

Стратегия экономического развития

УДК 332.012.23

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА В РОССИИ

И.Р. ЧАНЫШЕВ,

аспирант кафедры экономики недвижимости

E-mail: 2516423@mail.ru

Российский государственный

торгово-экономический университет

В условиях проведения жилищно-коммунальной реформы в России вопросы организации и функционирования жилищно-коммунальной сферы являются наиболее актуальными. Предметом исследования является жилищно-строительная сфера экономики и ее трансформация в условиях проведения реформы.

Цель исследования – выявление внутренних особенностей и закономерностей жилищно-коммунальной сферы, а также поиск новых моделей ее функционирования и развития. С помощью эконометрических методов проанализированы особенности и закономерности функционирования и развития жилищно-коммунального комплекса (ЖКК). На современном этапе проведения реформы, основной идеей которого является переход к новой модели пространственного развития российской экономики, одной из ключевых задач, требующей учета различных факторов, является поиск новых подходов к управлению жилищно-коммунальным комплексом. В ходе изучения нормативных документов, регламентирующих проведение реформы ЖКК, рассмотрены внутренние особенности и закономерности реформы, проведен анализ современного состояния в жилищной сфере, предложены направления реализации программных мероприятий по развитию конкуренции в жилищной сфере на основе кластерного подхода, а также приведены инструменты государственной поддержки кластеров в ЖКК. Отдельные положения статьи могут быть использованы в качестве ориентиров для дальнейшего совершенствования нормативных актов, регулирующих сферу ЖКК, а также применимы

в преподавании дисциплин по проблематике реформирования жилищно-коммунального комплекса.

Сделан вывод о том, что разработка и реализация программных мероприятий по развитию конкуренции в жилищной сфере может осуществляться в рамках создания и функционирования инвестиционно-строительного кластера, предложены основные направления его деятельности.

Реализация указанных мер в рамках единой стратегии реформирования ЖКК позволит ее участникам осуществлять свою деятельность на основе прозрачной долгосрочной организационно-финансовой модели, учитывающей особенности финансово-хозяйственных отношений в отрасли.

Ключевые слова: *жилищно-коммунальный комплекс, кластер, экономическая система, системный подход, реформа*

В настоящее время в экономической литературе наравне с термином «жилищно-коммунальное хозяйство» (ЖКХ) все чаще встречается термин «жилищно-коммунальный комплекс» (ЖКК), причём их употребление неоднозначно.

Так, С.Б. Сиваев считает, что жилищно-коммунальный комплекс является основой городской коммунальной инфраструктуры, которая, кроме того, включает в себя обеспечение благоустройства города, а также обеспечивает поставку необходимых ресурсов в социальный (бюджетный) сектор [11].

В свою очередь А.В. Стукалов под жилищно-коммунальным хозяйством понимает совокупность различных правовых, экономических, организационно и технологически взаимосвязанных видов производственной деятельности, ориентированных на выполнение работ или оказание услуг, объективно необходимых для жизнеобеспечения территории, посредством предоставления жилищно-коммунальных услуг. Характеризуя жилищно-коммунальное хозяйство как объект управления, по его мнению, правильнее употреблять обобщенное понятие «жилищно-коммунальное хозяйство» [17].

Между тем Д.В. Луценко, наоборот, предлагает ввести понятие «жилищно-коммунальный комплекс» [13].

В юридической и экономической науке понимание ЖКХ также связывают с муниципальным хозяйством, а в частности с городским хозяйством, являющимся подсистемой последних.

Например, Л.А. Велихов отмечал, что от государственного хозяйства городское муниципальное хозяйство отличается тем, что преследует сравнительно узкие цели городского благоустройства на территории отдельных городов, в то время как государственное хозяйство ведает коллективными потребностями всех подданных государства, независимо от места их проживания [3].

Вместе с тем анализ законодательства России также показывает, что в нормативно-правовых документах употребляются оба эти понятия без раскрытия их содержания и нормативного закрепления указанных терминов (например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹).

По мнению автора, это связано с объективным присутствием в экономике России инвестиционных процессов и их интенсивной динамикой, а также началом реформы в жилищно-коммунальной сфере. Термин «жилищно-коммунальный комплекс» появился в экономической литературе и нормативно-законодательных актах законодательства России в 1990-х гг. В связи с началом процессов приватизации, а затем и началом реформы жилищно-коммунального хозяйства стала меняться структура жилищного фонда, появилось многообразие организационно-

правовых форм участников взаимоотношений в данном секторе экономики. В связи с этим исторически употребляемый термин «жилищно-коммунальное хозяйство» не в полной мере отражает экономические реалии в данной сфере экономики, так как состав участников, структура объектов, подлежащих модернизации, многообразие видов экономической деятельности и процессов, осуществляемых в жилищно-коммунальной сфере, в настоящее время позволяет говорить о целесообразности применения термина «жилищно-коммунальный комплекс».

Несмотря на актуальность проблемы поиска финансовых ресурсов для реформирования жилищно-коммунальной сферы, воспроизводства и приращения ее объектов, в экономических изданиях и законодательных актах до настоящего времени нет единообразного подхода к определению этого понятия, не выработаны научные рекомендации по оценке его экономического содержания. Вопросы анализа и прогнозирования функционирования и развития ЖКК как одного из межотраслевых комплексов экономики в научной литературе характеризуются невысокой степенью проработанности. Существует небольшое количество работ, посвященных непосредственно подсистемам ЖКК – жилищно-коммунальной, энергетической, строительной и др. В связи с этим задачи и проблемы, возникающие в ходе реформы, решаются каждым округом, регионом, муниципальным образованием самостоятельно, опираясь на их субъективные представления об этих подсистемах. Вместе с тем эффективное проведение реформы данной отрасли экономики зависит от адресной финансовой помощи со стороны государства и инвесторов. Для этого необходимо определить организационно-экономические аспекты ее функционирования.

