

УДК 35.075.7; 35.075.1

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ

Лукьянова М.Н.

*ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Москва,
e-mail: komilfot@mail.ru*

Проведен анализ последних изменений в законодательстве о муниципальных предприятиях и учреждениях. Выявлены сферы экономической деятельности, специфические для данных организаций. Рассмотрена новая классификация учреждений, включая бюджетные, автономные и казенные. Исследованы проблемы реформирования унитарных предприятий и учреждений в России.

Ключевые слова: муниципальное образование, стратегия, муниципальное предприятие, муниципальное учреждение

PROBLEM OF REFORMING MUNICIPAL ENTERPRISES AND INSTITUTIONS

Lukiyanova M.N.

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, e-mail: komilfot@mail.ru

An analysis of recent changes in legislation on municipal enterprises and institutions was made. The basic areas of economic activity which are specific for the organizations were identified. A new classification of institutions with low cost, autonomous and state-owned were consider. The problems of reforming the unitary enterprises and institutions in Russia were studied.

Keywords: municipality, strategy, municipal enterprise, municipal institution

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об основах организации местного самоуправления» (ст. 49) «экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований». Из всего многообразия организаций, которые делятся на коммерческие и некоммерческие, органы местного самоуправления (МСУ) могут создавать лишь некоторые. В соответствии со ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, а также участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Муниципальные предприятия создаются и функционируют в градообслуживающей и производственной сфере, таких как водоснабжение, городской транспорт, торговля и сфера услуг. Муниципальные учреждения – в сферах образования, культуры, для выполнения управления и иных функций некоммерческого характера, требующих полного или частичного бюджетного финансирования.

Муниципальные учреждения

Начиная с 2010 г. проводится реформа государственных и муниципальных учреж-

дений, осуществляемая в рамках реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Эти изменения стали частью административной реформы, направленной на повышение эффективности органов публичной власти, основной задачей которой, по мнению экспертов Института экономики города, является переход от модели управления затратами к модели управления результатами [1]. После вступления в силу изменений согласно Гражданскому Кодексу в РФ осуществляют деятельность три типа государственных (муниципальных) учреждений – бюджетные, автономные и казенные. Такое изменение статуса муниципальных учреждений означает повышение их самостоятельности (при принятии решений). Это должно создать стимулы для повышения качества и эффективности оказания муниципальных услуг (работ). Наименьшей степенью самостоятельности обладают казенные учреждения, а наибольшей – автономные. Данные формы учреждений отличаются также разной системой финансирования.

Следует отметить, что бюджетное учреждение является относительно новым типом учреждений. Существовавшая до этого в России система бюджетных учреждений была сформирована во времена

СССР в иных социально-экономических условиях (плановая экономика, отсутствие конкуренции, однопартийная политическая система), и не отвечала современным требованиям, поскольку, в частности, была очень затратной. По существу, органы публичной власти осуществляли содержание бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг, оплачивая их деятельность по смете. При этом бюджетные учреждения активно занимались предпринимательской деятельностью, оказывая дополнительные платные услуги, но не производят соответствующих отчислений в бюджет. Правовой статус доходов от такой деятельности не был четко определен.

Статус казенного учреждения, по сути, совпадает с закрепленным в ранее действовавшем законодательстве статусом бюджетного учреждения. Введение с 2011 г. дополнительных ограничений связано с обязательством зачислять все доходы, полученные от приносящей доходы деятельности, в муниципальный (государственный) бюджет.

По сравнению с двумя вышеперечисленными формами, автономному учреж-

дению предоставляется большая свобода и имущественная самостоятельность. Оно также имеет право привлекать помимо бюджетных, иные средства за счет деятельности, не выходящей за рамки специальной правоспособности, а также имеет большую свободу в распоряжении указанными средствами. При этом в отличие от казенного учреждения, его учредитель (собственник, т.е. муниципальные органы власти) не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения.

Казенные учреждения создаются в заведомо убыточных сферах, когда сложно рассчитывать на получение ими дополнительных доходов. Эти учреждения финансируются по обычным сметам. Сами органы МСУ также являются муниципальными казенными учреждениями.

К муниципальным относится большинство учреждений дошкольного и общего школьного образования, культуры (театры, музеи, клубы, библиотеки и т. п.), здравоохранения (больницы, поликлиники, аптеки), социальной защиты (комплексные центры социального обслуживания, приюты для детей и для взрослых). Примеры муниципальных учреждений приведены ниже (таблица).

