

Управление муниципальным сектором экономики

© 2010 г. Н.И. Ляхова, Е.Ю. Шагаева*

На территории муниципального образования функционирует множество хозяйствующих субъектов, которые имеют разные цели и задачи и заинтересованы в использовании ресурсов территории. Предприятия, действующие в социально-экономической системе муниципального образования, различаются по формам собственности и организационно-правовым формам, сферам деятельности, значимости для жизни муниципального образования, объемам производства, численности работников и т.п. Наличие взаимных интересов местной администрации и хозяйствующих субъектов разных форм собственности создает объективную основу для их взаимодействия, основанную на принципах муниципально-частного партнерства [1] и направленную на совместное участие в решении социально-экономических проблем (рис. 1).

Градообразующие предприятия во многом определяют облик города, профессиональную и квалификационную структуру трудоспособного населения, оказывая влияние на формирование социальной сферы.

Градообслуживающая и социальная сферы формируют в совокупности городскую инфраструктуру, обеспеченную трудовыми ресурсами за счет населения муниципального образования, которое заинтересовано в стабильной оплате труда, социальных гарантиях, возможности карьерного роста и приобретении социального статуса. Эти предприятия обеспечивают содержание жилищного фонда, предоставляют населению жилищные, коммунальные, транспортные, бытовые, торговые и другие услуги. Одновременно они оказывают коммунальные и транс-

портные услуги градообразующим предприятиям, создавая дополнительные рабочие места.

Для предприятий и организаций городского хозяйства и социальной сферы характерно то, что основная часть их продукции и услуг реализуется внутри города. Эти предприятия могут представлять практически все формы собственности, в том числе и муниципальную. Но в отличие от муниципальных учреждений, которые призваны оказывать услуги социального характера и содержаться в основном за счет бюджетных средств, муниципальные предприятия являются коммерческими организациями, что предполагает их рентабельную работу. К сожалению, в реальной жизни это не всегда так. В большинстве своем российские муниципальные унитарные предприятия (МУП) работают неэффективно, находятся в кризисном состоянии. Следует отметить, что пред-



Рис. 1. Взаимодействие градообразующей, градообслуживающей и социальной сфер в системе муниципального образования

приятия муниципальной собственности представляют собой сложный имущественный комплекс, так как они не обладают правом собственника в отношении имущества, закрепленного за ним, но обладают правом хозяйственного ведения либо правом оперативного управления в отношении муниципального имущества. МУП, наделенные правом хозяйственного ведения в отношении собственности, имеют право самостоятельно распоряжаться прибылью. Однако п. 1 ст. 295 ГК РФ закрепляет право собственника на получение части прибыли, что находит свое отражение в уставе предприятия.

* Н.И. Ляхова – д. э. н., профессор кафедры «Экономика и менеджмент» Старооскольского технологического института (филиал НИТУ «МИСиС»).

Е.Ю. Шагаева – специалист ОАО «ОЭМК», соискатель кафедры «Экономика и менеджмент» Старооскольского технологического института (филиал НИТУ «МИСиС»).

Исследование современного состояния предприятий муниципальной собственности показало, что сама форма хозяйственного ведения крайне неэффективна и обременительна для собственника имущества, так как после заключения договора с руководителем предприятия органы власти и местного самоуправления, осуществляющие права собственников, фактически не вправе вмешиваться в его хозяйственную деятельность, кроме случаев, оговоренных законодательством и уставом предприятия. Руководители муниципальных предприятий действуют практически бесконтрольно, и нередко неэффективное управление такими предприятиями приводит к тому, что имущество предприятия описывается за долги судебными приставами и таким образом утрачивается государственная или муниципальная собственность, а собственники не вправе воспрепятствовать этому. В силу этого возникает необходимость постоянного и жесткого административного и финансового контроля деятельности муниципальных предприятий.

Необходимым условием создания муниципальных предприятий является соответствие предмета их деятельности предметам ведения и функциям местного самоуправления, т.е. направленность на обеспечение жизненно важных потребностей населения территории, предоставление населению обязательных социально значимых услуг. Круг вопросов местного значения определяется гл. 3 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. и уставами муниципальных образований. В соответствии с законом муниципальным образованием не должно допускаться создание муниципальных предприятий или участие в них, если при этом не преследуется цель реализации соответствующего предмета ведения местного самоуправления.

