УДК 658/155:[55+622](470)

Н.К.НИКИТИНА
Всероссийский научно-исследовательский институт экономики минерального сырья и недропользования, Москва

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ПО НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЮ В ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Обзор публикаций по проблемам стратегического управления позволил сделать вывод о том, что эффективность деятельности государственных органов зависит не столько от оптимизации издержек, сколько от оптимизации самих процессов управления. Возникает объективная необходимость перехода в новую область управления – управления, ориентированного на результат.

Управление, ориентированное на результат, – это система управления, связывающая вопросы финансового, кадрового и операционного менеджмента с ожидаемыми результатами, а также с достижением стратегических целей. Финансовые показатели не становятся менее важными, но их необходимо сбалансировать другими – нефинансовыми показателями. Этот принцип (управление, ориентированное на результат) позволил транслировать конкретную деятельность и стратегию Федерального агентства по недропользованию и его территориальных органов по обеспечению государственной системы лицензирования пользования недрами в достаточно полный набор показателей для оценки эффективности этой деятельности, который фактически образует систему стратегического контроля и управления.

The review of publications on problems of strategic management has allowed to make a conclusion that efficiency of activity of the state bodies depends not so much on optimization of costs, how many from optimization of managerial processes. There is an objective necessity of transition for new area of management - the management focused on result. The management focused on result, is the control system connecting questions financial, personnel and operational management with expected results, and also achievement of the strategic purposes. It does not mean, that financial parameters become less important, it means, that they are necessary for balancing others - not financial parameters. This principle (the management focused on result) has allowed to broadcast concrete activity and strategy of Federal agency on subsoil use and its territorial bodies on maintenance of the state system of licensing of using with bowels in full enough set of parameters for an estimation of efficiency of this activity which actually forms system of the strategic control and management.

До настоящего времени в управлении фондом недр для измерения результатов деятельности используется функциональный механизм, т.е. государственные органы управления фондом недр рассматриваются как некий механизм, обладающий определенным набором функций, распределенных между федеральным органом управления фондом недр, его территориальными органами и внутри них между внутренними структурными подразделениями, где их исполняют сотрудники в соответствии со своей специализацией. Выполняя свои узко специальные задачи, сотрудники не всегда четко представляют конечные результаты своего труда, не осознают себя как звено в общей цепочке работы государственных органов. Такая система обычно способствует выполнению персоналом конкретных функций, но не делает их заинтересованными участниками процесса, поскольку не ориентирует на достижение конечного результата. Кроме того, имеют место потери времени на взаимодействие между федеральным и тер-

риториальными органами, а также их структурными подразделениями на различные согласования.

Нельзя сказать, что оценочные показатели деятельности – новое понятие в теории управления. Компании постоянно оценивают заданные качественные и количественные показатели выполнения работ. Традиционная система оценки, так называемая система контроллинга, разработана для компаний в начале XX в. Дюпоном, строится на финансовых индикаторах и хорошо работает, но только если охватывает работы, связанные с созданием стоимости. Когда речь идет о совершенствовании характеристик и взаимосвязей, которые не могут быть оценены в традиционной финансовой модели, эта система становится неэффективной.

Современные подходы к стратегическому менеджменту призывают обращать внимание на нефинансовые составляющие. В конце XX в. Робертом С. Капланом и Дэвидом П. Нортоном разработана сбалансированная система показателей эффективности организации, которая обеспечила новый подход к стратегическому управлению компаниями любой сложности, оперирующими в разных отраслях деятельности (рис.1). Она основана на причинно-следственных связях между стратегическими целями, отражающими эти цели параметрами и факторами получения планируемых результатов, и складывается из четырех составляющих: финансовой, клиентской, внутренних процессов и обучения и развития персонала, цели и задачи которых отражаются финансовыми и нефинансовыми показателями.