Несмотря на ограниченность теоретических разработок в данной области, можно выделить научный подход, который позволит анализировать ее внутренние особенности и закономерности, а также взаимосвязь с другими экономическими системами, тем самым раскрывая экономическое содержание термина «жилищно-коммунальный комплекс». Методологической базой, которая лежит в основе многих научных исследований в области ЖКК, служит системный подход.

Субъектами экономических отношений в ЖКХ являются [8]:

- а) органы государственной власти (федеральные и региональные) и местного самоуправления, осуществляющие функции:

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

- тарифного регулирования в ЖКК;
 - жилищного надзора, обеспечения предоставления и контроля за качеством жилищно-коммунальных услуг;
 - финансирования объектов ЖКК;
 - обеспечения социальной защиты и социальных гарантий для населения, в том числе в отношении доступности жилищно-коммунальных услуг;
 - налогового регулирования экономики, в том числе ЖКК, и т.п.;
- б) организации ЖКК, являющиеся производителями и поставщиками коммунальных услуг для предприятий и населения;
- в) поставщики ресурсов организациям ЖКК – коммерческие организации промышленности и сферы услуг;
- г) потребители жилищных и коммунальных услуг – домашние хозяйства и организации промышленности и сферы услуг (коммерческие и некоммерческие);
- д) организации и физические лица, осуществляющие строительство и ремонт жилищного фонда;
- е) организации и физические лица, оказывающие бытовые услуги и услуги по благоустройству территории возле многоквартирных домов.

Таким образом, в экономические отношения в ЖКК оказываются вовлечены все без исключения домохозяйства, коммерческие и некоммерческие организации, органы государственной власти и местного самоуправления.

При этом важно выделить три взаимосвязанных аспекта управления в сфере ЖКК, включающих доступность приобретения и эксплуатации жилья, повышение качества жилищно-коммунального обслуживания, а также преобразование ЖКК муниципальных образований на принципах самообеспечиваемости услуг и привлечения частного бизнеса, которые действуют в условиях регулируемого органами управления рынка услуг ЖКК с учетом социально-экономических условий и регламентов, обеспечивающих стандарты условий проживания для населения, а также социальной ответственности бизнеса [16].

В связи с множеством взглядов на определение термина «жилищно-коммунальный комплекс» и сложностью его структуры рассмотрим внутренние особенности и закономерности ЖКК с помощью системного подхода.

1. *Целостность* – структура ЖКК представляет собой совокупность различных отраслей, взаимодействующих между собой посредством экономических, юридических и социальных инструментов для достижения удовлетворения потребностей каждого человека и общества в целом. Одновременно и сам ЖКК является одним из элементов экономики страны.
2. *Иерархичность* – каждый элемент, образующий структуру ЖКК, представляет собой самостоятельную отрасль, которая в свою очередь состоит из множества (по крайней мере двух) элементов на основе подчинения элементов низшего уровня элементам высшего уровня;
3. *Структуризация* – она позволяет анализировать элементы системы и их взаимосвязи в рамках конкретной организационной структуры. Достижение цели функционирования ЖКК возможно только при условии эффективного взаимодействия всех его элементов.
4. *Открытость* – функционирование ЖКК зависит от особенностей и специфики территории, при этом механизмы функционирования комплекса оказывают влияние на развитие этой территории. Кроме того, техническое состояние, физический износ материально-технической базы, а также ограниченность финансовых ресурсов ЖКК определяют высокий уровень риска функционирования ЖКК, что требует постоянного контроля со стороны всех субъектов экономических отношений в ЖКК.
5. *Нелинейность процессов в ЖКК* – это заключается в том, что при плавном изменении внешних факторов последствия могут иметь скачкообразный характер. Так, например, изменение налоговой политики государства в отношении налогообложения объектов недвижимости могут повлиять на спрос и предложение на рынке недвижимости.
6. *Диссипативность* – кризисное состояние ЖКК способствует повышению финансовой нагрузки на потребителей услуг и, как следствие, росту социальной напряженности в обществе, вызванной ростом тарифов при ухудшающемся качестве ЖКУ.

Содержание жилищно-коммунального сектора экономики с точки зрения системного подхода определяет также и то, что он способствует тесному экономическому сотрудничеству регионов и централизации их деятельности, интеграции регионов в единое экономическое пространство.

Учитывая перечисленные особенности, традиционно ЖКК принято рассматривать как экономическую систему. Это, в первую очередь, объясняется тем, что термин «межотраслевой хозяйственный комплекс», употребляемый в экономике советского периода, тесно связан с понятием «система». Они объединены тем, что основой любой системы, как и комплекса, является совокупность взаимосвязанных элементов (компонентов, частей, свойств). В различных формулировках эта совокупность характеризуется упорядоченностью, интегративными качествами [19].

Реформирование жилищно-коммунальной сферы на современном этапе направлено на поиск новых направлений управления комплексом, применения зарубежного опыта. Важнейшим элементом повышения эффективности управления муниципальным ЖКК является обеспечение общественного надзора не только со стороны собственников жилья и контролирующих организаций, но и со стороны саморегулируемых организаций в сфере ЖКК, что позволит бизнесу выработать и принять критерии, которым должен соответствовать хозяйствующий субъект для участия в жилищно-коммунальной деятельности (заказчик, инвестор, управляющая организация, подрядчик и т.д.), разработать и принять правила и стандарты такой деятельности, повысить ответственность субъектов рынка жилищно-коммунальных услуг перед потребителями путем выработки механизмов коллективной ответственности за эксплуатацию жилищного фонда и предоставление коммунальных услуг [16].

