

## КОММУНАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА РЕГИОНА КАК ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ

© 2013 П.А. Андреев\*

**Ключевые слова:** коммунальная инфраструктура региона (КИР), системный подход к формированию КИР, объекты КИР, модернизация системы управления КИР, функциональная структура КИР.

Рассмотрено развитие коммунальной инфраструктуры региона (КИР) с различных методологических позиций. Анализируется понятие КИР, данное различными авторами, представлено ее авторское определение. Сформулирована цель функционирования КИР, отмечается необходимость построения системы показателей ее развития.

Сегодня существует немало исследований механизмов управления и развития коммунальной инфраструктуры региона (КИР), специфики привлечения инвестиций в отрасль, стратегического планирования, прогнозирования, а также других аспектов и особенностей функционирования КИР, которые требуют систематизации и осмысления. При этом авторами часто реализуется системный подход к формированию и развитию КИР, к описанию особенностей функционирования коммунальной инфраструктуры в условиях меняющейся рыночной среды. Также КИР рассматривается и изучается с различных методологических позиций. Так, в работах С.А. Шишиловой, Д.В. Чвилева, Д.Г. Родионова, Л.В. Ямтиевой содержание коммунальной инфраструктуры региона раскрывается в аспекте изучения отраслевой специфики, а КИР определяется как «отрасль региональной инфраструктуры, которая связана с формированием жизненной среды человека»<sup>1</sup>, а также как «отрасль, связанная со сферой услуг»<sup>2</sup>. В свою очередь, внимание к многообразию и сложности реализуемых функций КИР характерно для трудов А.И. Кабалинского, А.Н. Панова, Е.А. Черныша, В.Н. Рыбалкина, определяющих КИР «как многоотраслевой производственный и технический комплекс или конгломерат подотраслей, которые различны по оказываемым услугам и типам производственно-технологических процессов»<sup>3</sup>. Наконец, с позиций социально ориентированной системы КИР изучается в трудах А.М. Саралидзе, С.А. Тарана, Е.В. Чекалиной, Д.М. Жукова, Р.Т. Акчурина:

1) КИР - это сложная многофункциональная и многоотраслевая система организаций и предприятий, взаимодействующих и связанных между собой»<sup>4</sup>;

2) КИР - система организаций и предприятий различных форм собственности, результаты труда которых выступают в форме коммунальных услуг, связанных с формированием жизненной среды человека»<sup>5</sup>.

В аспекте всего сказанного выше будем под коммунальной инфраструктурой региона понимать сложную многофункциональную систему, содержащую совокупность дифференцированных по видам коммунальных услуг подотраслей и функционирующую для обеспечения долгосрочных условий жизнедеятельности населения отдельной территории и страны в целом.

С учетом данного определения сформулируем основную цель функционирования КИР: создание комфортных условий для жизнедеятельности населения на базе бесперебойного и качественного предоставления коммунальных услуг, необходимых для роста уровня благоустройства и санитарного состояния территорий, регионов и страны в целом. При этом для достижения указанной цели реализуются все функции КИР, направленные на качественное предоставление коммунальных услуг.

Под объектами коммунального назначения следует понимать объекты внешнего благоустройства, а также обустроенные площадки, стоянки, участки, устройства и конструкции из различных материалов, размещенные на придомовой территории<sup>6</sup>. В состав коммунальной инфраструктуры региона сегодня включаются следующие элементы: водоснабжение и водоотве-

\* Андреев Павел Анатольевич, ассистент Самарского государственного архитектурно-строительного университета. E-mail: sgasu\_gh@mail.ru.

дение; коммунальная энергетика (электро-, тепло- и газоснабжение); внешнее городское благоустройство, санитарная очистка городов (уличная уборка, домовая очистка с утилизацией твердых бытовых отходов), зеленое хозяйство (озеленение городов); предприятия бытового обслуживания (бани, прачечные, ритуальные услуги)<sup>7</sup>. Все указанные элементы КИР отличаются взаимозависимостью, достаточной автономностью, а также большим разнообразием.

