

Дружкова И.В.,
соискатель
Ивановского государственного университета,
Морозов А.Н.,
соискатель
Ивановского государственного университета

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Статья посвящена вопросу деятельности муниципальных предприятий в условиях кризиса, хозяйственной деятельности муниципалитета в связке с муниципальным заказом, расширению понятия «гарантирующий поставщик».

Общепринято, что муниципальное хозяйство - это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения.

Особенности хозяйственной деятельности [1], осуществляемой на территории муниципального образования, обусловлены следующим: муниципальное образование, с одной стороны, выступает как равноправный субъект хозяйственных отношений (собственник), а с другой - как субъект, выполняющий в силу своего особого статуса функцию регулирования хозяйственных отношений на территории. В этой двойственности природы местного самоуправления и кроется причина дискуссий по определению понятия муниципального хозяйства.

Современное хозяйствование представляет собой плюралистическую систему взаимодействия натурального, товарного, предпринимательского и общественного секторов, которые, в свою очередь, тоже являются многоукладными. Если абстрагироваться от всего многообразия национальных систем хозяйствования, то можно выделить нечто, присущее всем системам хозяйствования, а именно: в каждой системе, так или иначе, сочетаются рыночный и государственный механизмы хозяйствования.

Вместе с тем, хозяйствование - это социально ответственный вид деятельности, и оно разрушается без эффективных мер социальной защиты. Работник, который не имеет перспективы заработать на достойную пенсию, лишен доступа к образованию, медицинскому обслуживанию, социальному страхованию, - никогда не будет трудиться с радостью и удовлетворением. Поэтому ряд ученых ставит вопрос о введении в законодательную базу Российской Федерации понятия обремененной собственности: собственность дает не только права, но и ответственность. Рассматриваются такие виды обременений как историко-архитектурного и эстетического характера (сохранность памятников и природного ландшафта), социального характера (обеспечение своих работников медицинской помощью, жильем), экономического характера (гарантированная и бесперебойная выплата заработной платы,

полная ответственность за результаты работы предприятия).

На современном этапе развития экономики, а в частности муниципального хозяйствования, эти обременения свойственны только муниципальным и государственным предприятиям и учреждениям. Таким образом, их сохранение имеет не только экономическое, но и социальное значение.

Общественный сектор является равноправным участником деловых отношений в том случае, если он выходит на рынок с деловыми предложениями. Последние должны задействовать тот сектор экономики, которой не под силу рыночным структурам или которые не приносят такую прибыль, которая удовлетворяла бы частный бизнес. Исходя из того, что рынок в отдельных случаях оказывается неспособным обеспечить всем комплексом товаров, необходимым для функционирования экономики и нормальной жизни индивидов, следует вывод, что часть этих продуктов должно создавать государство или муниципалитеты. Эти продукты в экономической литературе получили название общественные товары и общественные услуги. Их существование связано с тем, что механизм свободного рынка позволяет потреблять только те продукты, которые имеют спрос, выражающийся в денежной форме. Но существуют потребности, которые никакими деньгами измерить нельзя. Например, дорожная разметка, вакцинация, содержание сетей коммуникаций. К таким же товарам относятся и те, за которые нельзя взыскивать плату с отдельных индивидов (свет на городских улицах, обслуживание инфраструктурных комплексов, решение экологических проблем, пожарная охрана и многое др.). Без государственного (муниципального) сектора современная экономика обойтись не может.

Однако в современных условиях предприятия общественного сектора экономики (муниципальные предприятия) менее конкурентоспособны, так как издержки высоки по сравнению с частным предпринимательством.

Решением Ивановской городской Думы были утверждены критерии сохранения в муниципальной собственности городского округа Иваново муниципальных унитарных предприятий, долей муниципального образования в уставном капитале хозяйственных обществ и порядок осуществления оценки их соответствия данным критериям. Вышеуказанные критерии основываются на оценке бюджетной и социальной эффективности деятельности соответствующих организаций. В основу оценки бюджетной эффективности положены такие показатели как финансовый результат деятельности, стоимость чистых активов предприятия, платежи в городской бюджет. Высокой бюджетной эффективности, или первому уровню, соответствует рост положительных значений показателей при стоимости чистых активов не менее 100 тыс. руб. Второй уровень, или положительная бюджетная эффективность, достигается при положительных показателях даже с отрицательной динамикой. Во всех остальных случаях присваивается третий уровень – отрицательной бюджетной эффективности. Уровень социальной эффективности деятельности определяется на основе оценки значимости данной деятельности для обеспечения полномочий органов местного самоуправления, сохранения социальной стабильности на территории муниципального образования. Критериями сохра-