Примеры муниципальных учреждений городского округа – г. Волжский Волгоградской области

Тип учреждения	Полное наименование
Автономное учреждение	Муниципальное автономное учреждение «Парки города» Муниципальное автономное учреждение «Волжский драматический театр» Муниципальное автономное учреждение «Театр кукол «Арлекин» Автономное муниципальное учреждение «Редакция газеты «Наш город»
Бюджетное учреждение	МБУ «Дворец культуры «Октябрь» МБУ «Филармония г. Волжского» МБУ «Оркестр русских народных инструментов»
Казенное учреждение	МКУЗ «Городской центр медицинской профилактики» МКУЗ «Клиническая станция скорой медицинской помощи»

Источник: составлено автором по данным сайта Администрация г. Волжский <http://www.admvol.ru/MUP>.

Муниципальные предприятия

Муниципальных предприятий в большинстве муниципальных образований значительно меньше, чем муниципальных учреждений. Здесь будет рассмотрен вопрос управления именно унитарными муниципальными предприятиями. Также в соответствии с законодательством органы МСУ могут являться собственником акционерного общества, владея определенным пакетом акций (долей в уставном капитале).

В отличие от учреждений, предприятия направлены на получение прибыли

(хотя в реальности многие из них убыточны). Они оказывают услуги в сфере ЖКХ, транспорта, а также торговли (муниципальные магазины и рынки, овощные базы), бытового обслуживания населения (дома быта), здравоохранения (аптеки), культуры (кинотеатры), массовой информации (газеты, теле- и радиокompании), производства отдельных видов продукции (молокозаводы, хлебозаводы, асфальто-бетонные, кирпичные заводы и т.п.).

Правовой основой деятельности муниципальных и государственных унитарных

предприятий являются нормы Гражданского кодекса РФ и Федерального закона от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» № 161-ФЗ, вступивший в силу с 2003 г. (рассматривается в редакции от 02.07.2013 г.). Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия.

Проблемы управления унитарными предприятиями

До момента вступления в силу изменений в ГК РФ, существовало масса проблем с управлением унитарными предприятиями. Менеджменту государственных и муниципальных предприятий был предоставлен широкий круг полномочий. Например, руководитель мог самостоятельно распоряжаться имуществом собственника (за исключением недвижимости), управлять финансовыми потоками, использовать прибыль по своему усмотрению. В тоже время, собственнику МУПа давалось только право создания унитарного предприятия, утверждения его устава, назначения руководителя, согласования вопросов распоряжения недвижимым имуществом. Даже в случае неэффективного управления предприятием вмешательство собственника было неправомерным. Отсутствовала и ответственность руководителей предприятий за результаты деятельности, например, по вине выполнения установленных собственником показателей, не было права получения оперативной информации, возможности текущего контроля за работой МУПа. В результате, унитарные предприятия на практике часто завышали себестоимость продукции, расхищалось государственное имущество в открытой и скрытой формах. Такое положение призван исправить новый Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

По мнению некоторых исследователей (П.А. Потапов, В.В. Букреев) наиболее

важными показателями деятельности предприятия являются выручка (контроль за объемом производства), чистая прибыль (контроль за рентабельностью), чистые активы (контроль за величиной чистых активов), часть прибыли, подлежащая перечислению в бюджет (контроль за обеспечением поступлений в бюджет) [2].

В результате создается целостная система управления унитарными предприятиями, которая, в частности, включает [2] утверждение программы деятельности предприятия на очередной год, планирование финансового обеспечения реализации программы деятельности (составление бюджета) и утверждение показателей для контроля за реализацией программы.

Заключение

Таким образом, можно выделить основные направления реформирования унитарных предприятий. В связи с тем, что с их деятельностью связано много проблем, высказывается широкий спектр мнений по этому поводу. Одним из наиболее распространенных способов является приватизация через акционирование. Такой жесткий механизм предусмотрен действующим федеральным Законом о приватизации государственного и муниципального имущества. Однако при этом возникает опасность потери управляемости предоставлением жизненно важных муниципальных услуг, особенно в монопольных сферах [3]. Можно избежать потери собственности на имущественный комплекс, к примеру, передав его в управление частной компании. Такая практика существует за рубежом в отношении таких жизненно важных муниципальных объектов, как водопровод, городские очистные сооружения и даже метрополитены.

Список литературы

1. Перцов Л.В. Разработка и применение стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ) / Л.В. Перцов. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2011. – 20 с.
2. Потапов П.А., Букреев В.В. Управление унитарными предприятиями: особенности реформирования: Вестник Минимущества. – № 1, 2003. – URL: http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=10&id=26753 (дата обращения: 17.01.14).
3. Система муниципального управления: Учебник для вузов / Под ред. В.Б. Зотова. – СПб.: Лидер, 2005. – С. 299.