Фактически КИР представляет собой многофункциональное хозяйство, которое включает в себя несколько взаимосвязанных подотраслей, охватывающих процессы предоставления значительного числа коммунальных услуг. В свою очередь, условия комфортного проживания населения, деятельность предприятий города обеспечиваются надежным и бесперебойным обслуживанием, предоставлением широкого спектра коммунальных услуг. Важно понимать, что, поскольку коммунальные услуги выступают в качестве предмета первой производственной и жизненной необходимости, потребители коммунальных услуг должны иметь одинаковый доступ к данным услугам. Это придает коммунальным услугам важный социальный экономический характер, а также порождает специфику трансформации коммунальных услуг в товар. Потребители коммунальных услуг имеют право регулировать объемы, а также контролировать качество коммунальных услуг при их индивидуальном или коллективном потреблении.

Следует также учитывать, что объекты коммунальной инфраструктуры региона действуют в различных организационных и правовых формах: унитарные муниципальные и государственные, кооперативные общества или товарищества<sup>8</sup>. Кроме того, в связи с осуществлением программ приватизации доля муниципальных и государственных объектов КИР постепенно снижается и увеличивается роль частных объектов инфраструктуры. Однако указанный процесс протекает неодинаково не только по городам и регионам России, но и внутри самой КИР.

На протяжении последних лет состояние КИР в России определялось как кризисное. Также необходимо отметить, что данная сфера деятельности находится в состоянии модернизации системы управления и построения устойчивых институциональных основ функционирования. Основными направлениями реформы в области повышения эффективности функциониро-

вания объектов КИР в начале 90-х гг. XX в. являлись перевод объектов коммунальной инфраструктуры в режим безубыточной деятельности, приватизация жилищного фонда и передача его в управление жильцам. Однако данный подход к модернизации системы управления объектами КИР имел множество недостатков<sup>9</sup>:

1) сохранился затратный механизм деятельности объектов КИР, при этом все обязательства по оплате коммунальных услуг были перенесены с государства на население региона или города;

2) концепция модернизации не акцентировала внимание на результатах научно-технического прогресса и необходимости первоочередного осуществления мероприятий инновационной деятельности для повышения эффективности объектов КИР;

3) внедрение рыночных механизмов в сферу деятельности объектов коммунальной инфраструктуры региона не связывалось с повышением качества коммунальных услуг, а также с социальной защитой населения регионов и городов России;

4) в ресурсном обеспечении объектов КИР преобладала консервативная политика, нацеленная не на наращивание капитальных вложений, а на передел собственности, изменение структуры ресурсного обеспечения программ развития КИР, а также изменение соотношения между средствами населения и бюджетов.

Все вышесказанное в отношении формирования и развития КИР позволяет нам выделить ряд признаков, необходимых для рассмотрения коммунальной инфраструктуры региона как объекта настоящего исследования:

1) КИР функционирует в условиях внешней среды, в качестве которой выступает система регионального и городского хозяйства;

2) функционирование КИР имеет строго целевую направленность, реализуемую посредством предоставления коммунальных услуг;

3) необходимо отметить наличие в КИР взаимопологающих и взаимодействующих элементов структуры и функционального механизма;

4) КИР обладает многоуровневой и сложной функциональной структурой, предопределяемой спецификой оказания коммунальных услуг и динамичной во времени среде деятельности;

5) в КИР могут быть определены параметры, позволяющие оценить эффективность и ре-

зультативность деятельности объектов коммунальной инфраструктуры.

Непроработанность и несоблюдение принципов формирования и развития КИР в ходе реформирования привели к тому, что в современной коммунальной инфраструктуре наметился ряд негативных тенденций, основными из которых являются: хроническое недофинансирование объектов КИР (в особенности, в части затрат на модернизацию и восстановление, обновление основных производственных фондов), рост нетехнологических потерь коммунальных ресурсов, увеличение себестоимости коммунальных услуг, вызванное ростом удельных эксплуатационных затрат на производство этих услуг и ростом стоимости продукции естественных монополий (электричество, газ).