Вопрос приобретения жилья остро стоит в России, поэтому государственная политика направлена на создание, развитие и реализацию различных финансово-кредитных институтов, призванных оказать финансовую поддержку гражданам для улучшения жилищных условий. Одним из наиболее распространенных способов среди населения является ипотечное кредитование. По данным Росстата, на начало 2013 г. удельный вес домохозяйств, планирующих улучшить жилищные условия, в Российской Федерации составил 11,6%. Наибольшее значение этого показателя наблюдается в Уральском федеральном округе – 15%, наименьшее – в Южном федеральном округе – 7,7%² (см. рисунок).

Процент домохозяйств, не удовлетворенных своими жилищными условиями, превалирует в Централь-

ном и Сибирском федеральных округах и составляет 9,4 и 8,3% соответственно. При этом наибольший удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда наблюдается в Северо-Кавказском и Дальневосточном федеральных округах – 6,5 и 5,9% соответственно.

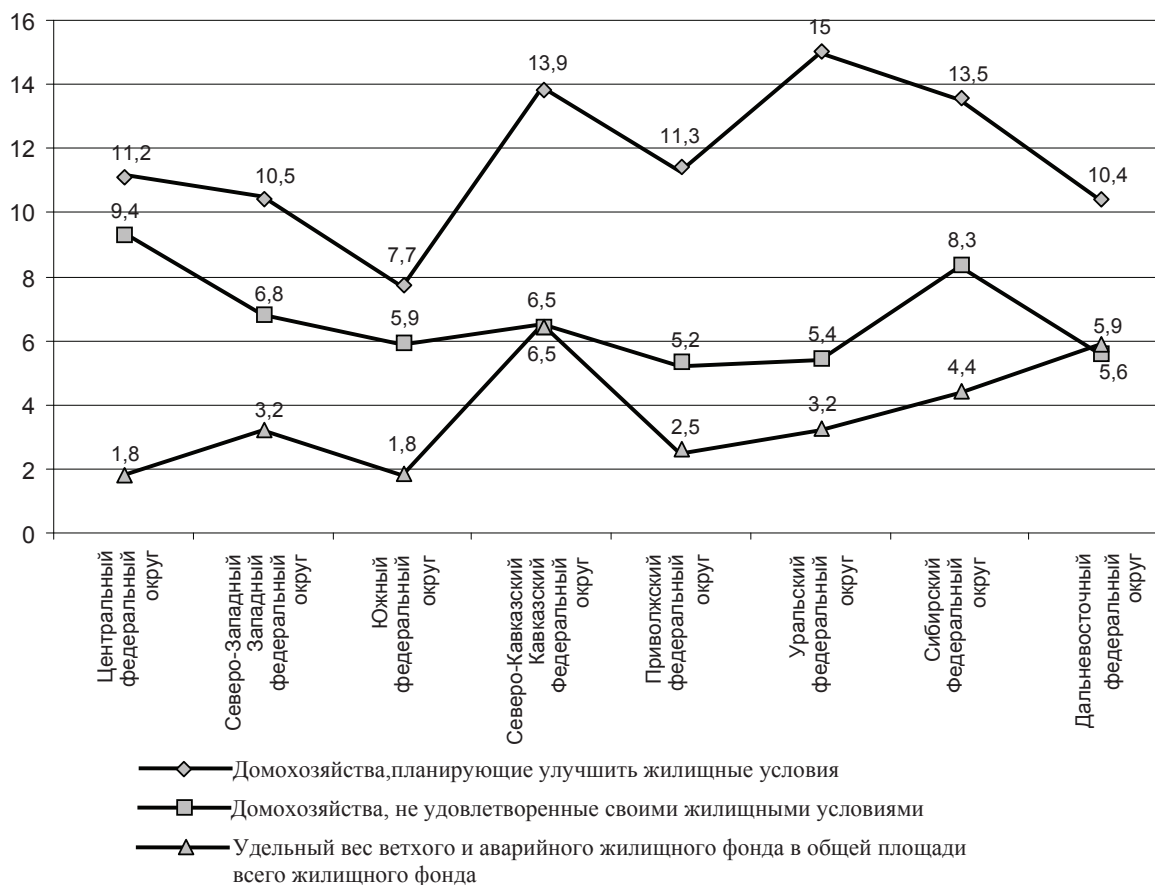
Необходимо обратить внимание, что высокие значения рассмотренных показателей наблюдаются в федеральных округах, в состав которых входят районы Крайнего Севера и местности, приравненные к ним³. Климат в этих районах чрезвычайно суровый. Территория Крайнего Севера – это арктическая зона, тундра, лесотундра и районы северной тайги, поэтому вопрос комфортного проживания граждан требует комплексного решения и значительного объема денежных средств, как со стороны государства, так и за счет частного капитала.

К числу особенностей жилищно-коммунальной системы относится взаимосвязь между уровнем дохода населения, стоимостью жилья и расходами на его содержание, что в значительной мере определяет направления и сроки проведения жилищно-коммунальной реформы в России. В настоящее время российские банки предлагают различные программы кредитования. Рассмотрим потенциальную возможность граждан приобрести жилье на первичном рынке недвижимости с помощью кредитных денежных средств на приобретение готового жилья на примере регионов Крайнего Севера.

