

количества мест обитания диких животных и оскудением растительного мира. Эти факторы будут способствовать увеличению потребности в экологических турах.

Очень большие перспективы для развития экологических видов туризма имеются в России, в том числе в Иркутской области и в Байкальском регионе.

А.Ф. ШУПЛЕЦОВ

зав. кафедрой экономики предприятия и предпринимательской деятельности, доктор экономических наук, профессор

Н.М. ЗУБАРЕВ

кандидат экономических наук, доцент

Восточно-Сибирского государственного технического университета

С.А. БРАГИН

аспирант

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ ОТРАСЛЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Одним из эффективных инструментов государственной промышленной политики может стать программно-целевой метод планирования. Решение задач, связанных с совершенствованием механизма реализации программно-целевого планирования для развития промышленности, позволит существенно усилить динамику позитивных тенденций в социальной и экономической сферах развития общества. Целевые программы призваны сыграть важную роль в развитии экономики, включая такие ее направления, как стимулирование спроса для развития новых секторов экономики, характеризующихся эффектом сети, когда выход на соответствующий рынок для хозяйствующих субъектов становится экономически выгодным.

Проблемы развития промышленности в реформируемой экономике, вопросы, связанные с решением комплекса социально-экономических задач территории в современных условиях, интеграционные процессы в межотраслевых комплексах, особенности, связанные с выбором эффективного инструментария планирования, указывают на необходимость проведения дальнейшей работы по определению новых функций целевых программ и их места и роли в развитии промышленности.

Важным направлением подобного исследования становится комплексное решение народнохозяйственной задачи, заключающейся в применении в современных условиях механизма программно-целевого планирования стратегического развития промышленности, в основе которого лежат формирование портфеля целевых программ и разработка

модели оптимизации их финансового обеспечения, на основе метода опционов. Это может способствовать эффективному использованию имеющихся ресурсов в условиях дефицита бюджетного финансирования и нормирования инвестиций.

На современном этапе основной функцией целевых программ в процедурах планирования и управления должно стать повышение обоснованности плановых и управленческих решений. Прослеживается преемственность накопленного в прошлом опыта. Наглядной иллюстрацией является термин «целевая программа», принятый Правительством РФ в 1995 г. и устоявшийся до сегодняшних дней. Однако с позиций современных рыночных условий, характеризующихся высокой степенью неопределенности и риска, в которых развивается реальный сектор экономики, следует уточнить это определение. С нашей точки зрения, это системный программный инструмент развертывания эффективной промышленной политики, взаимоувязанной по ресурсам, срокам и исполнителям приоритетных стратегических мероприятий территории, учитывающей вероятностные сценарии реализации стратегии развития, конечные результаты достижения поставленной цели, оптимальные пути и средства решения проблем.

Целевые программы менее всего должны носить жесткий характер, на всех уровнях системы они должны учитывать факторы неопределенности и нестабильности, сопряженные с риском планирования, принятия решений, быть гибкими к вероятностным процессам, происходящим в экономике.

Исходя из анализа практики формирования целевых программ на примере Иркутской области можно предложить расширить классификацию программ по признаку «выбор стратегии развития». Она включает программы чистой и смешанной стратегии. Это позволяет рассматривать целевые программы как вероятностный механизм реализации стратегий развития отдельных отраслей экономики в условиях неопределенности (табл. 1).

Таблица 1

Классификация целевых программ

Классификационный признак	Вид целевой программы
Уровень координации	Международные, президентские, федеральные, региональные, муниципальные, межотраслевые, отраслевые, корпоративные
Функциональная направленность	Социально-экономические, производственно-экономические, научно-технические, экологические, организационно-хозяйственные
Временная продолжительность	Среднесрочные, долгосрочные
Характер поставленных целей в решении проблем	Конъюнктурные, структурные
Выбор стратегии развития	Чистой стратегии, смешанной стратегии

Подобный подход позволяет отнести современные целевые программы к программам чистой стратегии, осуществляемым по принципу «реализация текущих мероприятий за счет государственного бюджета в любом объеме» и не предусматривающим сценарии и вероятность их реализации в зависимости от изменения условий внешней среды, а также не имеющим механизмы гибкого управления.

