ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.9

ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Арсланбекова А.З., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *tanima22@mail.ru*

Мурсалов Ф.А., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *fizulimursalov85@mail.ru*

В статье рассмотрены такие понятия и категории, как управление, объект и субъект управления, ЖКХ как объект государственного управления. Научная новизна исследования состоит в том, что в статье авторами дается определение жилищно-коммунального хозяйства как комплекса социально-экономических отношений, связанных с жилищными, коммунальными услугами, правоотношениями, вытекающими из права собственности на инфраструктуру ЖКХ и жилищный фонд, а также сопутствующих общественных отношений, влияющих на развитие отрасли. При написании статьи были использованы следующие методы исследования: логический, формально-юридический, метод правового моделирования и анализа. В заключение делается вывод о том, что ЖКХ представляет собой комплекс взаимосвязанных систем, задачей которых является обеспечение населения жилищными и коммунальными услугами, которые представляются предприятиям и населению, включают содержание, ремонт, эксплуатацию жилищной и инженерной инфраструктуры городов и поселений, носят характер производства и потребления, а также незаменимости.

Ключевые слова: ЖКХ, управление, государственное управление, субъект управления, объект управления, ЖКХ как объект государственного управления.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-33-1-68-73

UDC 342.9

HOUSING AND COMMUNAL ECONOMY AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION AND GOVERNMENT REGULATION

Arslanbekova A.Z., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *tanima22@mail.ru*

Mursalov F.A., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *fizulimursalov85@mail.ru*

The article considers such concepts and categories as: management, object and subject of management, housing and communal services as an object of state management. The scientific novelty of the research consists in the fact that the authors define housing and communal services as a complex of socio-economic relations related to housing and communal services, legal relations arising from the ownership of housing and communal services infrastructure and housing stock, as well as related social relations that affect the development of the industry. When writing the article, the following research methods were used: logical, formal-legal, and legal modeling and analysis methods. In conclusion, housing is a complex interlinked system, whose task is the provision of housing and utility services, which are submitted to the companies and the population, include the maintenance, repair and operation of housing and engineering infrastructure of cities and settlements are in the nature of production and consumption, as well as indispensability.

Key words: housing and public utilities, management, public administration, subject of management, object of management, housing and public utilities as an object of public administration.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-33-1-68-73

С начала 90-х годов XX века и по настоящее время жилищно-коммунальное хозяйство нашей страны не раз реформировалось, подвергаясь длительным и сложным процессам фундамен-

тальных изменений, как законов регулирующих их деятельность, так и самой системы данной отрасли. Вместе с тем, поскольку реформирование ЖКХ касается интересов сельских и городских жителей,

так как обуславливает их качество жизни, то ЖКХ является экономически и социально значимой отраслью национального хозяйства. Это требует и от управляющих организаций, работающих на рынке услуг ЖКХ, и от государства поиска новых экономических механизмов, современных инструментов и технологий управления жилищно-коммунальным хозяйством [1, с. 12].

В научной литературе дискуссионными остаются большинство вопросов, связанных с методологией и теорией государственного управления ЖКХ. В качестве объекта государственного регулирования и управления некоторые аспекты ЖКХ будут рассмотрены ниже.

В самом общем виде управление – это работа по упорядочению объектов. Такими объектами являются как одушевленные объекты (животные, люди), так и неодушевленные объекты (механизмы и машины) [2, с. 5].

В широком смысле под государственным управлением следует понимать реализацию государственной власти, которое выражается в принятии государственных решений и их реализации. Юристы-государствоведы прошлого столетия рассматривали государственное управление именно в таком расширительном толковании [3].

В широком смысле, по мнению Л.Ю. Грудцыной [1], государственное управление представляет собой политико-правовые решения, принимаемые в интересах всего населения страны, и реализуемые законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Деятельность государственных органов исполнительной власти представляет собой государственное управление в узком понимании [1]. В нашей статье государственное управление будет рассмотрено в узком смысле: как деятельность только исполнительных органов власти.

Система государственного управления представляет собой взаимодействие объектов и субъектов государственного управления.

Сущность государственного управления как процесса взаимодействия и обратной связи объекта и субъекта [4]

На рисунке видно, что Российская Федерация – это «объект государственного управления», или то, чем управляют. Соответственно, органы государственного управления (Правительство, Президент, Государственная Дума) являются «субъектами государственного управления», или теми, кто управляют. Соответственно, «субъект», управляя «объектом», оценивает итоги управления, основываясь на «обратной связи». Объектом государственного управления является жилищно-коммунальное хозяйство.

В настоящее время, как следует из анализа литературы, в науке нет единого мнения по поводу понятия «жилищно-коммунальное хозяйство». Самым распространенным в юридической литературе определением «жилищно-коммунального хозяйства» является следующее: жилищно-коммунальное хозяйство – это перечень составляющих его отраслей или учреждений и предприятий, которые удовлетворяют потребности в жилищно-коммунальных услугах.

