

Лукьянец А. А., Ротарь В. Г., Шумский А. А., Ерофеев Е. Л., Чернов А. Г.

**ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ЭТАП РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ**

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/1/2008/3/42.html](http://www.gramota.net/materials/1/2008/3/42.html)

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

**Альманах современной науки и образования**

Тамбов: Грамота, 2008. № 3 (10). С. 110-114. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/1.html](http://www.gramota.net/editions/1.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/1/2008/3/](http://www.gramota.net/materials/1/2008/3/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [almanac@gramota.net](mailto:almanac@gramota.net)

## ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ЭТАП РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

*Лукьянец А. А., Ротарь В. Г., Шумский А. А., Ерофеев Е. Л., Чернов А. Г.  
Институт экономики и организации промышленного производства  
Томский государственный архитектурно-строительный университет  
Томский политехнический университет*

Система предоставления коммунальных услуг (КУ) населению и прочим потребителям в регионах России претерпела за последние годы кардинальные изменения. От того насколько эффективным будет управление в системе коммунального комплекса в результате реформ, зависит дальнейшее успешное развитие территорий и повышение уровня жизни населения. В данной статье будут обсуждаться задачи муниципального управления в коммунальном комплексе, а также собственно сам этап планирования как одна из фаз процесса управления.

Система муниципального планирования КУ является составной частью системы управления материальными и финансовыми ресурсами муниципального образования на всех стадиях организации и реализации функций, возложенных на органы местного самоуправления. Помимо этого муниципальное планирование КУ находится в тесной взаимосвязи с бюджетным процессом в любом муниципальном образовании, а следовательно и с формированием бюджета региона. Это подтверждается в частности высокой долей расходов на коммунальное хозяйство в общих расходах бюджетов регионов. Значительная роль муниципального планирования КУ в развитии местных территорий и в реализации механизма муниципального заказа требует более основательного анализа этого процесса, подходы к которому изложены далее.

Для системного рассмотрения муниципального планирования КУ определим основные связанные с данным процессом понятия и его взаимосвязь с другими этапами управления. Как уже было отмечено ранее, муниципальное планирование коммунальных услуг это один из этапов управления коммунальными хозяйствами муниципального образования. Общая классическая последовательность этапов управления представлена на рис. 1 [Ерофеев и др. 2005].



**Рисунок 1.** Последовательность этапов системного управления в коммунальном комплексе

Объектами муниципального управления в коммунальном хозяйстве являются: оборудование, услуги, ресурсы, финансы, технологии. Набор приведенных объектов обладает по нашему мнению достаточной полнотой для рассмотрения большинства практических задач муниципального управления в коммунальном комплексе.

Таким образом, рассмотрение задач управления и планирования в коммунальном комплексе сводится к учёту всевозможных взаимосвязей между этапами и объектами управления (рис. 2).

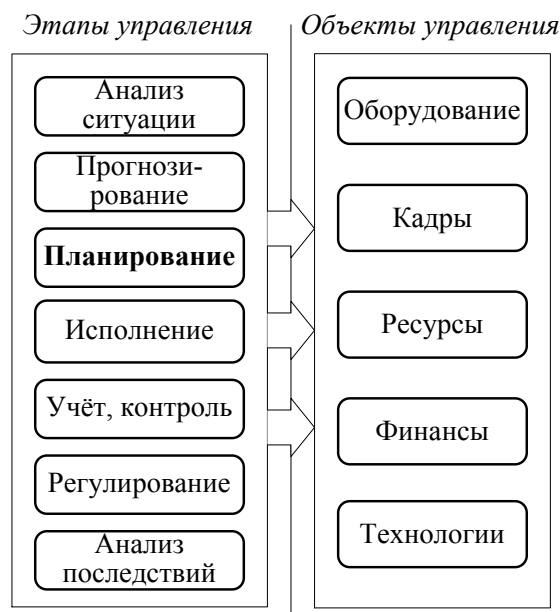


Рисунок 2. Морфологическая схема задач планирования коммунальных услуг

Общий перечень задач, решение которых необходимо для успешного функционирования коммунального сектора региона, с системных позиций формирования множества возможных вариантов («морфологический ящик») может соответствовать комбинации этапов и объектов управления, указанным в Таблице 1.

Ориентируясь на построенную матрицу соответствия, можно провести упорядоченный анализ сложившейся системы муниципального планирования и его практического применения в конкретном регионе и в России в целом.