В таблице проведено сравнение стоимости жилья на первичном рынке с доходами населения и объемом кредитных денежных средств, необходимым для приобретения жилья. Расчет кредита приведен двумя способами: кредитные средства рассчитаны исходя из среднедушевого дохода населения в регионе и по сумме денежных средств, необходимых для приобретения жилья. Таким образом, данные таблицы свидетельствуют, что платежи по кредиту, рассчитанному исходя из среднедушевых доходов граждан, превышают стоимость

³ Постановление Совета Министров СССР от 03.01.1983 № 12 «О внесении изменений и дополнений в Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 10.11.1967 № 1029» (вместе с «Перечнем районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, на которые распространяется действие Указов Президиума Верховного Совета СССР от 10.02.1960 и от 26.09.1967 о льготах для лиц, работающих в этих районах и местностях», утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 10.11.1967 № 1029).

² URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_62/Main.htm.



Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда домохозяйств, не удовлетворенных своими жилищными условиями и планирующих их улучшить, в разрезе федеральных округов Российской Федерации на начало 2013 г., %

Соотношение уровня дохода населения, стоимости жилья и суммы кредитных денежных средств на приобретение готового жилья на первичном рынке недвижимости

Регион	Средне-душевые денежные доходы населения в 2012 г., руб.	Стоимость жилья площадью 33 м ² на первичном рынке жилья, руб.	Вид расчета кредита			
			по доходу		по сумме стоимости жилья	
			Превышение суммы кредита над стоимостью жилья, %	Удельный вес ежемесячного платежа по кредиту в среднедушевых денежных доходах населения, %	Превышение суммы кредита над стоимостью жилья, %	Удельный вес ежемесячного платежа по кредиту в среднедушевых денежных доходах населения, %
Российская Федерация	21 731	1 589 379	7	66	47	116
Республика Карелия	19 097	1 570 866	-4	66	47	130
Республика Коми	25 013	1 731 180	12	66	47	110
Архангельская область	21 942	1 789 491	-3	66	47	129
Ненецкий автономный округ	56 827	1 795 794	66	77	47	50
Мурманская область	26 006	-	-	66	-	-
Тюменская область	29 572	1 579 611	32	66	47	85
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	32 599	1 832 622	29	66	47	89
Ямало-Ненецкий автономный округ	40 477	1 986 666	38	66	47	78

Регион	Средне-душевые денежные доходы населения в 2012 г., руб.	Стоимость жилья площадью 33 м ² на первичном рынке жилья, руб.	Вид расчета кредита			
			по доходу		по сумме стоимости жилья	
			Превыше-ние суммы кредита над стоимостью жилья, %	Удельный вес ежемесячного платежа по кредиту в среднедушевых денежных доходах населения, %	Превыше-ние суммы кредита над стоимо-стью жилья, %	Удельный вес ежемесячного платежа по кредиту в среднедушевых денежных доходах населения, %
Республика Тыва	11 129	1 282 215	-46	66	47	182
Республика Саха (Якутия)	26 074	1 661 352	19	66	47	101
Камчатский край	28 455	1 513 446	33	66	47	84
Магаданская область	33 650	1 650 000	38	66	47	78
Сахалинская область	31 643	2 175 624	13	66	47	109
Чукотский автономный округ	34 585	–	–	66	–	–

Источник: расчеты автора на основании данных Росстата и Сбербанка России. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_62/Main.htm. URL: http://www.sberbank.ru/moscow/ru/person/credits/home/buying_complete_house.

жилья по Российской Федерации на 7%, при этом удельный вес ежемесячного платежа по кредиту в среднедушевых денежных доходах населения составляет 66%. Наибольшее значение указанных показателей наблюдается в Ненецком автономном округе, где платежи по кредиту превышают стоимость жилья на 66%, а удельный вес ежемесячного платежа по кредиту в среднедушевых денежных доходах населения составляет 77%. В Республике Карелии, Архангельской области, Республике Тыва, наоборот, сумма кредита, рассчитанного исходя из среднедушевых доходов граждан, ниже стоимости жилья. Так, наибольшее отклонение между стоимостью жилья в регионе и суммой возможного к получению кредита наблюдается в Республике Тыва и составляет 46%, что говорит о том, что при сложившемся уровне среднедушевых доходов и цен на жилье сумма потенциальных к получению кредитных средств не покрывает стоимости жилья на первичном рынке в регионе.

Расчет кредитных средств исходя из стоимости жилья показывает, что в регионах Крайнего Севера при полном погашении кредита сумма переплаты по сравнению со стоимостью жилья составит 47%. При этом удельный вес ежемесячного платежа по кредиту в среднедушевых денежных доходах населения составляет от 50% (Ненецкий автономный округ) до 182% (Республика Тыва).

Приведенные расчеты показывают, что вопрос самостоятельного приобретения жилья гражданами в соответствии с доходами остается нерешенным даже с привлечением кредитных ресурсов. В связи

с этим можно сделать вывод, что конечные цели реформы в настоящее время не достигнуты. Это:

- формирование рынка доступного жилья экономкласса, отвечающего требованиям энергоэффективности и экологичности;
- создание условий для развития массового строительства жилья экономкласса;
- обеспечение повышения доступности жилья в соответствии с платежеспособным спросом граждан и стандартами обеспечения их жилищами помещениями;
- повышение уровня обеспеченности населения жильем путем увеличения объемов жилищного строительства и развития финансово-кредитных институтов рынка жилья⁴.