В законодательстве нет закрепленного определения ЖКХ, тогда как нормативными правовыми актами установлен перечень работ и услуг, которые очерчивают границы рассматриваемой отрасли.

Положения федеральной статистической отчетности [5] выделяют жилищные услуги, коммунальные услуги и прочие услуги жилищно-коммунального хозяйства. При этом под жилищными услугами понимаются сбор и вывоз жидких и твердых бытовых отходов от многоквартирных жилых домов; капитальный ремонт общего имущества собственников в многоквартирном доме; ремонт и содержание жилого помещения, которое включает работы и услуги по управлению многоквартирным домом, текущему ремонту и содержанию общего имущества в многоквартирном доме; предоставление по договору найма (социального найма) для пользования гражданам жилых помещений из муниципального либо государственного жилищного фонда.

В свою очередь, коммунальные услуги включают услуги теплоснабжения (в т.ч. поставки твердого топлива при наличии печного отопления); горячего и холодного водоснабжения; водоотведения (канализации); газоснабжения (в т.ч. поставки бытового газа в баллонах); электроснабжения.

К прочим же услугам ЖКХ относятся работы по благоустройству территории: уборка и чистка нежилых помещений и жилых зданий, благоустройство ландшафта, уборка снега и подметание улиц и т.д.

Ранее в Государственном стандарте РФ «Услуги жилищно-коммунальные. Термины и определения» ГОСТ Р 51929-2002 [6], было закреплено определение жилищно-коммунальных услуг. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 июня 2014 года № 543-ст «Об утверждении национального

стандарта» был утвержден национальный стандарт РФ ГОСТ Р 51929-2014 «Услуги жилищно-коммунального хозяйства и управления многоквартирными домами, в связи с чем с 1 июля 2015 года ранее действовавший госстандарт утратил силу. Термины и определения, утвержденные этим стандартом, утратили силу [7]. Новый стандарт не определяет термин «жилищно-коммунальные услуги».

Думается, что исключение из госстандарта определения жилищно-коммунальных услуг привело к появлению проблем отнесения тех или иных услуг (работ) к сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Согласно Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года [8] (далее – Стратегия) основными направлениями в сфере ЖКХ являются: ведение государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ), которая включает в себя такие области, как кадровая политика, социальная политика, а также общественный контроль; реализация деятельности, ориентированной на повышение условий проживания граждан в жилищном фонде, включающей капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, управление многоквартирными домами, включая усовершенствование лифтов, в том числе переселение людей из аварийного жилья в новые квартиры; проведение регулируемых видов работ в сфере поставки коммунальных ресурсов (предоставления коммунальных услуг) (задачи газоснабжения и электроснабжения рассматриваются в других документах стратегического планирования), включающих в себя теплоснабжение, горячее водоснабжение, холодное водоснабжение, водоотведение, а также обращение с твердыми коммунальными отходами.

Определенный научный интерес представляет характеристика ЖКХ, данная в этой Стратегии, т.к. ученые-исследователи в своих трудах, определяя понятие ЖКХ, просто перечисляют услуги и работы, предоставляемые данной отраслью.

Так, А.П. Корнев включает в ЖКХ эксплуатацию жилищного фонда; организацию работы городского пассажирского транспорта; обеспечение жилищ электроэнергией, газом, водопроводом и другими коммунальными услугами; канализацией; теплоснабжением; благоустройство населенных пунктов и городов и др. [9, с. 367].

К жилищно-коммунальному хозяйству Г.Ф. Ручкина и Я.А. Ключникова [10, с. 2] относят три сектора видов деятельности. Первым сектором является удаление и обработка сточных вод, производство и поставка ресурсов (ресурсоснабжение). В данном случае подразумевается работа по производству и поставке холодной и горячей воды, тепло-, газо-, электроэнергии, в том числе по обработке и удалению сточных вод.

Ко второму сектору они относят управление жилищным фондом, т.е. прием и удовлетворение жалоб и заявлений со стороны граждан, контроль за качеством выполненных работ и техническим состоянием жилого фонда, составление списка объектов, подлежащих ремонту, определение стоимости, объемов подрядных работ, определение подрядных организаций посредством проведения конкурсов, заключение договоров, приемка объемов и качества работ, посредничество в расчетах с поставщиками коммунальных услуг собственникам многоквартирных домов, сбор коммунальных платежей и др. Думается, что данный сектор не должен носить монопольный характер, и управление жилищным фондом может проводиться любыми субъектами коммерческой деятельности.

