ВНЕДРЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ (НА ПРИМЕРЕ Г. БАРНАУЛА)

Сабына Е. Н.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры региональной экономики и управления Международного института экономики, менеджмента и информационных систем Алтайского государственного университета (Россия), 656058, г. Барнаул, ул. Балтийская 42а, кв. 8, sabynaen@mail.ru

УДК 658.11
ББК 65.292.2

Цель: на основе анализа теоретических положений и эмпирического материала сформировать систему показателей эффективности деятельности муниципальных предприятий.

Научная новизна: на основе исследования теоретических положений и эмпирического материала разработаны предложения по повышению эффективности деятельности муниципальных предприятий, в том числе по разработке среднесрочных программ.

Методология и методы: В процессе проведения исследования использовался методы экономико-статистического анализа. При составлении программы оценки эффективности муниципальных программ применялись основы программно-целевого подхода.

Результаты и область применения. Значимость данной научной работы состоит в возможности использования предложенных рекомендаций в управленческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в законодательном процессе. Значимость исследования состоит в том, что его результаты доведены до конкретных рекомендаций.

Ключевые слова: муниципальные предприятия, муниципальные программы, программно-целевой подход.

THE INTRODUCTION OF PROGRAM-TARGET MANAGEMENT IN THE MUNICIPAL UNITARY ENTERPRISES (AS EXEMPLIFIED BY BARNAUL)

Sabyna Ye. N.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor, Associate Professor of the Department of Regional Economics and Management, International Institute of Economics, Management and Information Systems of Altai State University (Russia), 42a, Baltiyskaya str., Barnaul, Russia, 656058, sabynaen@mail.ru

Purpose. Based on the analysis of theoretical positions and empirical material to establish a system of municipal enterprises' performance indicators.

Scientific novelty. Based on the study of theoretical positions and empirical material author developed proposals to improve the efficiency of municipal enterprises, including the development of medium-term programs.

Methods. Methods of economic and statistical analysis. In drawing up the program of evaluation of the effectiveness of municipal programs author applied on program-target approach.

© Сабына Е. Н., 2015

Results. The significance of this research is the ability to use the suggested recommendations in the management of authorities and local self-government in the legislative process. The significance of the study is that its results communicated to the specific recommendations.

Key words: municipal enterprises, municipal programs, target-oriented approach.

Во всем мире имеются муниципальные предприятия. В России они предоставляют услуги по тепло – водоснабжению, пассажирским перевозкам, содержанию и ремонту жилого и нежилого фонда, территории муниципального образования, уборке мусора, озеленению и др. Ранее они существовали и в других сферах: в торговле, здравоохранении. Уменьшение количества муниципальных предприятий было вызвано, прежде всего, неэффективностью их работы и сложностью с регулированием их деятельности. Рассматривая первый недостаток, необходимо отметить, что, безусловно, муниципальное унитарное предприятие, как коммерческая организация, должно работать рентабельно. Создавая муниципальные предприятия, местные органы преследуют, в том числе цель пополнения доходной части бюджета. В г. Барнауле муниципальные предприятия отчисляют 10 % прибыли. Сумма, получаемая бюджетом, незначительна, около 2 млн. рублей. Но при этом, стремясь удовлетворить потребности большей части населения, предприятия вынуждены устанавливать стоимость услуг ниже рыночных. Теряющиеся при этом доходы предприятий никто в полной мере не компенсирует. Соответственно, через некоторое время муниципальное предприятие неизбежно становится банкротом.

Таким образом, основная проблема развития муниципальных предприятий видится нам в противоречии между достижением главной цели предприятия – получения прибыли и задачей собственника – принесение максимальной пользы жителям данного муниципального образования. При акционировании муниципальное предприятие не всегда приобретает добросовестного собственника. Частный предприниматель может быть не заинтересован в выполнении той или иной муниципальной услуги из-за ряда проблем, среди которых основная – низкая доходность. Возможна иная ситуация, когда собственник будет предоставлять данные виды услуг по более выгодной для него цене, однако многие потребители не смогут ее получить. [4]

Муниципальные предприятия играют важную роль в социально-экономической жизни городов, формируя качественную среду для населения. При этом муниципальное хозяйство является органическим структурным элементом национального хозяйства.