С введением Федерального закона  $\square$  210-ФЗ понятия “программа развития объекта КИР” и “надбавка к тарифу на услуги объекта КИР” в процесс формирования и развития коммунальной инфраструктуры регионов России стали активно вовлекаться потребители коммунальных услуг, и прежде всего население. Потребители услуг в настоящее время вынуждены оплачивать не только фактически потребленные ресурсы, но и часть инвестиционных затрат на модернизацию основных фондов объектов коммунальной инфраструктуры региона. В условиях государственной политики, направленной на ликвидацию к 1 января 2012 г. перекрестного субсидирования, наблюдается тенденция увеличения доли расходов граждан на оплату коммунальных услуг в потребительских расходах домохозяйств.

По данным Госкомстата, доля оплаты коммунальных услуг в структуре потребительских расходов домашних хозяйств неизменно растет и в 2011 г. составила 9,6%. С ростом нагрузки на население по оплате коммунальных услуг естественным образом увеличивается социальная напряженность в процессе функционирования и развития объектов КИР. В этих условиях государство вынуждено смягчать последствия проводимых преобразований посредством предоставления малообеспеченным слоям населения субсидий на оплату коммунальных услуг.

Происходящая в последние годы активизация инвестиционной, и в том числе инновационной, деятельности объектов КИР, с одной стороны, является основой развития коммунальной инфраструктуры регионов России, а с другой

стороны - скачкообразно увеличивает уровень неопределенности и риска в процессе принятия управленческих решений. Многовариантность, длительный цикл освоения и окупаемости инвестиционных средств в сфере коммунальной инфраструктуры регионов России повышает требования к качеству и эффективности процедур планирования капитальных вложений. При сложности процессов формирования и развития КИР, в условиях постоянного дефицита ресурсов и с учетом масштаба необходимых преобразований значимость проблемы использования современных методов управления коммунальной инфраструктурой многократно усиливается, что и определяет актуальность проведения данного исследования.

Необходимо также отметить, что в настоящее время существует ряд предпосылок, подталкивающих к активному использованию имеющихся возможностей развития КИР. Во-первых, разработка и реализация стратегических программ развития объектов КИР остается насущной государственной задачей, решаемой на самом высоком уровне федеральной и республиканской власти. Это позволяет рассчитывать на административную и финансовую поддержку конкурентоспособных проектов преобразований КИР, а также является незаменимым стабилизирующим фактором социально-экономической обстановки в городах и регионах России. Во-вторых, постепенное внедрение в КИР рыночных механизмов экономики позволяет перенимать имеющийся опыт инновационной деятельности и рационального использования результатов, полученных в наукоемких отраслях, в частности в сфере информационных технологий и автоматизации, для ресурсо- и энергосбережения на объектах КИР. С учетом ее высокого потенциала и масштаба возможное освоение апробированных в других отраслях инновационных продуктов в КИР становится привлекательным как для их производителей, так и для проектно-внедренческих и финансовых организаций. В-третьих, в настоящее время методология и методика системного подхода и управления риском являются достаточно развитыми и широко внедряются в наукоемких и рискоемких сферах деятельности<sup>10</sup>. Это позволяет говорить о наличии научной основы разработки системы развития КИР в условиях кризисной ситуации и высокого уровня неопределенности и риска. Таким образом, процесс формирования и разви-

тия КИР выступает сложной многоаспектной задачей, требующей для ее решения использования научно обоснованного инструментария. Существенная роль при этом отводится органам местного самоуправления, которые формируют на основе программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры городов и поселений технические задания на разработку инвестиционных программ, утверждают их и выдают заключения о доступности для потребителей услуг объектов КИР.

В свою очередь, для успешного и ответственного выполнения данных функций администрации муниципальных районов и городских округов должны располагать эффективной системой прогнозирования социально-экономического развития территорий, на основе которой могли бы формироваться целевые показатели развития коммунальной инфраструктуры региона.