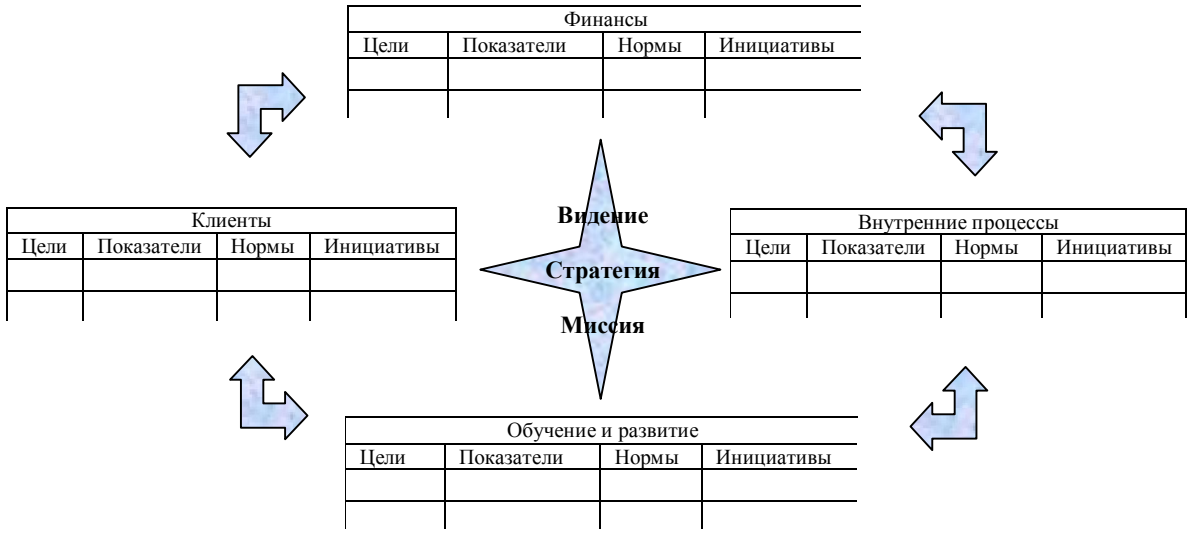

Рис.1. Сбалансированная система показателей эффективности организации

Отметим, что достаточно большой опыт оценки эффективности деятельности государственных органов накоплен в Великобритании, Канаде, Германии и других странах. Недавно в Канаде было исследовано влияние методов управления по результатам на эффективность системы государственного управления. И хотя вывод состоит в том, что применение подходов управления по результатам следует продолжить, приведен весьма внушительный перечень проблем, существенно ограничивающих использование таких подходов к управленческой деятельности:

- большинство видов деятельности органов государственной власти имеет многоцелевой характер, а многие важнейшие решаемые ими задачи в принципе не поддаются количественному измерению и оценке;
- причинно-следственная связь между деятельностью и ее результатом в секторе государственного управления, как правило,

выражена достаточно слабо. Следствия и результаты, действительно представляющие общественный интерес, почти всегда зависят от ряда факторов, которые находятся вне сферы прямого влияния органов государственной власти;

• между собственно процессом деятельности и получением запланированных результатов проходит весьма длительный период времени;

• большинство показателей результативности по своей природе субъективны, а их оценка связана с высокими затратами, в силу чего методы управления по результатам также не могут быть абсолютно объективными и нейтральными по своим последствиям;

• не все наглядные, поддающиеся количественному измерению плановые задания однозначно связаны с планируемой совокупностью результатов деятельности, поскольку не имеется таких методик управления, использование которых гарантировало бы достижение всех ясно и четко сформулированных целей;

• ориентация на количественные плановые задания может вызывать негативные эффекты (например, ограниченное видение проблемы, недооценка значения качественных результатов, ограничение взаимодействия с другими организациями и подразделениями, работающими над решением аналогичных задач);

• непосредственная увязка плановых заданий с материальными ресурсами и вознаграждением способна стимулировать прямой обман;

• разработка качественных административно-управленческих структур, а также их грамотное практическое использование являются делом очень дорогостоящим.

Эти проблемы были учтены при разработке системы измерения результатов деятельности Федерального агентства по недропользованию (ФАН) и его территориальных органов по обеспечению государственной системы лицензирования пользования недрами.