нения выступают следующие сочетания:

- первый уровень социальной эффективности при любом уровне бюджетной эффективности;
- второй уровень социальной эффективности при уровне бюджетной эффективности не ниже второго;
- третий уровень социальной эффективности при уровне бюджетной эффективности не ниже первого.

По состоянию на 01.01.2009 года в составе муниципального сектора экономики городского округа Иваново числилось 43 действующих МУПа, что на 6,5% ниже уровня 2007 года. Акционерные общества, 100% акций которых находится в собственности муниципалитета, выпадают из системы муниципального управления. На заседаниях балансовой комиссии при администрации города не рассматривались итоги работы за 2008 год таких предприятий как МП кафе «Гриль», МУП комплекс «Экспресс», МУП «Гостиничного хозяйства», которые были преобразованы в открытые акционерные общества. В муниципальном образовании отсутствует правовой акт, регламентирующий правила управления и распоряжения акциями (долями) города в уставных капиталах хозяйственных обществ.

Анализ финансово-хозяйственной деятельности муниципальных предприятий за 2008 год, рассмотренный на заседаниях балансовой комиссии администрации города Иванова, показал, что в кризисной ситуации находятся муниципальные предприятия жилищного хозяйства и муниципальные предприятия, занимающиеся благоустройством города.

Жилищный фонд и коммунальная инфраструктура города имеют высокий уровень технического износа, низкий коэффициент полезного действия мощностей и большие потери энергоносителей. Сдерживание роста тарифов на услуги ЖКХ, отсутствие в них инвестиционной составляющей привело к банкротству муниципальных предприятия. Но преобразование их в акционерные общества с целью привлечения инвестиций не гарантирует соответствующего контроля состояния дел в этой сфере и, как показывает практика, неизбежно приводит к росту тарифов.

Основной причиной неудовлетворительного финансового состояния предприятий по благоустройству города является тот факт, что муниципальный заказ на данные виды работ размещается посредством конкурсов и аукционов. Неся затраты по содержанию производственных баз, находясь на общей системе налогообложения, обеспечивая полный социальный пакет своим сотрудникам, эти предприятия не могут достойно конкурировать с частными структурами и либо проигрывают лоты, либо заключают контракты ниже себестоимости. Зачастую предприятия вынуждены были снижать цену лотов до минимальной, т.к. фактически работы, размещенные на торгах, уже были выполнены ввиду их срочности или аварийного характера этими муниципальными предприятиями.

Например, МУП по строительству и содержанию объектов озеленения города имеет на своем балансе теплицы для выращивания рассады цветов и в течение года несет затраты по уплате налогов (земельного, на имуще-

ство), оплате труда, закупке семян, отоплению и освещению теплиц. Проиграв торги по муниципальному заказу на устройство клумб, предприятие получило убытки, которые только за 1 квартал 2009 года составили 1128,0 тыс. руб. И хотя по итогам работы за 2008 год предприятие было прибыльным, администрацией города в настоящее время рассматривается вопрос о ликвидации предприятия.

На балансе муниципального предприятия по обеспечению топливом находится территория площадью около 4 га, из которой для нужд предприятия используется только 35 %. Неся расходы по содержанию, освещению, охране данной территории, предприятие имеет высокую себестоимость своих услуг, что также делает его неконкурентоспособным. Убытки предприятия за 1 квартал 2009 года составили 2663,0 тыс. руб., предприятие неплатежеспособно и не может осуществить денежное обеспечение заявок на участие в конкурсах и аукционах.

По информации Департамента конкурсов и аукционов Ивановской области число участников торгов резко увеличилось в конце 2008 года, особенно по подрядным работам. Если ранее участников было три – четыре, то сейчас их количество доходит до 15 – 20. Появились в массовом порядке признаки недобросовестной конкуренции: сговор участников, резкое снижение цены. Например, на аукционе по производству работ по очистке реки Уводь индивидуальный предприниматель снизил начальную цену с 23 миллионов до 7 миллионов. В подобных случаях остро встает вопрос качества выполняемых работ и на таких объектах усиливается роль контрольной функции – не только по окончании работ, а еще на стадии закупки материалов. По итогам контрольных мероприятий были выявлены нарушения, и контракт в настоящее время расторгнут.

