная часть предлагаемого к созданию функционала уже реализована в рамках действующих информационных систем.

Можно предположить, что для решения проблем национальной экономики необходимо четкое планирование и возвращение к планированию циклами (три, пять лет) позволяющими решать задачи не только среднесрочного периода, но и стратегически смотреть на долгосрочную перспективу. Учитывая особенности функционирования организаций государственного сектора, их цели, важной задачей становится качественное стратегическое управление их деятельностью, важнейшей составляющей которого является разработка стратегии организаций [5]. Важно отметить, что в современных финансово-экономических условиях в Российской Федерации необходимо оперативно удовлетворять потребность в изменениях, в частности, в совершенствовании и развитии стратегического планирования деятельности государственных организаций. Высшее руководство государственных организаций должно быть ориентировано на достижение стратегических целей, при этом обязательно необходимо учитывать результаты деятельности по краткосрочным значениям показателей, отражающим тенденцию реализации национальной стратегии.

Актуальной остается проблема соблюдения баланса между достижением тактических и стратегических целей. Государственным организациям необходимы как специфические показатели, определяющие стратегию своего развития, так и соответствующие индикаторы, предусматривающие выполнение национальных целей. Реализация стратегии может быть достигнута при качественно поставленном управленческом учете на всех уровнях иерархии организаций с учетом их специфики и отраслевой принадлежности [6]. Допустимо предположить, что стратегия как внутренний документ государственной организации, должна содержать четко сформулированные и измеримые стратегические цели развития организации, информацию о ее текущем положении в отрасли, целевой финансовой бизнес-модели и стратегических инициативах, стоящих

перед организацией, на период не менее 5 лет. Необходимо привести в соответствие ключевые показатели эффективности государственных организаций национальным целям. Поэтому, возникает потребность пересмотра соответствия ключевых показателей эффективности, включенных в состав долгосрочных программ развития государственных организаций. При этом нет четко установленной методологии перехода от показателей эффективности, на достижение которых государственная организация оказывает прямое влияние, к обобщенным показателям национальных целей.

Научный руководитель: Вахрушина Мария Арамовна, доктор экономических наук, профессор, профессор департамента учета, анализа и аудита ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Библиографический список

1. Клименко А.В., Ларионов А.В., Минченко О.С. Сфера государственного управления и ее основные характеристики. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. 44 с.
2. Гальчева А. Число непубличных госкомпаний выросло на четверть РБК. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/10/2019/5d92405> (дата обращения 12.12.2022).
3. Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. 2020. № 2 (256). С. 24-28.
4. Виноградова Е., Сидоркова И., Кузнецов Е. Власти объяснили, почему возврат к Госплану в России невозможен. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/05/2022/627e0cae9a79476c07e97dde> (дата обращения 12.12.2022).
5. Вахрушина М.А., Особенности стратегического планирования и бюджетирования деятельности организаций – участников государственных корпораций // Бухгалтерский учет и налогообложение в бюджетных организациях. 2019. № 11. С. 52-59.
6. Вахрушина М.А. К вопросу об оценке качества корпоративного управления публичными российскими компаниями и его информационного сопровождения // Бухгалтерский учет и налогообложение в бюджетных организациях. 2022. № 1. С. 6-13.
7. Сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.council.gov.ru/events/multimedia/photo/208521> (дата обращения 12.12.2022).