Основой функционирования государственной системы лицензирования пользования недрами, представляющей собой единый порядок предоставления (изъятия) лицензий, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление, является триединство правомочий государства как собственника недр (рис.2).

Рис.2. Схема функционирования государственной системы лицензирования пользования недрами на основе государственной собственности на недра

Государственная система лицензирования пользования недрами призвана регулировать отношения, возникающие между государством (собственником недр) и потребителями (потенциальными и реальными) их полезных свойств (потенциальными и реальными пользователями недр). Задачи государственной системы лицензирования многообразны:

- практическая реализация государственных программ развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы;
- защита интересов национальной безопасности РФ;
- обеспечение социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан РФ;
- гарантия равных возможностей для всех юридических лиц и граждан в получении лицензий;
- стимулирование развития рыночных отношений;
- проведение антимонопольной политики в сфере пользования недрами;
- предоставление необходимых гарантий владельцам лицензий (в том числе иностранным) и защита их права пользования недрами.

Организационное обеспечение государственной системы лицензирования возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы. Федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы осуществляют подготовительную работу, связанную с подготовкой и утверждением перечней объектов лицензирования, проведением аукционов (конкурсов) и предоставлением лицензий, согласовывают условия лицензии с государственными органами управления промышленностью, земельными, водными и лесными ресурсами, государственными органами охраны окружающей природной среды, органами государственного горного надзора, а в части, касающейся платы, – с государственными органами управления экономикой.

В случаях, установленных законодательством РФ, условия пользования участками недр должны быть согласованы с федеральным органом исполнительной власти по обороне и федеральным органом исполнительной власти по безопасности. При предоставлении лицензии на бесконкурсной основе все виды согласований проводятся совместно с потенциальным пользователем недр. Оформление, государственная регистрация и выдача лицензии на пользование недрами осуществляются федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом. Порядок лицензирования пользования участками недр устанавливается федеральным законом «О недрах», Положением о порядке лицензирования пользования недрами и другими нормативными документами.

Оценка эффективности системы лицензирования осуществлена на основе соответствующих обоснованных показателей, объединенных в структурированную систему, отражающую уровни управления государственным фондом недр (федеральный, региональный и территориальный), уровни программно-целевого планирования (предметный – воспроизводство минерально-сырьевой базы, организационный – обеспечение государственной системы лицензирования) и позволяющую формализовать и оценивать качественные и количественные, непосредственные и конечные результаты деятельности субъектов системы лицензирования с позиций воспроизводства минерально-сырьевых ресурсов, экономической эффективности внедрения рыночных механизмов пользования недрами и социально-экономического эффекта (табл.1).

Эта система, состоящая из трех блоков и позволяющая формализовать и оценить качественные и количественные результаты деятельности Федерального агентства по недропользованию и его территориальных органов, сама по себе еще не инструмент оценки, а лишь основа анализа. Необходим переход к единой оценке. Поскольку все показатели разнородны, для получения такой единой оценки используется балльная методика (табл.2).

Таблица 1

Показатели оценки эффективности деятельности Федерального агентства по недропользованию по обеспечению государственной системы лицензирования пользования недрами