В научной литературе вопросы функционирования муниципальных и государственных предприятий являются мало проработанными, отчасти это связано с тем, что превалирует мнение о негативной оценке их деятельности в российской экономике. Отдельные исследования по вопросам управления государственной собственностью таких авторов как В. В. Бандурин, В. Ю. Кузнецова, С. Г. Еремина большое внимание уделяют правовым вопросам деятельности предприятий, так же как и А. Винницкий, Н. С. Бондарь, О. Е. Кутафин, В. Н. Фадеев и др. В работах известных экономистов А. Г. Воронина, В. А. Лапина, А. Е. Когута, А. Н. Широкова, В. Н. Лексина, А. Н. Швецова в контексте исследования муниципальной экономики рассматриваются вопросы организации и управления муниципальной собственностью, муниципальными предприятиями. Можно сказать, что вопросы управления муниципальными предприятиями являются остро дискуссионными; проблемы их эффективного функционирования рассматриваются редко.

Цель нашего исследования – на основе анализа теоретических положений и эмпирического материала сформировать систему показателей эффективности деятельности муниципальных предприятий. Методами исследований выступили: программно-целевой подход, сравнительный, аналитический, статистико-экономический методы.

Законодательной основой деятельности муниципальных предприятий являются Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон 161-ФЗ от 11 октября 2002 года «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». В г. Барнауле было разработано «Положение об учреждении, подчиненности, реорганизации, ликвидации муниципальных унитарных предприятий и заключении договоров с их руководителями». [1,3,5] Особенность управления муниципальными предприятиями заключается в том, что переданное им управление имущество является неделимым, а руководители предприятий обладают некоторой самостоятельностью в управлении ими.

Говоря о том, что в зарубежной практике такой формы не существует, многие исследователи выступают за массовую приватизацию муниципальных предприятий и передачу выполняемых ими услуг частному сектору. В то же время органы местного самоуправления опасаются потери управляемости предоставляемых услуг, особенно в монопольных сферах.

Поэтому в настоящее время происходит реформирование неэффективно работающих муниципальных предприятий путем их преобразования в бюджетные учреждения, деятельность которых осуществляется в соответствии со сметой доходов и расходов. Имущество, переданное муниципальным предприятиям, находится в хозяйственном ведении, а у муниципальных учреждений – на праве оперативного управления, которое является значительно более ограниченным. Кроме этого, возможен выход из кризисной ситуации на основе заключения договоров концессии – муниципально-частного партнерства, – не получившего пока у нас широкого распространения. (Более подробно вопросы государственно-частного партнерства мы рассматривали ранее в статье «Проблемы и перспективы реализации концессии как формы государственно-частного партнерства»)[7]

В современной неустойчивой социально-экономической среде местным органам власти целесообразно создавать или поддерживать муниципальные предприятия, гарантируя бесперебойные поставки услуг по объему и качеству, не допуская дискриминации потребителей. При этом при надлежащем уровне хозяйствования они могут быть источником пополнения доходной части бюджета.

Муниципальные унитарные предприятия являются инструментом управления, обеспечивающим участие муниципального образования в экономике. Поэтому идет активный поиск новых механизмов управления ими, сочетания социальной и экономической эффективности, сочетание управления предприятием со стороны руководства предприятия и со стороны органа местного самоуправления.

В большей степени этого можно достичь внедрением программно-целевого управления в деятельности предприятия. Анализ практики использования программно-целевого подхода показывает, что данный инструмент используется преимущественно на федеральном и региональном уровнях управления.

Базовым документом, регулирующим процесс формирования программ, является Постановление Правительства Российской Федерации от 10.04.2002 № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных предприятий».[6] Данным Постановлением определена типовая форма программы деятельности федерального унитарного предприятия, утверждены показатели экономической эффективности. В качестве основных недостатков типовой формы федеральной программы деятельности предприятия, на мой взгляд, необходимо назвать:

- ориентированность на обеспечение поступлений доходов в бюджет, формируемых за счет части прибыли унитарных предприятий (фискальный характер);
- ограниченное количество показателей эффективности (основных показателей 9 шт.), которые в полной мере не отражают все направления деятельности предприятия.