Таким образом, анализ современного состояния в жилищной и жилищно-коммунальной сферах показывает⁵:

- реально преимуществами рынка жилья для улучшения жилищных условий пока может воспользоваться лишь незначительная часть семей с наиболее высокими доходами;
- практически вне рамок государственной жилищной политики остались группы населения, доходы которых не позволяют им улучшать жилищные условия на рынке, особенно те из

⁴ Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 годы».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2012 № 2227-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

них, которые нуждаются в предоставлении социального жилья;

- рынок жилищного строительства отличается высокой степенью зависимости от административных органов, низким уровнем развития конкуренции, высокими административными барьерами, высокими рисками и низкой прозрачностью для инвестирования и кредитования и ориентирован на устаревшие технологии и проектные решения;
- государство как «оптовый заказчик» на рынке жилищного строительства не использует возможности влияния на данный рынок для внедрения новых технологий, новых проектных решений и снижения цен на рынке жилья. Отсутствие единой ценовой политики приобретения или строительства жилья для удовлетворения государственного спроса, координации такого спроса в различных регионах и муниципалитетах страны приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств;
- система градорегулирования и землепользования, которая является основой для развития жилищного строительства, остается источником «административной ренты» и не обеспечивает формирования ни комфортной среды для проживания и жизнедеятельности, ни прозрачной правовой системы для инвесторов;
- коммунальный сектор, несмотря на все усилия по реформированию, пока не стал инвестиционно привлекательным сектором экономики для частного бизнеса;
- жилищный фонд, переданный в собственность граждан, так и не стал предметом ответственности собственников.

Кроме того, сложность реформирования жилищно-коммунального комплекса в России связана с принципиальными различиями функционирования двух основополагающих отраслей экономики, представляющих собой рынок жилья и рынок коммунальных услуг.

В ходе реализации мероприятий реформирования ЖКК в России и анализе итоговых показателей проведения реформы необходимо отметить, что торможение реформ не связано с отдельными неудачами руководителей, а стало явлением, охватившим значительное число регионов страны. На современном этапе проведения реформы жилищно-коммунального комплекса стало очевидно, что реализация задач ЖКК требует не только системного подхода, но и применения специальных методов. Поэтому

в связи с необходимостью ускоренного перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы и устойчивого функционирования системы предоставления социальных выплат отдельным категориям граждан в федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 гг. впервые за годы проведения реформы определена целесообразность использования программно-целевого метода для решения указанных проблем⁶.

Для программно-целевого метода на современном этапе характерно то, что он обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции:

- пространственной, когда требуется объединить усилия субъектов;
- временной, когда требуется добиться четкой последовательности и единства различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.

Поэтому полноценная реализация в России бюджетирования, ориентированного на результат, невозможна без использования современных методов расчета затрат, позволяющих определить стоимость достижения конкретного результата: выполнение той или иной государственной функции, предоставление той или иной государственной услуги или реализация определенной ведомственной целевой программы [21].

В связи с этим для усиления горизонтальных связей между отраслями ЖКК и синтеза целей и задач государственных целевых программ с учетом внутренних особенностей и закономерностей ЖКК целесообразно разработать стратегию реформирования жилищно-коммунального комплекса в РФ, основанную на кластерном подходе.

Существуют две взаимодополняющие друг друга стратегии. Первая – направленная на повышение использования знаний в функционирующих кластерных системах. Вторая – направленная на создание новых сетей сотрудничества внутри существующих кластеров.

Современная государственная политика в области поддержки кластеров определяется многими национальными особенностями. Она может быть весьма разнообразной и выступать в виде [10]:

- конкретной политики с четко определенной стратегией и выделенным бюджетом, которая охватывает ряд промышленных секторов и различные аспекты развития кластеров;

⁶ Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 № 675 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 годы».

- политики, сфокусированной на некоторых аспектах развития кластеров: сетевые взаимодействия среди бизнеса или между бизнесом и исследовательскими организациями;
- политики как элемента других стратегий экономического развития;
- общей цели в серии других несогласованных мероприятий, нацеленных на конкретную отрасль, например в Арве Вели (Франция), где мероприятия местного и национального уровня нацелены на развитие металлообрабатывающей промышленности в регионе.

Выбор возможных вариантов проводимой политики определяет многообразие направлений и форм государственной поддержки кластеров, среди которых:

- государственное финансирование приоритетных проектов;
- обеспечение выполнения административных процедур;
- создание научно-исследовательских групп или институтов для получения новых знаний в виде технологий, проектов, механизмов применения;
- введение мероприятий налогового стимулирования за счет инструментов снижения налоговой нагрузки для участников кластера с приоритетными видами деятельности;
- развитие механизмов государственного частного партнерства;
- разработка и введение новых льготных программ кредитования участников кластера;
- информационная поддержка развития как внутри кластера, так и во внешней среде;
- поиск или создание образовательных центров, отвечающих за обучение (переобучение), повышение квалификации работников предприятий кластера;
- информационная поддержка, направленная на улучшение репутации региона (кластера) с целью привлечения квалифицированных кадров и стимулирования граждан к обучению (переобучению) новым профессиям;
- обеспечение мониторинга ситуации на рынке;
- обеспечение транспортных и информационных связей с другими кластерами или географическими областями.

В ходе реализации государственной поддержки развития кластеров за рубежом важное значение имеет формирование специальной инфраструктуры.

Каждый регион имеет различные административные, финансовые, организационные возможности для реализации кластерной политики. Однако ее успех во многом определяется профессионализмом региональных властей, участием в формировании кластеров научных подразделений, способных качественно проработать экономические и организационно-правовые вопросы, а также разработать стратегию формирования кластера.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁷ одним из направлений предусмотрен переход к новой модели пространственного развития российской экономики, в том числе:

- формирование новых центров социально-экономического развития, опирающихся на развитие энергетической и транспортной инфраструктур, и создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий;
- сокращение дифференциации уровня и качества жизни на территории России с помощью мер социальной и региональной политики;
- укрепление системы стратегического управления региональным развитием, повышение комплексности и сбалансированности развития регионов и размещения производительных сил, повышение сбалансированности обязательств региональных и муниципальных властей и их финансовых возможностей.