Так в практике муниципального планирования чаще всего используется нормативный метод, применяемый ко всем отмеченным на рис. 3 объектам планирования. При этом, как правило, не учитывается фактическое социально-экономическое положение территории и потребителей услуг, планы производственного развития предприятий даже в среднесрочной перспективе не согласованы с основными направлениями развития муниципальных образований, которые в свою очередь не всегда согласовываются со стратегическими программами преобразований субъектов федерации. В бюджетном финансировании развития коммунального сектора часто реализуется нерациональная в отношении направлений расходования средств схема: формирование сводного плана финансирования – утверждение и корректировка плана (чаще всего урезание из-за недостатка средств) – распределение средств по муниципальным образованиям. В итоге муниципальные образования получают совсем иное финансирование, нежели было запланировано, приоритетные объекты недополучают необходимых средств, которые расходуются только на поддержание работоспособности оборудования.

Фактически не уделяется внимание ресурсному прогнозному планированию в коммунальном комплексе, причём особенно это касается долгосрочного перспективного планирования. Применению такого широко известного и полезного инструмента как топливно-энергетический баланс уделяется недостаточно внимания. Это создаёт значительные трудности в прогнозном планировании потребностей территории в необходимых топливно-энергетических ресурсах (ТЭР) и в определении стратегий их использования в будущем.

Инвестиционное муниципальное планирование не обладает достаточной законодательной поддержкой. Ситуация несколько улучшается в крупных городах с развитой инфраструктурой, где после прихода крупных частных компаний в отрасль, местные органы власти находят взаимоприемлемые удовлетворяющие стороны условия для привлечения частного капитала. В то же время в более мелких муниципальных образованиях, расположенных в сельских территориях, в большинстве случаев отсутствуют финансово обоснованные инвестиционные программы, что вызвано непривлекательными условиями для внешних инвесторов с одной стороны и отсутствием собственных грамотных инвестиционных предложений с другой. Немаловажную роль в инвестиционном планировании играет долгосрочная тарифная политика, гарантирующая инвестору возмещение понесённых затрат и позволяющая стимулировать снижение издержек на производство коммунальных услуг.

Таблица 1.

## Матрица соответствия этапов и объектов управления в коммунальном секторе

Этапы управления	Объекты и процессы управления				
	Оборудование	Услуги	Ресурсы	Финансы	Технологии
<b>Выявление и оценка проблемной ситуации</b>	Инвентаризация предприятий коммунального комплекса, анализ технического уровня	Анализ существующего рынка коммунальных услуг	Анализ топливно-энергетического баланса	Функционально-стоимостной анализ, анализ факторов тарифообразования	Выявление нерациональных технологий предоставления услуг, изучение технологий сжигания топлива
<b>Прогнозирование</b>	Разработка перспективных программ благоустройства населённых пунктов	Прогноз развития рынка услуг, уровней социально-экономического и инфраструктурного развития территории	Прогноз структуры и оптимизация топливно-энергетического баланса	Долгосрочный прогноз затрат при оценке стратегий управления	Прогноз потребностей в применении информационных, строительных и др. технологий
<b>Планирование</b>	Материально-техническое снабжение и планирование ремонтов	Планирование потребностей в коммунальных услугах	Составление государственного и муниципального заказа	Планирование затрат на производство коммунальных услуг	Проектирование и описание технологических процессов
<b>Организация исполнения</b>	Проведение ремонтных работ, наладка, монтаж и сдача в эксплуатацию	Предоставление коммунальных услуг	Реализация государственного и муниципального заказа	Расчёт фактической себестоимости предоставления услуг	Внедрение современных технологий сбора данных, строительства и т.д.
<b>Учёт, контроль</b>	Мониторинг эффективности работы предприятия	Учёт объёмов и качества потребляемых услуг	Контроль потребления топлива, энергии, воды и т.д.	План/факт анализ, Аудит, Управленческий учёт	Контроль за внедрением технологий
<b>Регулирование</b>	Оптимизация загрузки, обслуживания и ремонта оборудования	Подключение/отключение потребителей, регулирование качества услуг	Повышение ресурсо-эффективности и ресурсо-сбережения	Экономическое обоснование затрат, регулирование выпадающих и дополнительных доходов	Улучшение и модернизация технологий
<b>Анализ последствий принятия решений</b>	Анализ фактических характеристик работы оборудования	Сравнительный анализ работы систем снабжения коммунальными услугами	Анализ использования ресурсов и экологических последствий	Анализ рентабельности производства коммунальных услуг	Анализ результатов внедрения технологии

Однако нельзя не отметить и наметившиеся положительные тенденции в планировании коммунальных услуг. Так, в большинстве регионов разработаны программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований, где определены перспективные мероприятия по развитию данной отрасли.