Показатель	Индикаторы
	Финансово-экономические показатели
Поступления в бюджет (показатель непосредственного результата)	Доход бюджета РФ и субъекта РФ от недропользования (разовые платежи, регулярные платежи, плата за геологическую информацию, сбор за выдачу лицензий, налог на добычу) за отчетный период, млн руб.
Ожидаемые поступления в бюджет будущего периода (показатели конечного эффекта)	Ценность поставленных на учет прогнозных ресурсов и поставленных на баланс запасов за отчетный период, млн руб.
	Расчетный годовой объем поступлений в бюджет РФ и субъекта РФ от недропользования в год, следующий за отчетным, млн руб.
Эффективность расходования бюджетных средств (показатель использования ресурсов)	Отношение объема финансовых средств на деятельность федерального и территориальных органов управления фондом недр за отчетный период к доходу бюджета РФ от недропользования за отчетный период
	Отношение объема финансовых средств на деятельность территориального органа управления фондом недр за отчетный период к доходу бюджета субъекта РФ от недропользования за отчетный период
	Общественно-значимые показатели
Активность органа управления фондом недр, федерального и территориального	Количество выданных лицензий на право пользования недрами за отчетный период, в том числе по итогам аукционов, по итогам конкурсов и без проведения аукционов (конкурсов)
	Прирост запасов за отчетный период по пяти основным для РФ (для данной территории) полезным ископаемым (нефть, газ, золото, уголь, железо) в физическом выражении
	Прирост прогнозных ресурсов за отчетный период по пяти основным для РФ (для данной территории) полезным ископаемым в физическом выражении
Активность недропользователей	Число компаний, фактически приступивших к пользованию недрами в отчетном периоде
	Объем инвестиций в геологоразведку за отчетный период, млн руб.
	Объем выполненных геолого-разведочных работ в отчетном периоде, млн руб.
	Количество объектов, запасы по которым поставлены на баланс в отчетном периоде
	Показатели выполнения функций
Обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами	Отношение количества проведенных аукционов и конкурсов к количеству объектов, подлежащих распределению на конкурсной (аукционной) основе за отчетный период
	Отношение количества результативных аукционов и конкурсов, по итогам которых выданы лицензии на право пользования недрами, к количеству объявленных за отчетный период
	Соблюдение нормативных сроков оформления лицензий (средний срок оформления одной лицензии за отчетный период)
	Соблюдение нормативных сроков переоформления лицензий (средний срок переоформления одной лицензии за отчетный период)
	Соблюдение нормативных сроков внесения изменений и дополнений в лицензии (средний срок внесения дополнений в одну лицензию за отчетный период)
Обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы	Отношение прироста запасов к объему добычи по пяти основным для РФ (для данной территории) полезным ископаемым за отчетный период
Экономическая эффективность выполнения функций	Базовая стоимость одного аукциона (конкурса) – отношение затрат на содержание территориального органа к количеству участков недр, включенных в перечень и подлежащих лицензированию, за отчетный период, тыс.руб.
	Фактическая стоимость проведения одного аукциона (конкурса) – отношение затрат на содержание территориального органа к количеству участков недр, по которым проведены аукционы (конкурсы), за отчетный период, тыс.руб.
	Средний фактический разовый платеж за единицу переданных недропользователю по итогам аукциона (конкурса) запасов (ресурсов) по пяти основным для данной территории полезным ископаемым, тыс.руб.
	Средний фактический разовый платеж на один участок недр, переданный недропользователю по итогам аукциона (конкурса), тыс.руб.

Таблица 2

Показатели и индикаторы измерения эффективности системы лицензирования (федеральный уровень) и их оценка

