

Сибирская академия государственной службы
ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия
E-mail: 89137104139@mail.ru

ТЕХНОЛОГИЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ О ПРИВАТИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УНИТАРНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ

В статье дано понятие и определены принципы принятия решения о приватизации, рассмотрены этапы принятия решения о приватизации муниципального унитарного предприятия.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная собственность, приватизация.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. На базе имеющегося муниципального имущества возможно создание муниципальных предприятий.

Муниципальное предприятие – это предприятие, созданное местным самоуправлением для производства продукции (работ, услуг), имеющей социальную значимость, или необходимой для обеспечения развития муниципального образования, без надления данного предприятия правом собственности на закрепленное за ним собственником имущество. В российской практике муниципальные предприятия являются унитарными, т. е. коммерческими организациями, которые не наделены правом собственности на закрепленное за ними собственником имущество. Имущество муниципального унитарного предприятия находится в муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Диагностика состояния 24 муниципальных унитарных предприятий г. Перми показала, что значительное их число находится в кризисном состоянии. По итогам опроса руководителей и специалистов муниципальных унитарных предприятий установлено, что доминирующими мерами, к которым прибегают руководители в условиях финансового кризиса, являются увольнения персонала, а также продажа активов, в том числе и профильных. Данные меры позволяют отчасти решить текущие финансовые проблемы, одновременно ставя под сомнение само функционирование хозяйствующего субъекта в будущем. В то же время очень незначительна доля мероприятий, направленных на лучшее изучение рынка, повышение качества выпускаемой продукции, а также мер по совершенствованию стратегии предприятия (в частности, диверсификация экономических партнеров, отказ от нерентабельных проектов). Фактически не происходит изменений в руководящем звене и методах управления, не решаются проблемы, связанные с дефицитом информации.

Основная цель использования муниципальных унитарных предприятий – привлечение средств внебюджетных источников для финансирования основных направлений деятельности органов местного самоуправления г. Перми. В сложившейся ситуации выполнение указанной цели невозможно, так как значительное количество муниципальных унитарных предприятий г. Перми не получают должный объем доходов за счет продажи товаров и услуг (работ), а надеются на поступление средств из местного бюджета.

Обобщение существующей практики деятельности муниципальных унитарных предприятий г. Перми позволило выявить следующие преимущества и недостатки. Достоинствами муниципальных унитарных предприятий являются нацеленность на реализацию общественно значимых задач, более высокая степень защищенности, а также то, что имущество остается в собственности муниципального образования.

В качестве недостатков следует отметить то, что муниципальные унитарные предприятия менее мобильны, чем того требует рынок. Они не могут гибко реагировать на изменения,

приспосабливаться к новым тенденциям, поэтому день за днем теряют свои конкурентные преимущества. В результате падает спрос на производимую ими продукцию, предприятие оказывается на грани банкротства. В качестве существенного недостатка следует отметить то, что муниципальные унитарные предприятия оказались в стороне от новых рынков капитала и новых форм финансирования.

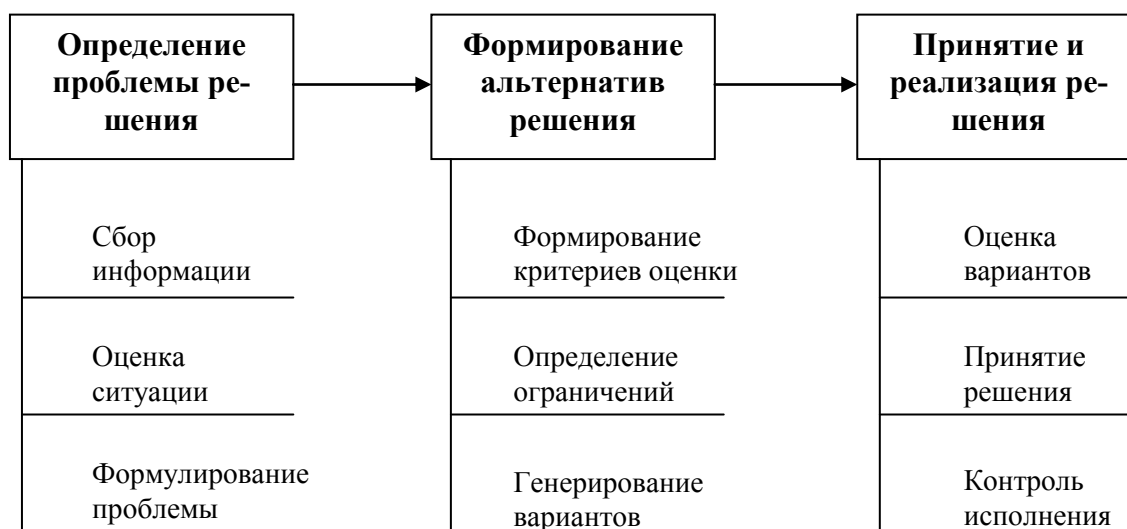
Исходя из потребностей и интересов жителей муниципального образования муниципальные унитарные предприятия могут быть приватизированы. Приватизация (от лат. *privatus* – частный) – продажа или безвозмездная передача муниципальной собственности в руки отдельных граждан, трудовых коллективов, юридических лиц.