К третьему сектору авторы относят выполнение следующих подрядных работ: ремонт и содержание дорожного покрытия; дезинфекцию; установку и обслуживание систем видеонаблюдения; охрану жилищного фонда; озеленение; вывоз твердых и жидких бытовых отходов; уборку и благоустройство придомовой территории; ремонт и обслуживание инженерных коммуникаций; капитальный ремонт жилищного фонда; текущий ремонт и эксплуатацию жилищного фонда и др.

Такое понимание ЖКХ включает перечень жилищных и коммунальных услуг, подрядных работ, выполняемых в целях эксплуатации и поддержания в надлежащем состоянии жилищного фонда. Однако, как представляется, благоустройство городов и населенных пунктов, организация работы городского пассажирского транспорта не должны относиться к ЖКХ, а входить в городскую (сельскую) инфраструктуру.

Е.В. Никитинская определяет ЖКХ как комплексную категорию, рассматриваемую как отрасль экономики, которая обеспечивает должную работу инженерной инфраструктуры, различных сооружений и зданий в населенных пунктах, создающий комфорт и удобство для нахождения и проживания в них людей посредством предоставления им разных услуг [11, с. 163].

Далее она использует тот же самый прием, т.е. перечисляет работы и услуги, относящиеся к ЖКХ, а именно: предоставление газа, теплоэнергии и электроэнергии населению, жилого фонда, благоустройства придомовой территории, гаражей, мастерских, баз, цехов, участков, специальных машин и механизмов, складских помещений, которые рассчитаны для ремонта и обслуживания объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Основные сложности определения понятия ЖКХ обусловлены, как справедливо отмечают Д.С. Шлычков и О.В. Яндлечева [12], рядом характеристик отрасли, являющейся неравновесной системой, такими как:

- невысокий уровень ответственности и активности населения при принятии решений каса-

тельно к области ЖКХ, что часто связано с неосведомленностью собственников жилых помещений;

- отсутствие системного подхода к долгосрочному и краткосрочному планированию текущего и капитального ремонта общего имущества;

- отсутствие в нашей стране единых стандартов, а именно методов, которые применяются при расчете цен на жилищно-коммунальные услуги.

Следует также отметить, что сложности в определении ЖКХ связаны и с тем, что некоторые секторы, например коммунальные услуги, являются естественными монополиями (в частности, водоснабжение и водоотведение, горячее водоснабжение и отопление, снабжение электричеством и газом), в то время как деятельность других секторов (жилищные услуги по содержанию и ремонту жилья, техническое обслуживание) вполне успешно может быть переведена на рельсы рыночной экономики посредством инструментов конкуренции и маркетинга [13].

Следует отметить, что ряд авторов указывают на институциональную составляющую ЖКХ. Как отмечается в исследовании Е.Л. Королевой [14, с. 5], использование институционального метода анализа применительно к ЖКХ должно нивелировать внутренние несоответствия между всеми элементами отрасли, не противоречить условиям результативного развития региональной экономики, обеспечивать координацию и согласование интересов региона, потребителей жилищно-коммунальных услуг и экономических субъектов ЖКХ.

По мнению автора, институциональная система управления ЖКХ является многоуровневой иерархической совокупностью главных ее элементов, а также способов их взаимовлияния, под воздействием которых гармонизируются экономические интересы страны, предприятий ЖКХ, жильцов многоквартирных домов, населения в целом. Структурными элементами этой системы являются федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также организации, которые управляют коммунально-инженерной инфраструктурой и эксплуатацией жилищного фонда. На основании результатов анализа деятельности органов управления отраслью ЖКХ Е.Л. Королева делает вывод о том, что

определенные функции этих органов повторяются, в силу чего требуется научное исследование систематизации институционального регулирования ЖКХ [14, с. 6].

По мнению Д.С. Ануфриева [15], поскольку ЖКХ не может ограничиваться лишь коммерческими интересами хозяйствующих субъектов или группы лиц, ее составляющих, но также несет ответственность за обеспечение жизнедеятельности людей и функционирование секторов экономики в целом, то во главе иерархии ее институциональной структуры можно выделить звенья, без которых должное существование рассматриваемой отрасли не представляется возможным. Верность предположения автора, по ее мнению, о наличии особенностей существования институциональной структуры ЖКХ доказывает глубокое исследование принципиальных и содержательных основ функционирования ее главных составляющих.

Думается, что в рассмотренных подходах к исследуемой теме авторы лишь коснулись сути характеристик ЖКХ, что не позволяет составить определение, соответствующее его специфике и содержанию и дает основание говорить об отсутствии и в законодательстве, и в научных исследованиях достаточно полного понятия ЖКХ [16, с. 30].