В Иркутской области интересы реализации действенной промышленной политики лишь в малой степени отражены в законодательстве о целевых программах. Это направление актуально для практики, поскольку на уровне Федерации до 46%, а в Иркутской области до 95% по доле финансирования расходов на реализацию целевых программ в совокупном объеме бюджетных расходов на них и 50% по количеству приходится на программы производственной и инфраструктурной направленности.

Наличие среди утвержденных программ мелких по объемам финансирования свидетельствует как о несущественности избранных для решения этим методом проблем, так и о

стремлении различных ведомств обезопасить свои ресурсы от перераспределения в пользу других. Недостаточная результативность целевых программ во многом связана с постоянным снижением средств на инвестиции и с увеличением текущих расходов в структуре их финансирования. На практике они стали скорее способом бюджетного софинансирования множества разрозненных проектов, нежели средством обеспечения прогрессивных сдвигов в экономике.

Поскольку в области отсутствует целостная промышленная политика, обосновывающая национальные приоритеты в программном регулировании экономического развития, то и целевые программы обречены оставаться разрозненными и малорезультативными и будут служить каналом выкачивания общегосударственных и региональных ресурсов.

В этой связи в работе предложен подход, ориентированный на реализацию основных шагов по совершенствованию правовой базы, регламентирующей разработку и реализацию целевых программ развития промышленности (табл. 2).

В рыночных условиях, когда предприятия стремятся к максимальной самостоятельности, целевые программы занимают особую нишу, а именно являются инструментом реализации приоритетных направлений промышленной политики. Бесспорно то, что поддержание системы нормативно-правового обеспечения целевых программ есть основная функция государства. Это будет способствовать привлекательности и прозрачности действий в определении основных условий их формирования и реализации.

Одним из основных элементов меняющейся нормативно-правовой базы и ключевым механизмом реализации стратегии развития территории становится портфель целевых программ развития промышленности. В основу его формирования и ведения представляется необходимым заложить базовые принципы программно-целевого планирования (целенаправленность, комплексность, оптимальность, научность).

Однако имеющийся в стране опыт (г. Москвы, Пермской области и ряда других) и оценка современных требований к формированию и реализации оптимальной системы целевых программ промышленной деятельности свидетельствуют о необходимости развития новых подходов.

Последовательность действий по совершенствованию правовой базы, регламентирующей разработку и реализацию целевых программ развития промышленности

Последовательность ключевых действий по совершенствованию правовой базы	Основные действия региональной власти по исполнению процедур развития промышленности
<i>Действия, регламентирующие общий порядок разработки и реализации целевых программ</i>	
Разработка критериев отбора и оценки эффективности целевых программ	Постановление губернатора области о разработке и принятии методики формирования и реализации целевых программ
Формирование модели оптимизации целевых программ и оценки их эффективности	
Разработка порядка экспертизы целевых программ	
Координация реализации целевых программ	
<i>Действия, регламентирующие развитие отраслей промышленности</i>	
Разработка критериев выбора приоритетов	Методические рекомендации по выбору и уточнению приоритетов в промышленности
Формирование приоритетных направлений развития промышленности	Принятие закона о промышленной политике (деятельности) в Иркутской области
Определение приоритетных объектов государственного регулирования промышленной деятельности (в том числе базовые отрасли, базовые предприятия, территориальные единицы с особым статусом, созданные в сфере промышленности)	Разработка и утверждение концепции развития промышленности на территории области (включается отдельным разделом в программу социально-экономического развития области)
Основные направления промышленной политики	
Определение основных направлений политики поддержки предприятий промышленности	Разработка и ведение портфеля целевых программ развития промышленности
Определение основных направлений политики ограничения промышленной деятельности	
Определение форм и способов государственного регулирования в области промышленной деятельности	
Основные положения политики финансового оздоровления предприятий промышленности	
Приоритетные направления инвестиционной деятельности в промышленности	