Вместе с тем, различия в полномочиях и вопросах ведения органов государственной власти и органов местного значения обуславливают специфику положения муниципальных унитарных предприятий. Прежде всего, необходимо отметить их во многом социально-ориентированный характер деятельности.

Развитие муниципального сектора в целом зависит от характеристики муниципального образования и особенностей экономики. В целом удельный вес муниципальных предприятий в общем числе предприятий различается в зависимости от муниципального образования: чем оно больше, тем доля муниципальных предприятий меньше. В настоящее время идет активный процесс реорганизация муниципальной собственности. Так, в 2012 г. в собственность Алтайского края в рамках Федерального Закона № 313 «О внесении отдельных изменений в законодательные акты Российской Федерации» в связи с принятием Закона «Об обязательном медицинском страховании» от 29 ноября 2010 г. были переданы муниципальные учреждения здравоохранения.[6] Коснулась реорганизация и муниципальных предприятий, количество которых с каждым годом уменьшается (2015–24, 2014–25, 2013–29), некоторые находятся в стадии банкротства или ликвидации. В этих условиях важно как минимум обеспечить безубыточное их функционирование. Вместе с тем, совершенно оправданно муниципалитетом должна ставиться задача повышения финансовой устойчивости предприятий, их перспективного развития, а также роста бюджетных поступлений.

Экономическая эффективность функционирующих на территории города муниципальных предприятий значительно различается. Стабильно работающими предприятиями являются представители фармацевтической отрасли. Также стабильно работающими являются муниципальные унитарные предприятия «Архитектура», «Специализированная похоронная служба», «Горзеленхоз». Наиболее убыточными являются предприятия жилищной сферы (ЖЭУ). Есть некоторая зависимость эффективности работы муниципальных предприятий от следующих факторов: характера предоставляемых услуг; отраслевой принадлежности предприятия. Оценка отраслевой структуры муниципальных предприятий города Барнаула показывает преобладание в ней организаций жилищной, дорожно-эксплуатационной и социальной сферы. Так как большинство предприятий являются

преимущественно монопродуктовыми, то они сильно подвержены влиянию кризисных явлений в экономике. На эффективность работы муниципальных предприятий влияют факторы, связанные с изменением федерального и регионального законодательства, состояние экономики и проводимой социально-экономической политикой.

В Барнауле давно занимаются вопросами повышения эффективности деятельности МУП и выработки критериев их реформирования. Этого можно достичь внедрением программно-целевого управления деятельностью муниципальных предприятий.

На основе оценки опыта других территорий по программированию деятельности государственных и муниципальных предприятий была разработана и внедрена на многих муниципальных предприятиях г. Барнаула типовая среднесрочная программа деятельности предприятия, включающая в себя 68 основных показателей финансово-экономической эффективности. Программа включает в себя 9 разделов: общие сведения о предприятии; краткая характеристика хода реализации программы деятельности предприятия в прошлом периоде; мероприятия по развитию предприятия; бюджет предприятия; мероприятия по повышению доходов предприятия, мероприятия по снижению издержек; сведения о недвижимом имуществе; показатели деятельности предприятия (экономической эффективности, данные об инвестиционной деятельности, рентабельности, оценки эффективности управления, оценки деловой активности, ликвидности, финансовой устойчивости), анализ показателей и предложения по имеющимся резервам.

В целях методического обеспечения данной работы была подготовлена методика расчета показателей, определена форма ежеквартального отчета предприятий, разработана методика составления рейтинга финансового состояния предприятий.

Анализ основных результатов использования программно-целевого метода в деятельности муниципальных предприятий города показал рост их эффективности: вырос удельный вес действующих прибыльных предприятий с 62,5 % до 82,0 % (с ростом объемов прибыли); увеличились в 2 раза отчисления от их прибыли в бюджет города; повысилась инвестиционная привлекательность предприятий; происходит формирование рыночного мышления руководителей, ориентация предприятий на внутренние резервы, поиск дополнительных внебюджетных доходов.