Блок	Показатель	Оценка, баллы
Финансово-экономические показатели	Поступления в бюджет РФ, млн руб.:	
	ниже среднегодового дохода бюджета РФ от недропользования за три года, предшествующие отчетному, на 10 % и более	1
	соответствуют среднегодовому доходу бюджета РФ от недропользования за три года, предшествующие отчетному (в интервале ±10 %)	5
	превышают среднегодовой доход бюджета РФ от недропользования за три года, предшествующие отчетному, на 10 % и более	7
	Ценность локализованных и оцененных прогнозных ресурсов и разведанных запасов за отчетный период, млн руб.:	
	ниже показателей, предусмотренных среднесрочной программой воспроизводства минерально-сырьевой базы (ВМСБ)	1
	соответствует показателям, предусмотренным среднесрочной программой ВМСБ	5
	превышает показатели, предусмотренные среднесрочной программой ВМСБ	7
	Ожидаемые поступления в бюджет РФ будущего периода (год, следующий за отчетным), млн руб.:	
	расчетный годовой объем поступлений в бюджет РФ от недропользования в год, следующий за отчетным, ниже дохода бюджета РФ от недропользования за отчетный период более чем на 10 %	1
	расчетный годовой объем поступлений в бюджет РФ от недропользования в год, следующий за отчетным, соответствует доходу бюджета РФ от недропользования (±10 %)	5
	расчетный годовой объем поступлений в бюджет РФ от недропользования в год, следующий за отчетным, выше дохода бюджета РФ от недропользования более чем на 10 %	7
Общественно-значимые показатели	Количество выданных лицензий на право пользования недрами за отчетный период, в том числе по итогам аукционов, по итогам конкурсов и без проведения аукционов (конкурсов) по сравнению с количеством объектов лицензирования, включенных в утвержденные перечни:	
	меньше более чем на 20 %	1
	меньше не более, чем на 20 %	2
	соответствует	3
	Прирост запасов за отчетный период по пяти основным для РФ полезным ископаемым (в физическом выражении, в условной категории С1):	
	по двум и более полезным ископаемым ниже показателей, предусмотренных среднесрочной программой ВМСБ	1
	соответствует показателям, предусмотренным среднесрочной программой ВМСБ по всем пяти основным полезным ископаемым	2
	превышает показатели, предусмотренные среднесрочной программой ВМСБ	3
	Прирост прогнозных ресурсов категории Р1 + Р2 за отчетный период по пяти основным для РФ полезным ископаемым (в физическом выражении):	
	по двум и более полезным ископаемым ниже показателей, предусмотренных среднесрочной программой ВМСБ	1
	соответствует показателям, предусмотренным среднесрочной программой ВМСБ по всем пяти основным полезным ископаемым	2
	превышает показатели, предусмотренные среднесрочной программой ВМСБ	3
	Число компаний, фактически приступивших к пользованию недрами согласно условиям пользования в отчетном периоде, по сравнению с числом компаний, которые должны были приступить в отчетном периоде к пользованию недрами согласно лицензионным соглашениям:	
	менее 80 %	1
	не меньше 80 %	2
	соответствует	3

Окончание табл.2

Блок	Показатель	Оценка, баллы
	Удельный вес компаний, нарушавших в отчетном периоде условия пользования недрами, в общем числе действующих недропользователей, %:	
	> 20	1
	5-20	2
	< 5	3
	Фактический объем инвестиций в геологоразведку за отчетный период по сравнению с предусмотренным среднесрочной программой ВМСБ, %:	
	< 70	1
	70-90	2
	90-100	3
	Количество объектов, запасы по которым поставлены на баланс в отчетном периоде по сравнению с количеством объектов, запасы по которым согласно условиям лицензионных соглашений должны быть поставлены на баланс в отчетном периоде:	
	меньше	1
	соответствует	3
Показатели выполнения функций	Отношение количества проведенных аукционов и конкурсов к количеству объектов, подлежащих распределению на аукционной (конкурсной) основе согласно утвержденным перечням, за отчетный период:	
	< 0,7	1
	07-0,9	2
	0,9-1,0	3
	Отношение количества результативных аукционов и конкурсов, по итогам которых выданы лицензии на право пользования недрами, к количеству объявленных, за отчетный период:	
	< 0,7	1
	07-0,9	2
	0,9-1,0	3
	Средний срок оформления одной лицензии за отчетный период со дня принятия решения:	
	более 30 дней	1
	20-30 дней	2
	не более 20 дней	3
	Средний срок переоформления одной лицензии за отчетный период со дня обращения:	
	более 70 дней	1
	61-70 дней	2
	не более 60 дней	3
	Средний срок внесения дополнений в одну лицензию за отчетный период со дня обращения:	
	более 70 дней	1
	61-70 дней	2
	не более 60 дней	3
	Отношение прироста запасов к объему добычи по пяти основным для РФ полезным ископаемым за отчетный период:	
	менее 0,9-1 по всем пяти полезным ископаемым	1
	не менее 0,9-1 по трем любым полезным ископаемым	2
	не менее 0,9-1 по всем пяти полезным ископаемым	3
	Средний фактический разовый платеж за один участок недр, переданный недропользователю по итогам конкурсов (аукционов) в отчетный период по сравнению с показателем за предшествующий период (3 года), тыс.руб.:	
	ниже более чем на 10 %	1
	находится в интервале $\pm$10 %	2
	выше более чем на 10 %	3

По трем блокам показателей максимально возможная оценка каждого блока 21 балл и минимальная 7, и соответственно для объекта оценки в целом максимальная оценка составит 63 балла, минимальная 21. Возможны следующие варианты оценок работы Федерального агентства по недропользованию, баллы: неэффективная работа 21-35, эффективная работа 36-49, высоко эффективная работа 50-63.