В настоящее время на территориях различных регионов России функционируют кластеры, созданные по различным направлениям, в том числе и в сфере ЖКК. Так, например, в Белгородской⁸ и Новосибирской⁹ областях стратегиями социально-экономического развития на период до 2025 года предусмотрено стимулирование и развитие строительных организаций, предприятий промышленности строительных материалов, а также определение

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

⁸ Постановление правительства Белгородской области от 25.01.2010 № 27-пп (ред. от 03.06.2013) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года».

⁹ Постановление губернатора Новосибирской области от 03.12.2007 № 474 «О Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года».

потребности в квалифицированных специалистах для указанных производств с позиции формирования и обеспечения функционирования строительного кластера. Схема организации строительного комплекса в этих субъектах Российской Федерации представляет собой горизонтальное взаимодействие всех уровней органов исполнительной власти регионов, представителей бизнеса – членов кластера (строительные компании, предприятия промышленности строительных материалов, дорожно-строительные предприятия) и институциональных учреждений (финансовые учреждения, образовательные учреждения, научные и проектные организации, общественные объединения производителей товаров и услуг). При этом данные модели кластеров не учитывают возможности участия представителей бизнеса, осуществляющих другие виды экономической деятельности кроме строительства, не содержат информации об источниках финансирования кластера, методику и порядок привлечения денежных средств и взаимодействия участников кластера с органами исполнительной власти региона и между собой.

Определяющее влияние социальных факторов обуславливает еще одну особенность жилищного хозяйства – специфичность критериев оценки эффективности функционирования жилищной системы. Такие характерные для сферы производства экономические критерии эффективности, как рентабельность, производительность, фондоотдача и др., зачастую оказываются не определяющими в этих организациях. При анализе работы предприятий этой сферы необходимо учитывать не только экономический эффект, но и социально-экономический, а также чисто социальный эффект. Главной целью в жилищно-коммунальной политике государства должно быть улучшение жилищных условий граждан, качества обслуживания населения, наиболее полный учет его потребностей и уже посредством этого улучшение финансовых показателей работы предприятий.

В связи с этим разработка и реализация программных мероприятий по развитию конкуренции в жилищной сфере, по мнению автора, может осуществляться в рамках создания и функционирования инвестиционно-строительного кластера, основными направлениями деятельности которого будут:

- мониторинг потребности региона в жилье с разбивкой по структуре жилищного фонда, исходя из специфики территории (климатических условий, структуры отраслей экономики, уровня жизни, состояния жилищного фонда и др.);

- логистическое обеспечение движения материальных, информационных, финансовых и трудовых ресурсов;
- создание имиджа кластера и информационного обеспечения его деятельности;
- осуществление внутреннего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью участников кластера.

В рамках деятельности инвестиционно-строительного кластера необходимо создать единый информационный ресурс, где должна быть размещена следующая информация:

- организации, осуществляющие строительно-ремонтные работы, с разбивкой по адресам объектов;
- реестр объектов в ветхом и аварийном состоянии;
- градостроительные планы освоения новых территорий;
- образовательные программы, вакансии и т.п.;
- информация по сопровождению заинтересованных лиц, в том числе потенциальных инвесторов – пользователей информационного ресурса, в поисках ответов на интересующие вопросы.

В результате этого увеличится круг потенциальных инвесторов из числа юридических и физических лиц, финансирование из бюджета будет иметь адресный характер, финансовые потоки в отрасль – «прозрачными», уменьшится вероятность осуществления коррупционных действий, сократится процесс поиска информации, согласования проектов для представителей бизнеса, а также кроме государственного, усилится контроль со стороны общества.

Применение кластерного подхода наиболее актуально на региональном уровне вследствие необходимости тесного контакта между участниками кластера и государственными органами. В связи с этим важным направлением развития регионального управления в настоящее время выступает идентификация региональных отраслевых кластеров. При этом необходимо заметить, что политика в ЖКК на современном этапе носит не отраслевой, а региональный характер, т.е. высокая конкурентоспособность территории держится на сильных и главенствующих позициях крупных предприятий или монополистах, которые представляют собой сообщество сконцентрированных по историческому и географическому принципу фирм, тесно связанных отраслей, вокруг которых сосредоточены предприятия среднего и

малого бизнеса, взаимно способствующие росту конкурентоспособности друг друга [19].

Таким образом, реализация указанных мер в рамках единой стратегии реформирования ЖКК позволит ее участникам осуществлять свою деятельность на основе прозрачной долгосрочной организационно-финансовой модели, учитывающей особенности финансово-хозяйственных отношений в ЖКК. Применение такого взаимодействия предъявляет высокие требования к квалификации регулирующих, контролирующих государственных органов и качеству бюджетного планирования.