Для повышения оперативности подготовки отчетов о реализации программ в городе внедряется автоматизация расчетов целевых показателей. Перспективным направлением работы является внедрение методики составления рейтинга городских предприятий, что позволит использовать механизм стимулирования наилучших результатов.

Один из самых острых и проблемных вопросов деятельности муниципального предприятия – это их убыточная работа и отсутствие рентабельности. Для изменения ситуации необходимо наличие финансового планирования внутри предприятия и постоянного контроля за расходованием денежных средств. Учитывая, что унитарное предприятие – коммерческая организация, основной целью деятельности которой является извлечение прибыли, то бизнес-планирование и бюджетирование – это необходимые составляющие для достижения прибыльной и эффективной работы муниципального предприятия.

Установление для унитарных предприятий целевых показателей эффективности подтолкнет их к поиску резервов увеличения доходов, повысит их инвестиционную привлекательность для потенциальных стратегических инвесторов, обеспечит рост качества оказываемых услуг. Предложенная программа, включающая указанные показатели, позволит обеспечить их конкурентоспособность, повысить качество жизни местного населения, пополнить бюджет муниципального образования.

Практическая и научная значимость результатов исследования состоит в возможности реального применения разработанных рекомендаций органами местного самоуправления с целью повышения эффективности управления муниципальными предприятиями.

Литература:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. Ст. 251; Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 9. Ст. 805.

References:

1. The Civil Code of the Russian Federation (Part 1): Federal Law of November 30, 1994 № 51-FL (as amended on 13.07.2015) // Collection of RF legislation. 1994. № 32. Art. 3301.
2. On privatization of state and municipal property: Federal Law of December 21, 2001 № 178-FL (as amended on 13.07.2015) // Collection of RF legislation. 2002. № 4. Art. 251; Collection of RF legislation. 2003. № 9. Art. 805.

Литература:

3. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 48. Ст. 4746.
4. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 01.12.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 49. Ст. 6409.
5. Об утверждении Положения об учреждении, подчиненности, реорганизации, ликвидации муниципальных унитарных предприятий и заключении трудовых договоров с их руководителями: Решение БГД от 25.11.2011 № 638 [электронный ресурс]. URL: http://barnaul.org/vlast/duma/decisions/reshenija_2011_goda/reshenie_638_ot_25112011_ob/
6. О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий: Постановление Правительства Российской Федерации от 10.04.2002 № 228 (ред. от 17.04.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 15. Ст. 1440.
7. *Сабына Е. Н.* Проблемы и перспективы реализации концессии как формы государственно-частного партнерства // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 1–2. С. 286–293.
8. Экономика государственных и муниципальных предприятий / [С. Б. Буневская и др.]; под общ. ред. И. Д. Мацкуляка; Рос. акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации. М.: Изд-во РАГС, 2010. 485 с.

References:

3. On the state and municipal unitary enterprises: Federal Law of November 14, 2002 № 161-FL (as amended on 13.07.2015) // Collection of RF legislation. 2002. № 48. Art. 4746.
4. On Mandatory Medical Insurance in the Russian Federation: Federal Law of November 29, 2010 № 326-FL (as amended on 01.12.2014) // Collection of RF legislation. 2010. № 49. Art. 6409.
5. On Approval of the Regulation on the establishment, subordination, reorganization, liquidation of municipal unitary enterprises and the conclusion of labor contracts with their heads: the decision of the State Duma of Barnaul of November 25, 2011 № 638 [e-resource]. URL: http://barnaul.org/vlast/duma/decisions/reshenija_2011_goda/reshenie_638_ot_25112011_ob/ (date of reference: 01.10.2015)
6. On Measures to increase the efficiency of the use of federal property assigned to the economic management of federal state unitary enterprises^ Resolution of RF Government of April 10, 2002 № 228 (as amended on 17.04.2014) // Collection of RF legislation. 2002. № 15. Art. 1440.
7. *Sabyna E. N.* Problems and prospects of realization of concession as a form of a state-private partnership // Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta. 2010. № 1–2. Pp. 286–293.
8. The economy of the state and municipal enterprises / [S. B. Bunevskaya and others]; Edited by I. D. Matskulyak. M.: Publishing house f Russian Academy of Public Administration, 2010. 485 p.