В данной связи должен быть использован качественно новый механизм управления, основанный на объединении инструментария управления процессами формирования рисков и инструментария постановки целей и задач развития КИР. Главным результатом рассмотрения КИР в качестве объекта исследования является констатация важности построения системы показателей, как правило, имеющих детерминированные оценки, а также важности максимально возможного учета факторов функционирования объектов КИР, который осуществляется посредством эвристического формирования целей, задач и мероприятий на основе экспертных оценок ресурсов и результатов их использования.

<sup>1</sup> См.: *Чвилев Д.В.* Реформирование жилищно-коммунального сектора городского хозяйства : дис. ... канд. экон. наук. М., 1998; *Шишилова С.А.* Совершенствование механизма управления предприятиями в системе ЖКХ : дис. ... канд. экон. наук. Тула, 2000.

<sup>2</sup> См.: *Родионов Д.Г.* Экономико-организационные основы реформирования жилищно-коммунального хозяйства : дис. ... канд. экон. наук. СПб., 1999; *Ямтеева Л.В.* Организационно-экономический механизм реформирования жилищно-коммунального хозяйства в крупном городе : дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2000.

<sup>3</sup> См.: *Кабалинский А.И.* Совершенствование экономического механизма функционирования жи-

лично-коммунального хозяйства в условиях демонополизации : дис. ... канд. экон. наук. М., 1997; *Панов А.Н.* Организация управления социальной сферой сельского района (на примере предприятий жилищно-коммунального хозяйства Новгородской области) : дис. ... канд. экон. наук. В. Новгород, 2000; *Прогнозирование и планирование* : учеб. пособие / Е.А. Черныш [и др.]. М., 1999; *Рыбалкин В.Н.* Система показателей деятельности предприятий в условиях реформирования жилищно-коммунального хозяйства : дис. ... канд. экон. наук. М., 2001.

<sup>4</sup> См.: *Акчуринов Р.Т.* Развитие организационно-экономического механизма управления предприятиями жилищно-коммунального комплекса : дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2002; *Жуков Д.М.* Экономика и организация жилищно-коммунального хозяйства города : учеб. пособие. М., 2003; *Саралидзе А.М.* Совершенствование системы управления жилищно-коммунальным хозяйством региона : дис. ... канд. экон. наук. Владимир, 2002; *Чекалина Е.В.* Стратегическое управление реформированием жилищно-коммунального комплекса крупного города : дис. ... канд. экон. наук. М., 2002.

<sup>5</sup> *Таран С.А.* Экономический механизм привлечения инвестиций и внедрения инноваций в жилищно-коммунальное хозяйство (на примере Ставропольского края) : дис. ... канд. экон. наук. Ставрополь, 2006.

<sup>6</sup> ГОСТ Р 51929-2002 "Услуги жилищно-коммунальные. Термины и определения".

<sup>7</sup> См.: *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М., 1996; *Григорьев В.В., Острина И.А., Руднев А.В.* Управление муниципальной недвижимостью : учеб.-практ. пособие. М., 2000; *Громов А., Каменнова М.* Идеологические стандарты управления: вчера, сегодня, завтра. URL: <http://www.blogic.ru/ariz>.

<sup>8</sup> *Заворовский М.И.* Управление процессами развития жилищно-коммунального комплекса крупного города: методы и технологии : дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2006.

<sup>9</sup> *Фролов А.Ю., Чувилин Д.В.* Существующие проблемы и основные направления реформирования жилищно-коммунального комплекса // Социально-экономические проблемы развития российского общества : сб. науч. ст. Уфа, 2008.

<sup>10</sup> *Богомолова А.В.* Формирование условий обеспечения устойчивости развития региональной экономической системы (на примере жилищно-коммунального комплекса Томской области) : дис. ... канд. экон. наук. Томск, 2005.

*Поступила в редакцию 10.10.2012 г.*