Позитивным моментом в развитии системы муниципального планирования можно также считать опыт составления в ряде регионов муниципальных жилищно-коммунальных бюджетов. *Муниципальный жилищно-коммунальный бюджет* - финансово-экономический план жилищно-коммунального хозяйства на терри-

тории муниципального образования, состоящий из экономических показателей расходов на оказание жилищно-коммунальных услуг, бюджетного финансирования, платежей населения и прочих потребителей. Муниципальный жилищно-коммунальный бюджет формируется с целью достижения баланса доходов и расходов отрасли ЖКХ на территории муниципального образования, а также для построения межбюджетных отношений областного бюджета с бюджетами городов, районов области и оценки параметров бюджетного финансирования при формировании консолидированного бюджета по жилищно-коммунальному хозяйству. Например, структура бюджета ЖКХ может состоять из объема предоставляемых услуг в натуральном выражении, доходов и расходов ЖКХ, ассигнований бюджетов и прибыли.

Предложенные методы составления *муниципального жилищно-коммунального бюджета* и *муниципального топливно-энергетического баланса* являются, по нашему мнению, качественной основой составления финансовых прогнозных и перспективных планов развития ЖКХ в районах области, способствующих оздоровлению отрасли.

Помимо указанных методов по нашему мнению следует уделить внимание созданию такой системы муниципального планирования услуг, которая поддерживала бы функции перспективного, прогнозного и оперативного планирования [Ансофф 1989].

*Перспективное планирование* призвано выявить перспективные направления развития коммунального сектора территории с учетом имеющихся ресурсных, инфраструктурных, социально-экономических и прочих ограничений

Основная задача *прогнозного планирования* – определение ожидаемых значений и тенденций существенных факторов функционирования и развития муниципального коммунального сектора.

Функции оперативного планирования – обеспечение ресурсами и конкретизация прогнозного плана в соответствии с фактическими изменениями проблемной ситуации.

Таким образом, выстраивается достаточно четкая концепция развития системы муниципального планирования ЖКУ в условиях реформ, ориентированная на три горизонта планирования рис. 3.

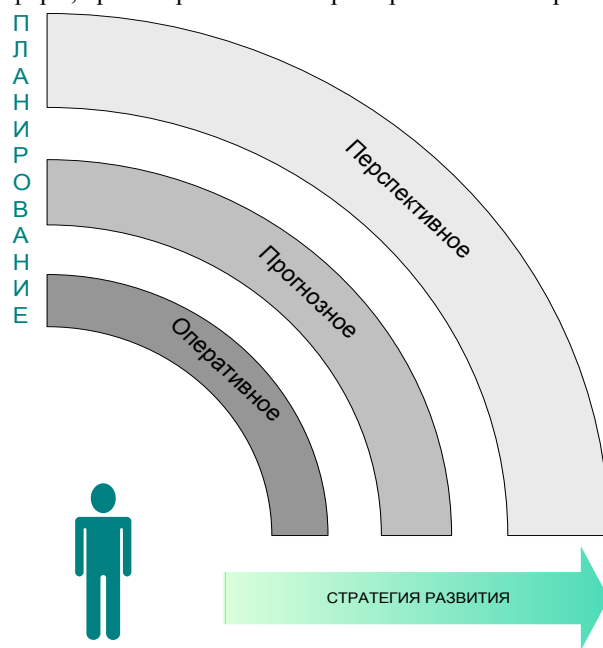


Рисунок 3. Три горизонта планирования

Преимуществом этой системы является четкое временное и инструментальное разделение мероприятий планирования, компетенций и полномочий лиц, принимающих решения. Что позволяет разделять и делегировать полномочия по управлению коммунальным сектором, устанавливая четкие сроки реализации проектов и мероприятий и обеспечивать персональную ответственность за их реализацию.

В заключение рассмотрения вопросов планирования в разрезе регулирования рынка коммунальных услуг можно сделать следующие выводы.

Муниципальное планирование коммунальных услуг должно охватывать такие основные ключевые компетенции как оборудование, финансы, технологии и ресурсы.

Предложенное системное рассмотрение муниципального планирования КУ позволяет наиболее полно выявить проблемы отрасли и определить приоритетные направления их разрешения, которые заключаются в первую очередь в составлении ресурсных, инвестиционных и финансовых планов предприятий на долгосрочную перспективу.