Ими могут стать такие принципы, как блочный принцип, позволяющий встраивать в структуру портфеля дополнительные программы, необходимость которых обусловлена объективными причинами текущего периода; адресный характер, предполагающий наличие конкретных субъектов промышленной и инфраструктурной деятельности, которым присваивается статус участника программы, что обеспечивает преимущественное предоставление мер поддержки, осуществляемых на договорной основе; принцип базовых составляющих, обуславливающий необходимость дифференцированного подхода к применению мер поддержки администрацией области различных субъектов промышленной деятельности и субъектов инфраструктуры промышленности, имеющих неодинаковый уровень социально-экономической значимости для территории и занимающих разные позиции на внутреннем и внешнем рынках.

Эффективное развитие промышленности Иркутской области связано с решением значи-

тельного количества проблем. Портфель целевых программ развития промышленности — это сложная система, представляющая собой совокупность вариантных комплексов целевых программ, мероприятия которых максимально полно базируются на уже достигнутых результатах и предполагают общую координацию действий органов государственного управления и бизнеса для реализации приоритетных направлений промышленной политики, и ориентированная на достижение мультипликативного эффекта в стратегическом развитии региона. Для достижения этих позиций выработан подход к комплексной оценке результативности целевых программ и разработана шкала граничных условий их реализации.

Принятая в 2002 г. программа социально-экономического развития Иркутской области до 2005 г. в качестве одного из основных инструментов решения этих вопросов предусматривает разработку целевых программ по определенным приоритетам. Их формирование должно проводиться с ориентацией на такие критерии,

как стратегическая чистая дисконтированная стоимость, чистая прибыль, налоговые отчисления в местный и федеральный бюджеты, денежные доходы населения, обеспечение занятости и др. Этот подход приемлем при формировании целевых программ, направленных на развитие любой отрасли промышленности.

На примере целевой программы «Поддержка и развитие организаций легкой промышленности в Иркутской области» показаны возможности моделирования подобной деятельности.

Задача формирования оптимальной целевой программы заключается в определении интенсивности реализации того или иного проекта (мероприятия) в программе z_{ji} из n_{ji} всех проектов, обеспечивающих максимум целевой функции

$$\sum_{i=1}^n Y_{ki} z_{ji} \rightarrow \max,$$

при ограничениях на финансирование проектов за счет собственного капитала

$$\sum_{i=1}^n N_0 z_{ji} \leq F_j,$$

где Y_k — критерии отбора проектов и мероприятий для включения в целевые программы; N_0 — объем собственного авансированного капитала инвестора, направляемого на исполнение отдельного проекта, $N_0 > 0$; F_j — предельный инвестиционный бюджет программы.

Другое условие ориентировано на интенсивность использования проектов, включаемых в программу. Проекты не могут реализовываться отрицательное число, а также более одного раза: $0 \leq z_{ji} \leq 1$.

В результате оптимизации программы «Поддержка и развитие организаций легкой промышленности в Иркутской области», включающей шесть проектов технического

перевооружения и увеличения объема выпуска конкурентоспособной продукции предприятиями легкой и текстильной промышленности, по трем критериям исходя из предельного объема инвестиций на программу, равного 84,3 млн р., были сформированы следующие варианты (табл. 3).