В 2008 г. перед органами местного самоуправления Перми встала проблема принятия решения о включении в прогнозный план приватизации муниципального имущества МУП «Спецкоммунтранс» (оказание услуг по транспортировке и захоронению твердых бытовых отходов) и МУП «Пермводоканал» (оказание коммунальных услуг). Основная цель исследования заключается в разработке для органов местного самоуправления технологии принятия решения о приватизации муниципальных унитарных предприятий.

На основе обобщения теории и практики автором сформирован следующий подход к принятию решения о приватизации муниципальных унитарных предприятий. Решение о приватизации целесообразно рассматривать как развернутый во времени логико-мыслительный, эмоционально-психологический и организационно-правовой акт выбора альтернативы, выполняемый собственником имущества муниципального унитарного предприятия. К основным принципам принятия решения о приватизации относятся:

- научная обоснованность (разработанность с учетом достижений науки и техники, передового опыта);
- правомерность, законность (должны быть приняты с учетом требований российского законодательства);
- целенаправленность (должны обеспечивать достижение определенных общегосударственных целей);
- оперативность и конкретность во времени (должны быть приняты в момент, когда это объективно необходимо, и с указанием времени их исполнения);
- реалистичность (должны быть возможными к реализации).

Технология принятия решения о приватизации – система действий, связанных с принятием решения о необходимости и выборе способа приватизации муниципального унитарного предприятия:



При определении проблемы на основе сбора и анализа исчерпывающей информации максимально точно и объективно должно быть определено состояние муниципального унитарного предприятия. Решение о приватизации муниципального унитарного предприятия явля-

ется концептуальным разовым решением и требует специального информационного обеспечения на базе результатов проверки, проводимой независимыми аудиторами.

Оценка ситуации предусматривает процедуры сопоставления фактического состояния муниципального унитарного предприятия с предусмотренным соответствующим планом его деятельности, определение целесообразности нахождения имущества в муниципальной собственности и пр. Формулирование проблемы для решения о приватизации муниципального унитарного предприятия должно содержать характеристику ситуации, описание ее масштабов (пространственных и временных), указание причин и определение уровня решения. Применительно к рассматриваемому автором МУП «Спецкоммунтранс» проблему можно сформулировать следующим образом.

МУП «Спецкоммунтранс» собирает и вывозит мусор почти со всего Ленинского, а также из части Свердловского районов г. Перми, занимая 31 % рынка транспортировки твердых бытовых отходов. Прибыль МУП «Спецкоммунтранс» в 2007 г. составила 4,2 млн руб., что на 3 млн руб. больше по сравнению с 2006 г. В первом полугодии 2008 г. прибыль составила 3,5 млн руб. За аналогичный период 2007 г. предприятие заработало на 984 тыс. руб. меньше. Тем не менее, это не позволяет предприятию развиваться на основе внедрения инновационных технологий, так как все его доходы направляются не на обновление производственных мощностей, а на выплату долгов. В 2008 г. МУП «Спецкоммунтранс» подошло к банкротству:

- кредиторская задолженность предприятия за полгода выросла с 25 до 31 млн руб.;
- долги по налогам составили около 8,5 млн руб.;
- задолженность по заработной плате составила 1,8 млн руб.

Причиной сложившейся ситуации является несовершенство системы управления МУП «Спецкоммунтранс».

На рынке услуг по транспортировке и захоронению твердых бытовых отходов г. Пермь сейчас функционирует более 20 предприятий и организаций. В условиях жесткой конкуренции МУП «Спецкоммунтранс» с имеющимися устаревшими производственными мощностями не способно выйти из кризисной ситуации. Следует отметить и то, что в настоящее время у данного предприятия имеются проблемы с выполнением требований по экологии. Для обеспечения развития МУП «Спецкоммунтранс» нуждается в инвестициях. Расходование средств местного бюджета на решение указанных проблем погашения долгов и инвестирование нецелесообразно, так как вид деятельности МУП «Спецкоммунтранс» не относится к непромышленной сфере.

Формирование альтернатив начинают с установления граничных областей поиска возможных решений, которые задаются двумя компонентами: критериями оценки альтернатив и принятыми ограничениями реализации решений. Совокупность критериев оценки и принятых ограничений определяет поле будущих решений и способствует адресности генерирования альтернатив.