В качестве комплексного инструмента муниципального управления и планирования в коммунальном секторе может быть выбрано составление муниципального жилищно-коммунального бюджета, как наиболее полно совмещающего данные об объемах предоставляемых услуг, доходов и расходов отрасли, ассигнований бюджетов и прибыли.

Для осуществления эффективного прогнозного планирования необходимо осуществлять мониторинг существенных внешних и внутренних факторов функционирования и развития предприятий коммунального сектора.

Необходимость применения инструментария перспективного, прогнозного и оперативного планирования в управлении коммунальными предприятиями находит всё большее понимание и поддержку среди руководителей организаций и органов власти.

#### *Список литературы*

**Ансофф И.** Стратегическое управление / Пер. с англ. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.

**Ерофеев Е. Л., Лукьянец А. А., Ротарь В. Г., Чернов А. Г., Шумский А. А.** Управление коммунальным комплексом: задачи, методы, инструменты: Научно-практическое пособие. – Томск: Некоммерческий фонд развития региональной энергетики, 2005. – 332 с.

## КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ОЦЕНИВАНИЮ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ БАЛАНСОВ РЕГИОНА И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

*Лукьянец А. А., Шумский А. А., Ротарь В. Г.*

*Томский государственный архитектурно-строительный институт*

*Некоммерческий фонд развития региональной энергетики*

В государственных, научных и деловых кругах вновь актуализировалось обсуждение проблематики управления топливно-энергетическими балансами (ТЭБ). В первом приближении можно выделить три основных уровня управления ТЭБ:

- национальный или государственный – осуществляется федеральными министерствами и ведомствами, государственными монополиями уровня Газпрома или РАО ЕЭС, а также крупными национальными компаниями – СУЭК, ЛУКОЙЛ и т.д.;
- региональный – реализуется органами власти федеральных округов и субъектов федерации, а также региональными топливными, энергетическими и другими предприятиями;
- муниципальный или местный – выполняется на уровне муниципальных образований, является компетенцией местных властей, коммунального комплекса, прочих потребителей, а также производителей местных топливных ресурсов.

Рассмотрим более подробно региональный и муниципальный уровень, поскольку с точки зрения конечного потребителя – коммунальной сферы, промышленности, сельского хозяйства, сферы обслуживания и т.д. именно он представляет особый интерес.

Начавшееся в стране активное развитие систем электро- и теплоснабжения, газификация регионов, добыча и производство местных топливных ресурсов позволяют рассматривать альтернативные сценарии развития энергетики и коммунального комплекса на региональном и муниципальном уровне. Современные требования к качеству принимаемых управленческих решений делают необходимой их комплексную оценку.

Стандартное оценивание инвестиционных проектов и мероприятий обычно производится при помощи соответствующей системы показателей, которые могут основываться на учетном или дисконтном подходах. В первом случае рассматривается стоимость проекта, срок его окупаемости, норма прибыли, налоговая нагрузка и ряд других. Во втором – используются чистая современная стоимость, индекс рентабельности инвестиций, внутренняя норма доходности и ряд других.

Основной проблемой является то, что указанные показатели крайне узко ориентированы на оценивание с точки зрения инвестора и совершенно не учитывают социально-экономических факторов, роль которых в коммунальной сфере весьма значительна. Такой подход в столь критически важной отрасли представляется слишком ограниченным. Поэтому, по мнению авторов, на сегодняшний день при сравнении программ и проектов, существенно влияющих на структуру топливно-энергетических балансов региона или муниципального образования, следует акцентировать внимание на трех ключевых понятийных концептах – энергоэффективность, энергобезопасность и доступность. Поскольку данные концепты имеют весьма широкий понятийный спектр, необходима их конкретизация.

Содержание энергоэффективности раскроем через действующее законодательство, «показатель энергоэффективности» – это абсолютная или удельная величина потребления или потери энергетических ресурсов для продукции любого назначения, установленная государственными стандартами [№28-ФЗ 1996]. Однако в случае исследования эффективности использования топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) в муниципальном образовании в целом следует рассматривать его в более широком смысле. А именно «показатель эффективности использования ТЭР в регионе (муниципальном образовании)» – это характеристика, показывающая соотношение потерянного и полезного эффекта от использования ТЭР на каждой стадии от их добычи до утилизации [Лукьянец 2007: 28-31]. Таким образом, можно говорить об энергетической эффективности как о структурированном в зависимости от проблемной ситуации наборе критериев, которые