Дополнительно определяются показатели, качественно характеризующие эффективность деятельности Федерального агентства по недропользованию, позволяющие отслеживать динамику основных процессов, но не участвующие в определении количественной оценки (табл.3).

Таблица 3

Дополнительные показатели и индикаторы измерения эффективности деятельности Федерального агентства по недропользованию

Блок	Показатель	Индикатор
Финансово-экономические показатели	Эффективность расходования бюджетных средств	Отношение среднегодового объема финансовых средств на деятельность ФАН за предшествующие три года к среднегодовому доходу бюджета РФ от недропользования за предшествующие три года
Общественно-значимые показатели	Количество выданных лицензий на право пользования недрами за отчетный период, в том числе по итогам аукционов, по итогам конкурсов и без проведения аукционов (конкурсов)	Среднегодовое количество выданных лицензий на право пользования недрами в предшествующий период (3 года), в том числе по итогам аукционов, по итогам конкурсов и без проведения аукционов (конкурсов)
	Объем инвестиций в геологоразведку за отчетный период	Среднегодовой объем инвестиций в геологоразведку и добычу за предшествующий период (3 года)
Показатели выполнения функций	Фактическая стоимость проведения одного аукциона (конкурса) – отношение затрат на содержание ФАН к количеству участков недр, по которым проведены аукционы (конкурсы) за отчетный период	Базовая стоимость одного аукциона (конкурса) – отношение затрат на содержание ФАН к количеству участков недр, включенных в утвержденные перечни (подлежащих лицензированию) за отчетный период
		Средняя фактическая стоимость проведения одного аукциона (конкурса) – отношение затрат на содержание ФАН к количеству участков недр, по которым проведены аукционы (конкурсы) за предшествующий период (3 года)
	Средний фактический разовый платеж за единицу переданных недропользователю по итогам аукциона (конкурса) запасов (ресурсов) по пяти основным для РФ полезным ископаемым (нефть, газ, уголь, золото, железо) – отношение суммы разовых платежей, установленных по итогам (аукционов) конкурсов на данный вид полезного ископаемого к объему запасов (ресурсов) переданных недропользователям по итогам данных аукционов (конкурсов)	Средний фактический разовый платеж за единицу переданных недропользователю по итогам аукциона (конкурса) запасов (ресурсов) по пяти основным для РФ полезным ископаемым за предшествующий период (3 года)

