

УДК 338.26:64
ББК 65.441.3

А.Ф. ШУПЛЕЦОВ

зав. кафедрой экономики предприятия
и предпринимательской деятельности,
доктор экономических наук, профессор
Байкальского государственного университета экономики и права,
г. Иркутск
e-mail: ssa@isea.ru

О.Б. ЕРГОДОВА

кандидат экономических наук, ассистент
Байкальского государственного университета экономики и права,
г. Иркутск
e-mail: ergodoeva.oksana@mail.ru

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Выявлены особенности программно-целевого планирования развития коммунального комплекса муниципального образования. Дополнена классификация видов программ развития коммунального комплекса муниципального образования, позволяющая рассматривать их в условиях неопределенности.

Ключевые слова: коммунальный комплекс, программа, планирование, инструмент.

A.F. SHUPLETSOV

Chairholder, Chair of Enterprise Economy and Entrepreneurship,
Doctor of Economics, Professor,
Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk
e-mail: ssa@isea.ru

O.B. ERGODOEVA

PhD in Economics, Junior Instructor,
Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk
e-mail: ergodoeva.oksana@mail.ru

PROGRAM-TARGET PLANNING AS TOOL OF DEVELOPMENT OF UTILITIES COMPLEX OF MUNICIPALITY

The authors have characterized some features of program-target planning of development of utilities complex of a municipality. The classification of programs of development of utilities complex of a municipality is added. This classification allows considering the programs in conditions of uncertainty.

Keywords: utilities complex, program, planning, tool.

Применение программно-целевого планирования как инструмента развития коммунального комплекса на муниципальном уровне становится эффективным способом решения проблем, требующих сосредоточения ресурсов, концентрации усилий, а также целевой ориентации используемых средств. Коммунальный комплекс является одной из сложных отраслей муниципальной экономики,

от функционирования которой зависит жизнедеятельность населения муниципального образования. Проводимые в стране социально-экономические преобразования должны были обеспечить естественный процесс вхождения организаций коммунального комплекса в рыночную среду, а населению предоставить доступные и качественные коммунальные услуги, но на практике этого не произошло.

Социальная значимость коммунальных услуг предопределяет необходимость обеспечения эффективного воспроизводственного процесса в коммунальном комплексе. Однако на протяжении последних десятилетий этот процесс фокусирует наиболее острые и болезненные проблемы: нарастающий износ основных фондов, рост неплатежей, низкие доходы большей части населения, снижение качества оказываемых услуг, что в совокупности привело к углублению кризисных процессов в коммунальном комплексе.

Подобные изменения протекают в условиях недостаточно проработанных и обоснованных в теоретическом и практическом отношении подходов к управлению развитием отрасли муниципальной экономики. Для большинства территорий решение проблем эффективного управления развитием коммунального комплекса становится первостепенной задачей, поскольку в последнее время они стали одним из основных (если не главным) препятствий для нормальной жизнеобеспеченности территориальных образований страны.

Отметим, что эти проблемы относятся к компетенции органов местного самоуправления. Однако они оказываются не в состоянии брать на себя заботы о поддержании технического уровня производства коммунального комплекса, сохраняя за собой только право регулирования и стимулирования инвестиционных процессов.

Успешная деятельность коммунального комплекса муниципального образования невозможна без разработки вариантов будущего развития, нацеленных на обеспечение стратегических интересов всех участников. Одним из важных и эффективных направлений развития может стать применение программно-целевого планирования. Суть программно-целевого планирования заключается в разработке и рассмотрении программы как инструмента развития коммунального комплекса муниципального образования. В свою очередь, программно-целевое планирование требует от органов местного самоуправления обстоятельного теоретического и научного исследования, а также изучения и анализа проблем в сфере коммунального комплекса.

Термин «программа» еще с советских времен применялся как крупный комплексный раздел народнохозяйственного плана.

Так, по определению Б.З. Мильнера, программа — это комплекс документов среднесрочного планирования, ориентированный на достижение конечной цели [1]. В этих документах дается характеристика мероприятиям по исследуемой проблеме во взаимосвязи с рациональным использованием ресурсов. Определяются направления развития, поэтапность их реализации, оценивается потребность, устанавливается межведомственная организация работ по выполнению этих программ.

Л.Е. Басовский отмечает, что на уровне государства разработка целевых программ играет важную роль стратегического планирования. Государственные целевые программы формируются по приоритетным направлениям стратегии развития. В рамках этих программ государство в большинстве случаев выступает в роли заказчика, организатора и координатора в решении крупных общественно значимых проблем [3].

Интересен опыт разработки целевых программ органов местного самоуправления на примере США, которые не лишают себя выгоды, обеспечиваемой за счет государственной поддержки конкурентоспособности [4]. Анализ зарубежной литературы показал, что правительства зарубежных стран прибегают к разработке программ развития в следующих случаях:

- при выявлении расхождения интересов частных компаний и интересов государственных;
- при незаинтересованности частных компаний напрямую решать общегосударственные проблемы;
- при необходимости поддержки правительством или местными органами власти в периоды кризисов и спадов развития отдельных корпораций и отраслей для нейтрализации экономических и социальных негативных последствий рыночных отношений в инвестиционной сфере;
- при формировании приоритетных инвестиционных вложений с точки зрения общегосударственных и региональных интересов;
- при быстрой ликвидации дефицита отдельных материалов и готовой продукции, возникающего от конъюнктурных рыночных перекосов, с целью предотвращения срывов выполнения внешнеэкономических государственных обязательств.

Опыт разработки программ за рубежом свидетельствует о том, что они являются важнейшим инструментом структурной и промышленной политики муниципальных образований.