Критерии оценки альтернатив могут задаваться качественными или количественными параметрами. При принятии решения о необходимости и выборе способа приватизации МУП «Спецкоммунтранс» необходимо использовать следующие критерии:

• определение возможности реализации целей и задач, стоящих перед муниципальным унитарным предприятием, хозяйствующими субъектами иной организационно-правовой формы;

• оценка эффективности деятельности муниципального унитарного предприятия по основным показателям (выручка, чистая прибыль, чистые активы, часть прибыли, подлежащая перечислению в местный бюджет);

• оценка необходимости и возможности (по объему инвестиций) органами местного самоуправления выступить в качестве инвестора в развитие муниципального унитарного предприятия;

• расчет величины бюджетной эффективности, в случае если организация остается в форме муниципального унитарного предприятия, а также в случае ее приватизации различными способами.

Бюджетная эффективность от приватизации муниципального унитарного предприятия – показатель результативности решения о приватизации муниципального унитарного предприятия, определяемый отношением полученного от его реализации бюджетного эффекта к затраченным ресурсам. Расчет бюджетной эффективности производится по следующей формуле:

$$\text{БЭФ}_{\text{пр}} = \text{БЭ}_{\text{пр}} / \text{Р}_{\text{п}},$$

где $\text{БЭФ}_{\text{пр}}$ – бюджетная эффективность от приватизации МУП; $\text{БЭ}_{\text{пр}}$ – бюджетный эффект от приватизации МУП; $\text{Р}_{\text{п}}$ – расходы бюджета на приватизацию МУП.

При определении бюджетной эффективности вариантов рассматриваемых альтернатив необходимо исходить из того, что приватизация муниципального унитарного предприятия не соответствующих исполняемым местным самоуправлением функциям позволяет не только привлечь дополнительные неналоговые и налоговые доходы в местный бюджет, но и снизить нагрузку на его расходную часть.

Ограничения определяются по всем внешним и внутренним факторам, влияющим на решение о приватизации муниципального унитарного предприятия. К внутренним факторам решения относятся ограничения, обусловленные характеристиками муниципального унитарного предприятия. Внешние факторы отражают рамочные условия деятельности и приватизации муниципального унитарного предприятия.

Генерирование вариантов альтернатив решения осуществляется на базе принятых ограничений и с учетом сформулированных критериев их оценки. Необходимо сформировать возможно большее количество допустимых вариантов решения о приватизации. Под допустимым понимается любой вариант решения о приватизации, удовлетворяющий принятым ограничениям и обеспечивающий достижение поставленной при приватизации цели. Принятие решения осуществляется на основе сравнительной оценки допустимых вариантов и выбора наилучшего с точки зрения установленных критериев.

В случае с МУП «Спецкоммунтранс» возможны два допустимых варианта (табл. 1).

Таблица 1

Варианты альтернатив решения о приватизации МУП «Спецкоммунтранс»

Варианты	Возможность реализации целей и задач, стоящих перед предприятием	Эффективность деятельности предприятия	Возможность привлечения частного инвестора	Бюджетная эффективность
Приватизация путем акционирования	Высокая	Возрастает	Имеется	Возрастает
Отказ от приватизации	Средняя	В текущем периоде остается на прежнем уровне, в перспективе снижается	Отсутствует	Снижается

Приватизация МУП «Спецкоммунтранс» путем акционирования с последующей реализацией части акций позволит привлечь инвестиции на перевооружение и реконструкцию имеющихся производственных мощностей. Лидер рынка ООО «Чистый город», являющееся официальным представителем шведской компании «Ecopress» – крупнейшего производителя и поставщика различного оборудования для утилизации и транспортировки отходов, заинтересовано в приобретении акций данного предприятия.

ООО «Чистый город» с 2002 г. успешно занимается внедрением современных методов сбора и эвакуации отходов с соблюдением всех норм и требований, действующих на территории Пермского края. Деловое сотрудничество органов местного самоуправления Перми и ООО «Чистый город» способно обеспечить результативность и эффективность использования муниципальной собственности.

Следует отметить, что объектов недвижимости за МУП «Спецкоммунтранс» не закреплено – база предприятия находится на балансе муниципального учреждения и в безвозмездном

пользовании коммунального оператора. Поэтому при приватизации МУП «Спецкоммунтранс» объекты недвижимости останутся в муниципальной собственности.

Положительное решение о приватизации не всегда является правильным. Так, на основе применения рассмотренной технологии принятия решения о приватизации автор установил, что органы местного самоуправления Перми справедливо отказались от приватизации МУП «Пермводоканал». В случае с «Пермводоканал» возможны три допустимых варианта (табл. 2).