Таким образом, к числу отраслей экономики, в которых муниципальные образования создают собственные хозяйствующие субъекты, относятся снабжение населения водой, газом, теплом, переработка мусора и сточных вод, городской и пригородный транспорт. Однако практика показала, что на территории населенного пункта продолжают функционировать муниципальные предприятия, оказывающие услуги в торговой сфере, общественном питании и гостиничном бизнесе, работая в условиях жесткой конкуренции с частным капиталом.

Поэтому в данном исследовании муниципальные унитарные предприятия, функционирующие на территории муниципального образования, условно разделены на два вида:

1) муниципальные предприятия, работающие в сфере жилищно-коммунального хозяйства (теплоснабжение, электроснабжение, уборка территории, содержание и ремонт автодорог);

2) муниципальные предприятия, работающие в условиях жесткой конкуренции (торговля, общественное питание, гостиницы).

Необходимость такого деления обоснована тем, что в некоторых муниципальных образованиях орга-

ны местного самоуправления в отдельных отраслях экономики и социальной сферы не могут обеспечить предоставление населению некоторых услуг посредством частного бизнеса, так как частный бизнес не всегда в этом заинтересован в силу неэффективности рассматриваемого направления деятельности. Данная проблема особенно актуальна для небольших населенных пунктов с низким уровнем социально-экономического развития, особым географическим положением, низкой плотностью населения и климатическими факторами. Учитывая, что согласно ст. 85 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» муниципальное имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения, до 1 января 2012 года подлежит репрофилированию или отчуждению, возникла необходимость определения направлений развития МУП, функционирующих в условиях жесткой конкуренции частного капитала, с целью выявления необходимости сохранения данной муниципальной собственности.

На примере Старооскольского городского округа, второго по величине города Белгородской области с населением более 218 тыс. чел., основу экономического потенциала которого составляют добывающие и обрабатывающие производства, рассмотрено влияние муниципальных предприятий на экономику муниципального образования.

На долю предприятий градообразующей сферы Старооскольского городского округа приходится 98,5 % отгруженных промышленных товаров и услуг. Ведущее место среди обрабатывающих предприятий занимает продукция металлургического производства и производства готовых металлических изделий, удельный вес которой в общем обороте отгруженных промышленных товаров и услуг по городскому округу составляет 46,4 %. За 2009 год предприятиями, добывающими, обрабатывающими, производящими и распределяющими электроэнергию, газ и воду, отгружено товаров собственного производства в действующих ценах на сумму 88155,4 млн руб. (72,6 %).

В градообслуживающей сфере функционирует 18 муниципальных унитарных предприятий, на которых работают около 3000 человек. В общем объеме производства товаров и услуг по городскому округу за 2008 год доля муниципальных унитарных предприятий составила 3 %, за первое полугодие 2009 года – 1,85 %, что выше уровня аналогичного периода 2008 года на 15,6 %. Чистая прибыль, полученная муниципальными унитарными предприятиями в 2009 году, увеличилась к уровню 2008 года на 23,4 % [2].

Однако анализ финансовой устойчивости и платежеспособности муниципальных предприятий Старооскольского городского округа выявил неустойчивое финансово-экономическое положение некоторых из них. При этом анализ показал, что доля оборотных средств в структуре активов муниципальных предприятий выделенных видов различна. Так, в структуре муниципальных предприятий, функцио-