Отечественный опыт разработки программ показал, что последние использовались как составная часть государственных планов экономического и социального развития для решения важнейших государственных проблем. В то же время А. Амосов, А. Ревенков отмечают, что стратегическое планирование, популярное на западе, не что иное, как программно-целевое планирование, которое было разработано в 1970–1980-е гг. в Центральном экономико-математическом институте [2], т.е. это планирование, ориентированное на достижение четко сформулированных целей. Реализация программы способствует как пространственной (объединение действий экономических агентов различных отраслей или форм собственности), так и временной (достижение последовательности движения к конечной цели) экономической интеграции [5].

В настоящее время программно-целевое планирование выполняет новую роль как активный метод развития коммунального комплекса муниципального образования. В процессе исследования авторами выявлены особенности программно-целевого планирования развития (ПЦПР) коммунального комплекса (рис.)

Особое место в применении программно-целевого планирования отводится классификации видов программ развития комму-

нального комплекса. Однако анализ показал, что на сегодняшний день нет общепринятой их классификации, поэтому необходимо систематизировать и уточнить классификационные признаки и виды программ развития коммунального комплекса муниципального образования (табл.).

Классификация видов программ развития коммунального комплекса (дополненная авторами)

Классификационный признак	Виды программ
Уровень координации	Федеральные Региональные Муниципальные
Функциональная направленность	Социально-экономические Производственно-экономические Научно-технические Экологические Организационно-хозяйственные
Горизонт планирования	Долгосрочные Среднесрочные Краткосрочные
Характер поставленных целей в решении проблем	Конъюнктурные Структурные
Источник финансирования	С инвестиционной составляющей в тарифе С привлечением частных инвесторов

Классификация видов программ развития коммунального комплекса должна учитывать факторы неопределенности и нестабильности, связанные с риском планирования и принятия решений. На основе этой гипотезы авторами предлагается расширить их классификацию по признаку «источник финансирования».



Особенности программно-целевого планирования развития коммунального комплекса муниципального образования

Предложенная классификация видов программ развития коммунального комплекса позволит органам местного самоуправления с учетом поставленных целей и задач сформировать программу коммунального комплекса муниципального образования в соответствии с интересами всех сторон. Классификация апробирована на примере МУП «Водоканал» г. Улан-Удэ Республики Бурятия по двум вариантам: с инвестиционной составляющей в тарифе и с привлечением частных инвесторов.

Продолжительность проекта по модернизации и реконструкции МУП «Водоканал» составляет пять лет: в первые три года проекта предполагается замена изношенного оборудования, которая позволит снизить потери, что в последующем приведет к снижению себестоимости 1 м³ воды. Величина экономического эффекта от реализации проекта за весь период реализации с учетом ставки дисконтирования — 12% годовых для всех инвесторов по первому варианту может составить 8,66 млн р., а по второму — 28,13 млн р. Доходность обоих вариантов проекта положительна, однако внутренняя доходность второго проекта намного больше, чем первого (23,8% и 15,5% соответственно). Индексы доходности первого и второго варианта составляют соответственно 1,01 и 1,07, что свидетельствует о преимуществе второго проекта. Привлечение частных инвестиций во втором варианте проекта позволит снизить размер необходимых бюджетных субсидий, а также

размер заемных источников без увеличения тарифов. Проведенный анализ показал возможность привлечения акционерного капитала и обеспечение высокой доходности акционеров. Так, при ставке дисконтирования 12% индекс доходности для акционеров составляет 2,92, что достигается выплатой дивидендов в последние два года проекта. За счет использования капитала частных инвесторов в размере 100 млн р. во втором варианте достигается социальный эффект снижения инвестиционной составляющей тарифов на 92,03 млн р., так как реализация второго варианта не требует повышения тарифов. Более низкий размер тарифов и, соответственно, более низкая доля расходов населения на оплату услуг водоснабжения в доходах населения во втором варианте позволяет снизить среднегодовой размер дебиторской задолженности на 9,49 млн р. по сравнению с первым вариантом. Данный аспект говорит о более высокой ликвидности и финансовой устойчивости проекта в случае реализации второго варианта.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена необходимостью совершенствования функционирования коммунального комплекса и реализации программно-целевого планирования его деятельности, что позволит обеспечить достижение устойчивого экономического роста и решение социально-экономических проблем муниципальных образований в целях удовлетворения жизненных потребностей населения и повышения уровня доступности коммунальных услуг.

Список использованной литературы

1. Аганбегяна А.Г., Мильнера Б.З., Попова Г.Х. Программно-целевое управление социалистическим производством: Вопросы теории и практики. М., 1980.
2. Амосов А. Эволюция планирования // Экономист. 2002. № 2. С. 39–45.
3. Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. М., 2002.
4. Комаров И. Федеральные целевые программы: опыт разработки и осуществления // Экономист. 1998. № 1. С. 25–31.
5. Паникарова С.В. Программно-целевой подход в региональной экономике // Эко. 2007. № 5. С. 102–104.

Referenses

1. Aganbegyana A.G., Mil'nera B.Z., Popova G.Kh. Programmno-tselevoe upravlenie sotsialisticheskim proizvodstvom: Voprosy teorii i praktiki. M., 1980.
2. Amosov A. Evolyutsiya planirovaniya // Ekonomist. 2002. № 2. S. 39–45.
3. Basovskii L.E. Prognozirovanie i planirovanie v usloviyakh rynka. M., 2002.
4. Komarov I. Federal'nye tselevyye programmy: opyt razrabotki i osushchestvleniya // Ekonomist. 1998. № 1. S. 25–31.
5. Panikarova S.V. Programmno-tselevoi podkhod v regional'noi ekonomike // Eko. 2007. № 5. S. 102–104.