Список литературы

1. Авдеев В. Финансирование капитального ремонта в ЖКХ // Аудит и налогообложение. 2013. № 4. С. 16–23.
2. Васильев Ю.А. Приватизация и концессии: инструменты реформы // Жилищно-коммунальное хозяйство: бухгалтерский учет и налогообложение. 2007. № 1.
3. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996. 480 с.
4. Глуценко М.Е. Методологические подходы к оценке инвестиционной привлекательности предприятий ЖКХ // Экономический анализ: теория и практика. 2009. № 2. С. 45–52.
5. Горбунова Я.А. Отличительные особенности советских территориально-производственных комплексов (ТПК) и современных экономических кластеров // Налоги и финансовое право. 2009. № 4. С. 317–324.
6. Гришина Е.Ю. Административно-правовое регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Проблемы и пути их решения // Административное право. 2009. № 1. С. 85–92.
7. Загарских В.В. Бюджетирование в учреждениях уголовно-исполнительной системы, ориентированное на финансовый результат // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 21. С. 31–40.
8. Кракашова О.А. Концепция «компромиссной» эффективности функционирования субъектов экономических отношений в жилищно-коммунальном комплексе // Финансы и бизнес. 2011. № 2. С. 137–144.
9. Лебедев Ю.А., Ширяева Ю.С., Козлова Ю.С. Государственное регулирование развития рынка ипотечного жилищного кредитования // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10. С. 15–18.
10. Ленчук Е.Б., Власкин Г.А. Кластерный подход в стратегии инновационного развития зарубежных стран // Проблемы прогнозирования. 2010. № 5. С. 38–51.
11. Лекции по экономике города и муниципальному управлению. М.: Институт экономики города, 2004. С. 145.
12. Литовкин В.Н. Жилищное законодательство: смена вех (конституционные основы жилищного законодательства). М.: Юриспруденция, 2008. 272 с.
13. Луценко Д.В., Привезенцев М.В., Темников М.В. и др. Управление инвестиционными процессами в жилищно-коммунальном комплексе города: организационно-экономическое регулирование: монография / под ред. М.Ю. Швеца, Н.Л. Карданской. М.: Юнити-Дана, 2012. 367 с.
14. Пыриков Г. Понятие «жилище» в практике Европейского суда по правам человека // Российское правосудие. 2006. № 4. С. 82–83.
15. Рехтина И.В., Шунина О.А. Экономические и правовые предпосылки формирования региональных кластеров на территории Российской Федерации // Юридический мир. 2012. № 10. С. 34–39.
16. Система муниципального управления: учебник для вузов / Р.В. Бабун, В.Б. Зотов, А.Н. Кириллова и др. / под ред. В.Б. Зотова. СПб: Питер Пресс, 2007. 560 с.
17. Стукалов А.В. Место и роль жилищно-коммунального хозяйства в решении вопросов местного значения органами публичной власти // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 5–15.
18. Тамбовцев Б.Л., Тихомиров А.А. Организация управления комплексными программами. М.: МГУ, 1982. 177 с.
19. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003. С. 248.
20. Тютюкина Е.Б., Капранова Л.Д., Седаш Т.Н. Определение приоритетных направлений и инвестиционной поддержки развития российской экономики // Экономический анализ: теория и практика. № 38. 2014. С. 2–11.
21. Чернобровкина Е.Б. Применение бюджетирования, ориентированного на результат, как метода программно-целевого управления в разрезе государственных программ // Налоги. 2013. № 13. С. 22–25.
22. Хухрин А., Настин А. Региональные подходы к формированию аграрных кластеров // Нормирование и оплата труда в сельском хозяйстве. 2012. № 9. С. 24–31.

ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC ASPECTS OF THE DEVELOPMENT
OF HOUSING-AND-MUNICIPAL COMPLEX IN RUSSIA

Il'shat R. CHANYSHEV

Abstract

Importance In the context of housing reform in Russia matters of the organization and functioning of the housing sector are the most relevant. The subject of the research is the housing sector of the economy and its transformation in the context of the reform.

Objectives The purpose of the study is to identify the internal characteristics and regularities of housing and public services, as well as the search for new models of its functioning and development.

Methods Using the econometric methods, I have analyzed the peculiarities and laws of functioning and development of housing-and-municipal complex.

Results At the current stage of the reform, the main idea of which is the transition to the new model of spatial development of the Russian economy, one of the key tasks that requires input from a variety of factors, is the search for new approaches to the management of housing and communal complex. The study of normative documents, regulating the housing and communal complex reform, reviewed internal peculiarities and regularities of the reforms. I have analyzed the current situation in the housing sector, proposed the directions of the implementation of the program of activities for the promotion of competition in housing complex on the basis of a cluster approach, and provided tools for State support to clusters in the housing and communal complex. My article can be used as guidelines for further improving the regulations governing the housing and communal complex and applied in teaching disciplines on reforming the housing and utilities complex.

Conclusions and Relevance I concluded that the development and implementation of program activities to promote competition in the housing sector may be part of the establishment and functioning of the investment and construction cluster, and I am offering its main course of action. The implementation of these measures in the framework of a common strategy to reform the housing and communal complex will allow its members to work on the basis of a transparent long-term organizational and financial model, which takes

into account the peculiarities of financial and economic relations in the industry.

Keywords: housing and communal complex, cluster, economic system, system approach, reform