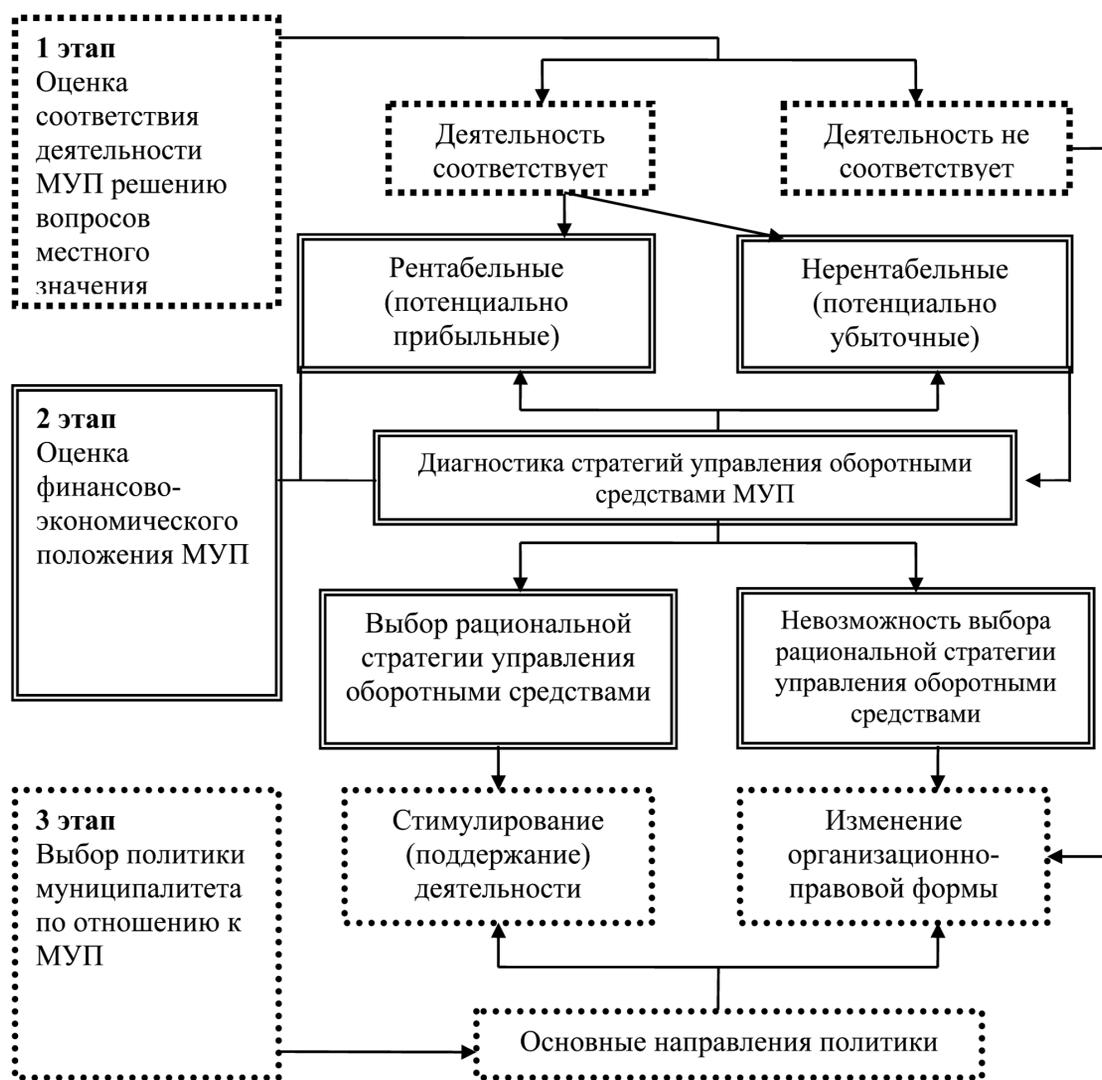


Рис. 2. Механизм выбора политики муниципалитета по управлению муниципальными унитарными предприятиями

нирующих в сфере ЖКХ, доля оборотных средств в имуществе составляет около 18 %, а одним из важных факторов неэффективного управления деятельностью таких предприятий является изношенное и устаревшее оборудование. Таким образом, решение проблемы повышения эффективности деятельности таких предприятий связано с технической модернизацией, обновлением основных фондов, что будет способствовать совершенствованию деятельности органов местного самоуправления в реализации вопросов местного значения и в целом развитию социально-экономической системы муниципального образования.

В имуществе МУП, функционирующих в жестких конкурентных условиях (гостиницы, предприятия общественного питания, розничная торговля фармацевтическими и иными товарами), доля оборотных средств значительно выше и составляет около 71,73 %. Таким образом, укрепление финансовой устойчивости и платежеспособности этих предпри-

ятий связано прежде всего с поиском путей рационального использования оборотных средств. Для решения данной задачи адаптирован методический подход диагностики и оптимизации стратегий управления оборотными средствами промышленных предприятий [3].