ISSN 0135-3500. Записки Горного института. Т.179

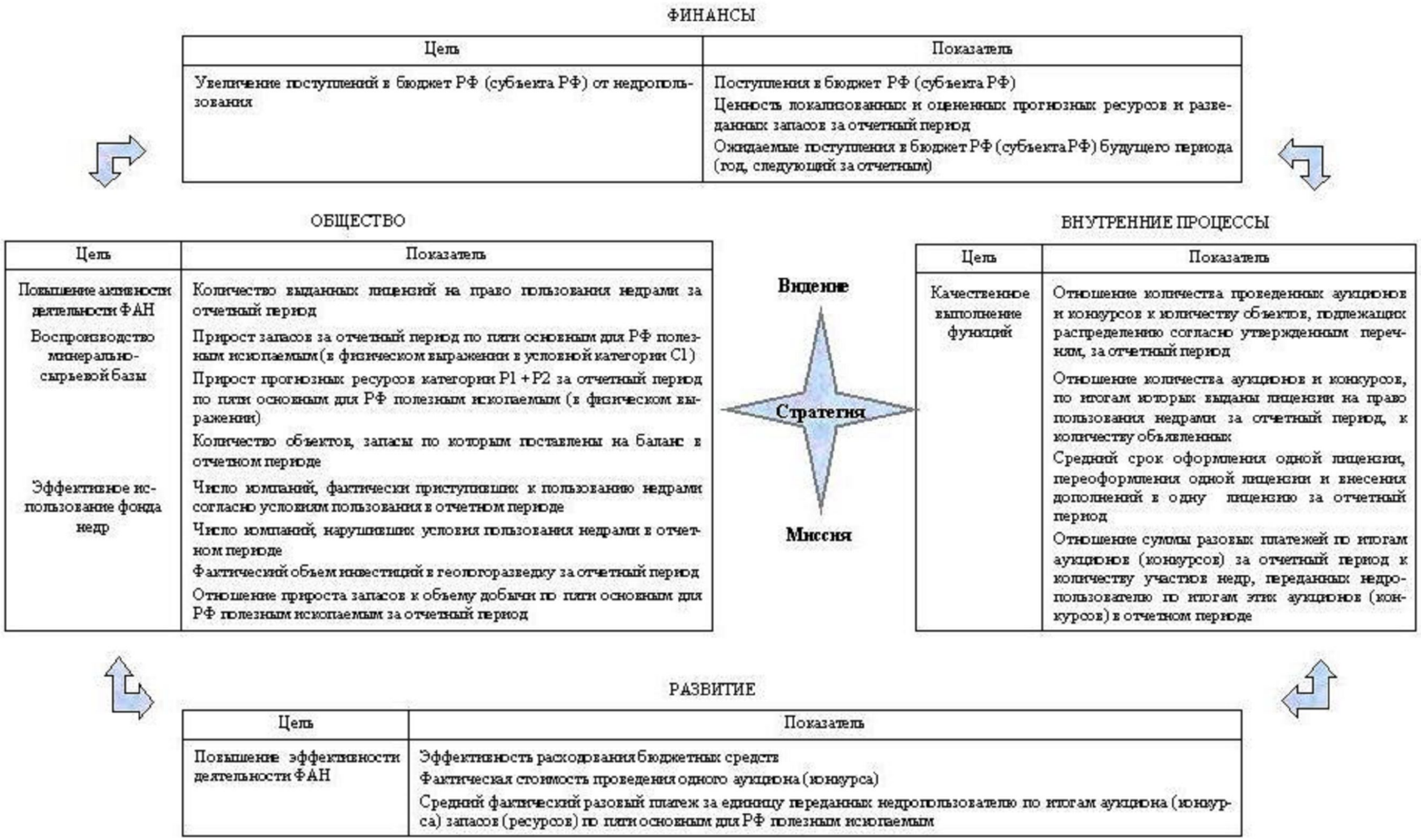

Рис.3. Сбалансированная система показателей эффективности деятельности ФАН по обеспечению государственной системы лицензирования пользования недрами

Адаптация схемы Каплана и Нортона (рис.1) к государственным органам управления с применением балльной системы оценок позволит количественно оценить воплощение стратегии управления на практике и приближение к стратегической цели (рис.3). Показатели, отражающие развитие анализируемого объекта, определяются только для индикации динамики развития. Воплощению стратегии отвечают два блока на этой схеме: «Общество» и «Внутренние процессы» (рис.3). Максимально возможная балльная оценка по сумме двух этих блоков 42, минимальная 14. Получив балльные оценки каждого показателя в этих блоках, можно утверждать, что при суммарной оценке блоков «Общество» и «Внутренние процессы» в интервале от 14 до 28 стратегия воплощается неудовлетворительно, а при оценке в интервале от 29 до 42 – удовлетворительно. Видению (приближению к стратегической цели) отвечает блок «Финансы». Максимально возможная балльная оценка этого блока 21, минимальная 3. При оценке этого блока от 3 до 12 приближение к стратегической цели осуществляется неудовлетворительно, при оценке от 13 до 21 – удовлетворительно.

Предложенная система оценки деятельности Федерального агентства по недропользованию и его территориальных органов по обеспечению государственной системы лицензирования позволяет проводить сопоставление экономических показателей, оценивать эффективность системы недропользования, а также воплощение видения и стратегии развития федерального и территориальных органов по управлению фондом недр.