Таблица 2

Альтернативы решения о приватизации МУП «Пермводоканал»

Варианты	Возможность реализации целей и задач, стоящих перед предприятием	Эффективность деятельности предприятия	Возможность привлечения частного инвестора	Бюджетная эффективность
Приватизация путем акционирования	Низкая	Низкая	Имеется	Низкая
Отказ от приватизации и предоставление имущества в аренду	Средняя	Средняя	Отсутствует	Снижается
Отказ от приватизации и предоставление имущества на условиях концессии	Высокая	Высокая	Имеется	Высокая

Одна из самых важных и острых проблем в жилищно-коммунальной отрасли Перми состоит в том, что износ объектов коммунальной инфраструктуры беспрецедентно высок и имеет тенденцию к увеличению. Потери при производстве коммунальных ресурсов составляют 50 % (например, энергоресурсы, вода). Из доступных в настоящее время направлений решения указанных проблем мэрия Перми выбрала предоставление имущества в аренду. Так, МУП «Пермводоканал» служит в качестве балансодержателя имущества, находящегося в аренде ООО «НОВОГОР-Прикамье».

ООО «НОВОГОР-Прикамье» – компания коммунального комплекса, действующая на территории Пермского края и обеспечивающая потребителей ресурсами и услугами – водой, электроэнергией, теплом, канализацией. Показатели деятельности Пермского филиала ООО «НОВОГОР-Прикамье» иллюстрируют эффективное и результативное использование муниципального имущества (табл. 3).

Дальнейшее повышение эффективности и результативности использования муниципального имущества, балансодержателем которого является МУП «Пермводоканал», возможно за счет использования частно-муниципального партнерства. Этот механизм направлен в первую очередь на преодоление ограниченности возможностей бюджетного финансирования, использование управленческих инструментов и опыта частных компаний, распределение рисков между местным самоуправлением и бизнесом, переориентирование на прибыльную работу. На законодательном уровне прямо предусмотрен только один вариант частно-муниципального партнерства – концессионное соглашение, установленное Федеральным законом от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

ООО «НОВОГОР-Прикамье» как концессионер за счет своих средств реконструирует объект коммунальной инфраструктуры, право собственности на который принадлежит концеденту – администрации г. Перми. Концессионное соглашение заключается на срок, который обеспечит ООО «НОВОГОР-Прикамье» окупаемость инвестиций. В течение этого периода ООО «НОВОГОР-Прикамье» обязан использовать объект концессии в целях, обусловленных соглашением, не вправе изменять его целевое назначение, обязуется обеспе-

чивать возможность получения потребителями товаров, работ, услуг и предоставлять им льготы, установленные законодательством. Взамен ООО «НОВОГОР-Прикамье» получает доходы от использования объекта.

Таблица 3

Показатели деятельности Пермского филиала
ООО «НОВОГОР-Прикамье»

Показатель	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Финансовые показатели				
Выручка от реализации, млн руб. без НДС	996	1 200	1 500	1 700
Капитальные вложения (за счет ООО «НОВОГОР-Прикамье»), млн руб	215	344	487	375
Задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами	–	–	–	–
Производственные показатели				
Перекладка сетей, км	18,6	36,0	51,2	41,0
Потери воды в сетях, %	22,3	20,0	14,6	14,6
Аварийность на сетях, кол-во/100км				
• водопровод	83,4	83,4	74,2	66,4
• канализация	21,1	21,1	8,4	7,7
Экологические показатели				
Доля канализационных стоков, подвергающихся очистке, %	69	69	85	84
Качество очистки сточных вод (доля нестандартных проб), %	–	1,00	2,64	2,9

Концессионная схема выгодна тем, что, с одной стороны, позволяет сохранить имущество в собственности муниципалитета, а с другой – упрощает процедуры, связанные с текущим функционированием компании, управляющей этим имуществом. Концессионное отношение гарантирует соблюдение интересов муниципального образования, а ООО «НОВОГОР-Прикамье» дают возможность энергично инвестировать в свой бизнес, предлагать различные современные технологии, которые бы совершенствовали эксплуатацию сетей водоснабжения и водоотведения.

Приватизация муниципального унитарного предприятия – процесс сложный и многоплановый. К принятию решения о приватизации муниципального унитарного предприятия целесообразно подходить на основе сравнительной оценки всех возможных альтернатив. В отдельных случаях приватизация действительно является чуть ли не единственным способом финансового оздоровления муниципального унитарного предприятия.

Материал поступил в редколлегию 01.08.2009

T. G. Skurichina

**THE TECHNOLOGY OF MAKING A DECISION OF MUNICIPAL
UNITARY ENTERPRISE PRIVATIZATION**

The article covers the definition and the determination of principles of making decision of privatization and the phases of making a decision of municipal unitary enterprise privatization.

Keywords: local governance, municipal ownership, privatization.