Таблица 3

Варианты формирования программы развития легкой промышленности по критериям

Показатель	Варианты максимизации по критериям		
	чистой прибыли	чистой дисконтированной стоимости	отчислений в бюджет
Чистая прибыль, млн р.	43,0	43,0	42,7
Чистая дисконтированная стоимость, млн р.	17,7	17,7	17,6
Отчисления в консолидированный бюджет, млн р.	40,3	40,3	40,6
Проекты, включенные в программу развития легкой и текстильной промышленности	№ 1, 2, 3, 4, 5, а также 15% проекта № 6	№ 1, 2, 3, 4, 5, а также 15% проекта № 6	№ 1, 3, 4, 5, 6, а также 79% проекта № 2

Обозначенные критерии описывают многие стороны деятельности, но каждый из них имеет и определенные недостатки. В этой ситуации принятие решений на основе анализа по количественным критериям формирования и отбора целевых программ должно быть дополнено оценкой по качественным критериям (табл. 4).

Таблица 4

Критерии отбора целевых программ

Критерий отбора целевой программы	Характеристика критерия
Соответствие целевой программы приоритетам программы социально-экономического развития	Соответствие мероприятий программы этому критерию призвано придать им целевую направленность
Решение проблемы выходит за рамки краткосрочного периода (свыше одного года)	Если проблема не может быть решена в краткосрочном периоде и она отвечает требованиям остальных критериев, то возможен программный подход к решению обозначенной проблемы
Комплексность решаемой проблемы	Результат реализации программы проявляется не только в охватываемых программой сферах, но и в других отраслях экономической деятельности
Привлечение внебюджетных средств к реализации целевой программы	Для достижения поставленных в программе целей и решения задач, а также для реализации программы в установленные сроки
Преобладание капиталовложений в структуре финансирования целевой программы	Значительная доля текущих расходов служит индикатором, что данная проблема может быть решена другими методами за счет текущего финансирования

Критерий отбора целевой программы	Характеристика критерия
Наличие прогнозных результатов эффективности реализации целевой программы	Предполагает наличие по каждой программе количественных показателей, позволяющих осуществлять контроль за их реализацией
Обеспеченность целевой программы финансовыми ресурсами областного бюджета	Позволяет определить обеспеченность программы финансовыми ресурсами из областного бюджета относительно предусмотренных в программе расходов. Чаще всего предусмотренные программой расходы не соответствуют возможностям бюджета, что ведет к пропорциональному сокращению бюджетных ассигнований на все программы
Соответствие целевой программы требованиям действующего законодательства	Данный критерий позволит исключить создание ситуаций, противоречащих действующему законодательству

Особенностью предложенной системы критериев является возможность для лица, принимающего решение, провести предварительный отбор программ, требующих государственной поддержки, и отклонить проблемные проекты. Оценка и отбор целевых программ могут быть проведены как экспертным путем, так и расчетно-аналитическими методами.

В результате анализа реализации целевых программ в Иркутской области за период с 1997 по 2002 г. апробированы (на примере целевой программы «Поддержка и развитие организаций легкой промышленности в Иркутской области») подходы к количественной оценке их результативности (табл. 5).

На основе системы критериев разработана шкала граничных условий реализации целевой программы (табл. 6).

Предложенный подход к обоснованию качественных критериев посредством их количественного выражения на примере оценки

результативности программы развития легкой промышленности за 1999–2004 гг. указывает на наличие неиспользованных возможностей, связанных с ее реализацией (интегральная оценка равна 7 баллам из 10 возможных).

При использовании подобного метода идентификации становится возможным определить степень соответствия целевой программы конкретному критерию, произвести интегральную оценку влияния его на развитие промышленности региона и на этой основе принять оптимальное решение по всей совокупности целевых программ.

Подобный методический подход позволяет оптимизировать финансовое обеспечение целевых программ, используя, в частности, метод опционов. На этой основе органы государственного управления совместно с корпорациями получают возможность при реализации целевых программ формировать опционные стратегии их осуществления.