Адаптация и развитие метода заключается в разработке механизма выбора политики муниципалитета по управлению муниципальными унитарными предприятиями, направленной на выбор рациональных стратегий управления оборотными средствами и использование соответствующих целям организационно-правовых форм управления имуществом и форм собственности (рис. 2).

Разработанный механизм состоит из следующих этапов:

Проверка соответствия деятельности предприятий исходным задачам публичной власти, т.е. удовлетворению потребностей населения муниципального образования. При невыполнении данного

условия необходимо изменение организационно-правовой формы управления предприятием и формы собственности.

Оценка финансово-экономического положения муниципальных предприятий на основании обработки данных финансовой отчетности с использованием определенного набора коэффициентов и методов. На данном этапе предложено проводить диагностику состояния и выбор рациональных стратегий управления оборотными средствами муниципальных предприятий.

Выбор политики муниципалитета по отношению к каждому предприятию, т.е. определение направлений и перспектив развития в экономике муниципального образования. Муниципалитет принимает решение о стимулировании, поддержании деятельности МУП посредством определенного набора методов или об изменении организационно-правовой формы и формы собственности.

Результаты апробации разработанного механизма на примере 10 муниципальных гостиниц, аптек, предприятий общественного питания и торговых предприятий Старооскольского городского округа показали возможность определения направлений муниципальной политики в разрезе направлений деятельности.

К первой группе МУП отнесены предприятия, оказывающие услуги общественного питания. Вопросы организации общественного питания отнесены к вопросам местного значения городского округа, выявлено неустойчивое финансово-экономическое положение и определена единственная стратегия управления оборотными средствами, которая не является рациональной. Поэтому для данной группы предприятий политика муниципалитета в среднесрочной перспективе состоит в поддержании деятельности посредством предоставления муниципальных кредитов для пополнения оборотных средств или реорганизации этих предприятий путем приватизации с сохранением профиля предприятия.

Ко второй группе отнесены МУП, функционирующие в сфере розничной торговли, деятельность которых также направлена на решение вопросов местного значения. Несмотря на то что в этой области достаточно широко распространен частный бизнес, данная группа предприятий в процессе анализа показала устойчивое финансово-экономическое положение и возможность выбора рациональных стратегий управления оборотными средствами. Таким образом, политика муниципалитета направлена на стимулирование деятельности посредством

предоставления в аренду дополнительных площадей, входящих в состав муниципального имущества.

К третьей группе отнесены муниципальные аптеки. В процессе анализа выявлено неустойчивое финансово-экономическое положение предприятий данной группы и определена единственная стратегия управления оборотными средствами. Политика муниципальной власти по отношению к данной группе предприятий состоит в реорганизации (путем слияния) муниципальных аптек или сдаче в аренду субъектам малого предпринимательства.

В состав четвертой группы входят муниципальные гостиницы. Для гостиниц, имеющих устойчивое финансово-экономическое положение и возможность выбора рациональных стратегий, предложено использовать механизм концессии для обновления изношенных основных фондов. Для убыточных гостиниц (в течение 2 и более лет) необходима реорганизация в форме приватизации.

В заключение можно отметить, что осуществляемые в России экономические реформы существенно изменили правовое, финансовое и социальное положение предприятий и определили для них новые условия функционирования, характеризующиеся возрастающей конкуренцией, сокращением рынка сбыта продукции, проблемой поиска поставщиков сырья и материалов, ограниченностью финансовых ресурсов. Эти изменения непосредственно коснулись и муниципальных предприятий. Возможности поддержки стабильного роста экономики, необходимого для повышения уровня жизни населения муниципального образования, с одной стороны, зависят от модернизации производственных мощностей на предприятиях городского округа, а с другой – от эффективного управления оборотными средствами. Представленный механизм выбора политики муниципалитета по управлению муниципальными предприятиями позволит проводить наиболее взвешенную оценку использования муниципальных имущественных комплексов.

Библиографический список

1. *Зотов В.Б.* Система муниципального управления // Справочно-правовая система Консультант-Плюс.
2. www.oskolregion.ru
3. *Ларионова И.А., Рожков И.М., Скрябин О.О., Марков С.В.* Диагностика и оптимизация стратегий управления оборотными средствами // *Металлург.* 2007. № 5. С. 19–22.