При размещении муниципального заказа Управлением благоустройства города Иванова в феврале – марте 2009 года количество участников аукционов доходило до 10. Снижение цены наблюдалось на 18 – 35%, причем максимальное снижение предлагали муниципальные унитарные предприятия. При проведении аукционов в апреле 2009 года индивидуальные предприниматели и общества с ограниченной ответственностью снизили цены контракта на 51 – 65%, чем полностью вытеснили муниципальные предприятия с рынка услуг. Так, например, при проведении аукционов на размещение муниципального заказа по обустройству и содержанию газонов в апреле 2009 года из 7 участников наименьшую сумму предложило общество с ограниченной ответственностью «Макстрой», снизив цену на 65,5%. В июне на проведение аналогичных работ был один претендент – общество с ограниченной ответственностью, который был признан единственным подрядчиком. Снижения цены в данном случае не произошло. В сентябре в аукционе приняли участие два общества с ограниченной ответственностью. Первоначальная цена была снижена всего на 1%, что может свидетельствовать о сговоре участников. Аналогичная ситуация наблюдалась и по другим видам работ.

Таким образом, вытеснение муниципальных унитарных предприятий

с рынка выполнения работ по муниципальным заказам не всегда влечет экономию бюджетных средств, но приводит к ухудшению финансового положения МУПов и последующему их банкротству. Органы местного самоуправления теряют административный рычаг управления хозяйственной деятельностью территории. В случае отсутствия участников размещения муниципального заказа возникает вероятность несвоевременного решения вопросов местного значения или невозможности осуществления муниципалитетом полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [2].

В таких случаях необходимо рассмотреть такое определение как «гарантирующий поставщик». Подпункт 2.1 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» вводит и определяет случай размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) путем заключения договора энергоснабжения или купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии [3]. Кроме того, Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» устанавливает основные принципы обеспечения электроснабжения потребителей на территории РФ [4]. Согласно п. 2 ст. 38 Закона основой системы надежного обеспечения потребителей электрической энергией являются надежная схема энергоснабжения и выполнение всех требований правил технической эксплуатации электростанций и сетей, а также наличие на розничных рынках специализированных организаций - гарантирующих поставщиков.

Статья 3 того же Закона определяет гарантирующего поставщика электрической энергии как коммерческую организацию, обязанную в соответствии с Законом или добровольно принятыми обязательствами заключить договор купли-продажи электрической энергии с любым обратившимся к ней потребителем электрической энергии либо с лицом, действующим от имени и в интересах потребителя электрической энергии и желающим приобрести электрическую энергию.

Статус гарантирующего поставщика, получаемый по итогам достаточно серьезного конкурса, предполагает наличие у организации, получившей такой статус, особых обязательств. В частности, поскольку именно гарантирующий поставщик является по закону гарантом надежности электроснабжения конечных потребителей, он не вправе отказать в заключении договора.

Примечательно, что законодатель в Федеральном Законе № 94-ФЗ, целенаправленно понятие «гарантирующий поставщик» увязывает только со сферой энергоснабжения. Объясняется это, видимо, тем, что производство и снабжение потребителей электрической энергией ограничено технологически. Однако понятие гарантирующий поставщик следует расширить, перенести его влияние на другие направления закупаемых благ и рассмотреть данное понятие в более широком аспекте.

В нашем понимании гарантирующий поставщик - это юридическое

лицо, успешно участвующее в государственных закупках определенное время, с положительной кредитной историей, занимающее устойчивое и во многом монопольное или олигопольное положение на рынке. Именно в этом определении заложены три основания, по которым должен быть проведен отбор гарантирующих поставщиков. Первое основание – это время деятельности организации, за которое она зарекомендовала себя с положительной стороны (отсутствие нареканий со стороны заказчиков, арбитража). Второе основание позволяет оценить организацию с финансовой стороны: предприятие не находится в предбанкротном состоянии и обладает высокой платежеспособностью. При характеристике платежеспособности следует обратить внимание на такие показатели, как:

- наличие денежных средств на счетах в банках, в кассе организации;
- убытки;
- просроченная дебиторская и кредиторская задолженность;
- не погашенные в срок кредиты и займы;
- полнота перечисления соответствующих налогов в бюджет;
- уплаченные (подлежащие уплате) штрафные санкции за неисполнение обязательств перед бюджетом.