References

1. Avdeev V. Finansirovanie kapital'nogo remonta v ZhKKh [Financing capital repairs in the housing complex]. *Audit i nalogooblozhenie = Audit and taxation*, 2013, no. 4, pp. 16–23.
2. Vasil'ev Yu.A. Privatizatsiya i kontsessii: instrumenty reformy [Privatization and concessions: instruments of reform]. *Zhilishchno-kommunal'noe khozyaistvo: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie = Housing and communal services: accounting and taxation*, 2007, no. 1.
3. Velikhov L.A. *Osnovy gorodskogo khozyaistva* [Basics of municipal economy]. Moscow, Nauka Publ., 1996, 480 p.
4. Glushchenko M.E. Metodologicheskie podkhody k otsenke investitsionnoi privlekatel'nosti predpriyatii ZhKKh [Methodological approaches to assessing the investment attractiveness of housing and utility sector enterprises]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic analysis: theory and practice*, 2009, no. 2, pp. 45–52.
5. Gorbunova Ya.A. Otlichitel'nye osobennosti sovetskikh territorial'no-proizvodstvennykh kompleksov (TPK) i sovremennykh ekonomicheskikh klasterov (TPC) i modernykh ekonomicheskikh klasterov [Distinctive features of the Soviet territorial and production complexes (TPC) and modern economic clusters]. *Nalogi i finansovoe pravo = Taxes and financial law*, 2009, no. 4, pp. 317–324.
6. Grishina E.Yu. Administrativno-pravovoe regulirovanie v sfere zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva. Problemy i puti ikh resheniya [Administrative and legal regulation in the sphere of housing and communal services. Problems and solutions]. *Administrativnoe pravo = Administrative law*, 2009, no. 1, pp. 85–92.

7. Zagarskikh V.V. Byudzhetirovanie v uchrezhdeniyakh ugovovno-ispolnitel'noi sistemy, orientirovannoe na finansovyi rezul'tat [Budgeting in the penal correction system, based on the financial result]. *Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchet = International accounting*, 2014, no. 21, pp. 31–40.
8. Krakashova O.A. Kontsepsiya “kompromissnoi” effektivnosti funktsionirovaniya sub”ektov ekonomicheskikh otnoshenii v zhilishchno-kommunal'nom komplekse [The concept of compromising efficiency of the subjects of economic relations functioning in the housing and utilities sphere]. *Finansy i biznes = Finance and business*, 2011, no. 2, pp. 137–144.
9. Lebedev Yu.A., Shiryaeva Yu.S., Kozlova Yu.S. Gosudarstvennoe regulirovanie razvitiya rynka ipotechnogo zhilishchnogo kreditovaniya [State regulation of the residential mortgage market development]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2013, no. 10, pp. 15–18.
10. Lenchuk E.B., Vlaskin G.A. Klasternyi podkhod v strategii innovatsionnogo razvitiya zarubezhnykh stran [A cluster approach in the strategy of innovative development of foreign countries]. *Problemy prognozirovaniya = Forecasting problems*, 2010, no. 5, pp. 38–51.
11. *Lektsii po ekonomike goroda i munitsipal'nomu upravleniyu* [Lectures on urban economics and municipal management]. Moscow, Institute for Urban Economics Publ., 2004, 145 p.
12. Litovkin V.N. *Zhilishchnoe zakonodatel'stvo: smena vekh (konstitutsionnye osnovy zhilishchnogo zakonodatel'stva)* [Housing legislation: change of milestones (constitutional foundations of the housing legislation)]. Moscow, Jurisprudentsiya Publ., 2008, 272 p.
13. Lutsenko D.V., Privezentsev M.V., Temnikov M.V. *Upravlenie investitsionnymi protsessami v zhilishchno-kommunal'nom komplekse goroda: organizatsionno-ekonomicheskoe regulirovanie: monografiya* [Managing the investment processes in the housing-and-utility complex of a city: organizational and economic regulation: a monograph]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2012, 367 p.
14. Pyrikov G. Ponyatie “zhilishche” v praktike Evropeiskogo suda po pravam cheloveka [The Concept of housing in the practice of the European Court of Human Rights]. *Rossiiskoe pravosudie = Russian justice*, 2006, no. 4, pp. 82–83.
15. Rekhtina I.V., Shunina O.A. Ekonomicheskie i pravovye predposylki formirovaniya regional'nykh klasterov na territorii Rossiiskoi Federatsii [The economic and legal prerequisites of regional clusters formation in the Russian Federation]. *Yuridicheskii mir = Legal world*, 2012, no. 10, pp. 34–39.
16. *Sistema munitsipal'nogo upravleniya: uchebnik dlya vuzov* [A system of municipal management: a textbook]. St. Petersburg, Piter Press Publ., 2007, 560 p.
17. Stukalov A.V. Mesto i rol' zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva v reshenii voprosov mestnogo znacheniya organami publichnoi vlasti [The place and role of housing and communal services in solving the problems of local significance by public authorities]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2011, no. 12, pp. 5–15.
18. Tambovtsev B.L., Tikhomirov A.A. *Organizatsiya upravleniya kompleksnymi programmami* [Organization of complex programs management]. Moscow, Moscow State University Publ., 1982, 177 p.
19. *Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya vuzov* [A Theory of the State and Law: a textbook]. Moscow, Gorodets Publ., 2003, 248 p.
20. Tyutyukina E.B., Kapranova L.D., Sedash T.N. Opredelenie prioritetnykh napravlenii i investitsionnoi podderzhki razvitiya rossiiskoi ekonomiki [Defining the priorities and investment support to the Russian economy development]. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic analysis: theory and practice*, 2014, no. 38, pp. 2–11.
21. Chernobrovkina E.B. Primenenie byudzhetirovaniya, orientirovannogo na rezul'tat, kak metoda programmno-tselevogo upravleniya v razreze gosudarstvennykh programm [Result-oriented budgeting as a method of special-purpose program management in terms of State programs]. *Nalogi = Taxes*, 2013, no. 13, pp. 22–25.
22. Khukhrin A., Nastin A. Regional'nye podkhody k formirovaniyu agrarnykh klasterov [Regional approaches to agrarian cluster formation]. *Normirovanie i oplata truda v sel'skom khozyaistve = Performance standards and labor compensation in agriculture*, 2012, no. 9, pp. 24–31.

Il'shat R. CHANY SHEV

Russian State University of Trade and Economics,
Moscow, Russian Federation
2516423@mail.ru