Таблица 5

**Подход к количественной оценке
результативности реализации целевых программ**

Критерий эффективности реализации целевых программ	Вес, %	Рост	Стабильное состояние	Снижение
Объем бюджетного финансирования (% финансирования программы от предусмотренного по программе) — полнота решения проблемы	30	80–100%	70–75%	Менее 70%
		10 баллов	Свыше 5 баллов	До 5 баллов
Количество реализуемых (реализованных) мероприятий программы (% от общего количества мероприятий) — комплексность решения проблемы	25	80–100%	70–75%	Менее 70%
		10 баллов	Свыше 5 баллов	До 5 баллов
Привлечение внебюджетных средств по программе (% привлеченных средств от общего объема средств, предусмотренных по программе)	15	50% и более	20–25%	Менее 20%
		10 баллов	Свыше 5 баллов	До 5 баллов
Характер реализуемых мероприятий по программе (% НИОКР и капитальных вложений от общего объема финансирования) — соответствие реализуемых мероприятий цели программы	30	70% и более	51–60%	Менее 50%
		10 баллов	Свыше 5 баллов	До 5 баллов

Шкала граничных условий реализации целевой программы развития легкой промышленности в Иркутской области за 1998–2001 гг.

Обозначения	Объем бюджетного финансирования (% финансирования от предусмотренного по программе) — полнота решения проблемы	Количество реализуемых (реализованных) мероприятий программы (% от общего количества мероприятий) — комплексность решения проблемы	Привлечение внебюджетных средств по программе (% привлеченных средств от общего объема средств, предусмотренных по программе)	Характер реализуемых мероприятий (% НИОКР и капитальных вложений от общего объема расходов) — соответствие реализуемых мероприятий цели программы	Интегральная оценка от 0 до 10
Фактическое значение	85,2	100,0	51	1,5	—
Шкала граничных значений	100,0	100,0	50,0	70,0	
	80,0	80,0	40,0	55,0	
	75,0	75,0	30,0	50,0	
	70,0	70,0	20,0	48,0	
	50,0	50,0	12,0	35,0	
	45,0	45,0	8,0	20,0	
	25,0	25,0	5,0	15,0	
	20,0	20,0	3,0	10,0	
	10,0	10,0	2,0	5,0	
0,0	0,0	0,0	0,0		
Оценка	10	10	10	0	
Вес, %	30	25	15	30	
Итоговый балл	3	2,5	1,5	0	7

Н.Г. НОВИКОВА

кандидат экономических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ АНАЛИЗА ФАКТОРОВ ФОРМИРОВАНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ В СФЕРЕ ЖКХ

Жилищно-коммунальная сфера — это многоотраслевой комплекс, состояние которого зависит от взаимодействия технических, финансовых, экономических, социальных, управленческих и других аспектов. Несмотря на применяемые меры, положение в жилищно-коммунальном комплексе практически не только не меняется, но и не обещает этого в ближайшем будущем. При оценке самой концепции реформы ЖКХ специалистами чаще всего отмечается, что она продолжает содержать в себе целый ряд противоречий, в некоторых случаях говорится даже о ее абсурдности, разваливающей отрасль.

Изучение обширного количества законодательных актов и публикаций, посвященных реформе ЖКХ и тем проблемам, которые сегодня тормозят ее реализацию, а также анализ результатов собственных исследований убеждают нас в том, что концепция реформы как в своих прежних, так и в нынешнем варианте отличается отсутствием такой интег-

рирующей идеи, которая могла бы стать адекватной точкой отсчета при оценке, планировании и реализации мероприятий реформы ЖКХ, позволила бы повысить уровень сбалансированности и реальности предусмотренных мероприятий.

Как известно, любая система имеет свою структуру, взаимосвязи, а главное, основную связующую идею, которая и является той призмой, через которую происходит оценка ситуации, анализ эффективности взаимосвязей, разработка концепций и комплекса конкретных действий. На первый взгляд такой идеей могла бы стать цель реформы.

Исследование мнений по вопросу о том, что является целью реформы, в том числе и высказываемых на самом высоком уровне, показывает, что по этому вопросу не существует единства. Законодательные акты, другие официальные документы, политики, чиновники, специалисты и журналисты — все по-разному трактуют цели реформы ЖКХ. На-