Третье основание показывает, что организация, осуществляя свою финансово-хозяйственную деятельность, не только смогла успешно закрепиться на рынке, но и занять определенный сегмент или долю этого рынка. Немаловажное значение имеет правильность ведения финансовой отчетности. Не секрет, что многие организации применяют «серые» схемы ухода от налогов. Отметим некоторые показатели финансовой отчетности, характеризующие организацию как соблюдающую финансовое, налоговое законодательство. К ним можно отнести: средний уровень заработной платы (выше минимального уровня оплаты труда), уровень кредиторской задолженности, штрафные санкции, применяемые налоговыми органами, а также данные аудиторских заключений.

Данный статус необходимо присваивать на конкурсной основе, при этом статус должен присуждаться на определенный период времени. Заявку на конкурс может подать любая фирма, минимально отвечающая четким и ясным критериям, которые перечислены выше. Статус гарантирующего поставщика мог бы распространяться не только на территорию одного муниципального образования, но и на территорию соседних муниципалитетов, а если позволяют возможности гарантирующего поставщика, то и на территорию всего субъекта РФ.

Проведение конкурса, ввиду трудоемкости проверки, должно быть закреплено за уполномоченным органом субъекта. Уполномоченный орган должен учитывать мнение соответствующих муниципалитетов, муниципальные заказы которых планируется предоставлять данному поставщику. Это мнение могло бы выражаться в виде характеристики, но по четким и ясным критериям. Необходимо учитывать, что возможна некоторая коррупциогенность процесса, поэтому весь процесс должен пройти антикоррупционный анализ. Полагаем, что данным уполномоченным органом в Ивановской об-

ласти мог бы стать Департамент конкурсов и аукционов Ивановской области. Тем более что на него уже возложена организация конкурса по присвоению статуса гарантирующего поставщика электрической энергии на территории Ивановской области в соответствии с постановлением Правительства Ивановской области от 15.02.2006 № 10-п «О создании Департамента конкурсов и аукционов Ивановской области» [5].

Управление Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области ведет реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем тридцать пять процентов или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара, если в отношении такого рынка федеральными законами установлены случаи признания доминирующего положения хозяйствующих субъектов. В данный реестр входят организации, производящие и реализующие горюче-смазочные материалы, лекарственные средства, средства медицинского назначения, хлеб и хлебобулочные изделия, тепловую, электрическую энергию, питьевую воду, услуги водоотведения, услуги по вывозу и утилизации товарно-бытовых отходов, услуги транспорта, содержание дорог, услуги связи. Полагаем, необходимо учитывать эту информацию при присвоении статуса гарантирующего поставщика, при этом не факт, что организации, внесенные в указанный реестр, отвечают строгим критериям, которые перечислены выше.

Именно такая категория, как гарантирующие поставщики, смогла бы значительно упростить процесс закупок в сложные моменты, не внося существенных изменений в процесс государственных (муниципальных) закупок и не нарушая конкурентного начала муниципального заказа. Вместе с тем, польза от этого нововведения была бы очевидна.

Ликвидируемые и обанкротившиеся муниципальные предприятия, акционирование их без сохранения доли муниципалитета – это потеря муниципальной собственности, имущества, составляющего экономическую основу местного самоуправления. Поэтому в условиях экономического кризиса необходимо очень осторожно подходить к данным вопросам, принимать все меры по пути оздоровления муниципальных предприятий.

Список литературы:

1. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/Osn_UMH/Osn_UMH_ogl.htm;
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, № 202, 08.10.2003;
3. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета, № 163, 28.07.2005;
4. Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»: Российская газета, № 60, 01.04.2003;
5. Постановление Правительства Ивановской области от 15.02.2006 N 10-п

«О создании Департамента конкурсов и аукционов Ивановской области» //
Собрание законодательства Ивановской области, № 4(286), 28.02.2006.