С теоретической точки зрения любое определение должно отражать суть объекта, которая состоит в особенностях и свойствах его предназначения. Следовательно, на основе проведенного исследования можно дать следующее определение ЖКХ, которое наиболее полно отражает специфику данной отрасли: это – комплекс взаимосвязанных систем, задачей которых является обеспечение населения жилищными и коммунальными услугами, которые предоставляются предприятиям и населению, включают содержание, ремонт, эксплуатацию жилищной и инженерной инфраструктуры городов и поселений, носят характер производства и потребления, а также незаменимости.

Думается, что приведенное понятие ЖКХ создает возможности для формулирования максимально четкого определения объекта исследования, а также выявления специфики тех общественных отношений, которые возникают в ходе управления и организации в ЖКХ.

Литература

1. Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество: монография / под ред. С. М. Петрова. М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. 464 с.
2. Астратова Г.В. Управление качеством жизни. (Курс лекций и практических занятий): в 2 ч. Ч. I: учебное пособие / ФГБОУ ВО «Урал. гос. экон. ун-т»; под общ. и науч. ред. д-ра экон. наук, проф. Г.В. Астратовой. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2017. 84 с.
3. Колесникова Н.А., Рябова Е.Л. Гражданское общество в современной России: монография. М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2016. 266 с.
4. Как делать и делается уже. 12.12.2002 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://old.kpe.ru/press/special/1/158/> (дата обращения: 10.02.2020).

5. Об утверждении «Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения» № 22-ЖКХ (сводная) «Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы»: приказ Росстата от 13 февр. 2017 г. № 88. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. Государственный стандарт РФ «Услуги жилищно-коммунальные. Термины и определения» ГОСТ Р 51929-2002: принят и введен в действие постановлением Госстандарта России от 20 авг. 2002 г. № 307-ст // Информационный бюллетень. 2002. № 10 (77).
7. Об утверждении национального стандарта: приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 июня 2014 г. № 543-ст. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
8. Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 26 янв. 2016 г. № 80-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 28.01.2016 (дата обращения: 10.02.2020).
9. *Кокин И.А.* Развитие малого и среднего предпринимательства в сфере ЖКХ муниципального образования [Электронный ресурс]. URL: <http://cmo.khabkrai.ru/13-razvitie-malogo-i-srednegopredprinimatelstva-v/> (дата обращения: 10.02.2020).
10. *Ручкина Г.Ф., Ключникова Я.А.* Договоры в сфере жилищно-коммунального хозяйства: правовой аспект // Юрист. 2014. № 1.
11. *Никитинская Е.В.* Понятие жилищно-коммунального хозяйства в контексте российского законодательства // Вестник ННГУ. 2018. №2.
12. *Шлычков Д.С., Яндлечева О.В.* Современные проблемы жилищно-коммунального хозяйства и перспективы его социально-экономического и учетного развития // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2017. №2 (332).
13. *Астратова Г.В.* Жилищно-коммунальное хозяйство и качество жизни в XXI веке: экономические модели, новые технологии и практики управления: коллектив: монография / Я.П. Силин, Г.В. Астратова, и др.; под ред. Я.П. Силина, Г.В. Астратовой. Москва, Екатеринбург: Издательский центр «Науковедение», 2017. 600 с.
14. *Королева Е.Л.* Особенности институционального регулирования жилищно-коммунального хозяйства в России // Фундаментальные исследования. 2015. № 12-3. С. 581–585.
15. *Ануфриев Д.С.* Особенности институциональной модели жилищно-коммунальной сферы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2017. № 1.
16. *Колязина А.В.* Государственный контроль и надзор в жилищно-коммунальном хозяйстве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018.

References

1. *Grudtsyna L.Yu.* Gosudarstvo i grazhdanskoe obshchestvo: monografiya / pod red. S. M. Petrova. M.: YuRKOMPANI, 2010. 464 s.
2. *Astratova G.V.* Upravlenie kachestvom zhizni. (Kurs lektsii i prakticheskikh zanyatii): v 2 ch. Ch. I: uchebnoe posobie / FGBOU VO «Ural. gos. ekon. un-t»; pod obshch. i nauch. red. d-ra ekon. nauk, prof. G.V. Astratovoi. Ekaterinburg: Izd-vo UrGEU, 2017. 84 s.
3. *Kolesnikova N.A., Ryabova E.L.* Grazhdanskoe obshchestvo v sovremennoi Rossii: monografiya. M.: Mezhdunarodnyi izdatel'skii tsentr «Etnosotsium», 2016. 266 s.
4. Kak delat' i delaetsya uzhe. 12.12.2002 g. [Elektronnyi resurs]. URL: <http://old.kpe.ru/press/special/1/158/> (data obrashcheniya: 10.02.2020).
5. Ob utverzhdenii «Ukazanii po zapolneniyu formy federal'nogo statisticheskogo nablyude-niya» № 22-ZhKKh (svodnaya) «Svedeniya o rabote zhilishchno-kommunal'nykh organizatsii v usloviyakh refor-my»: prikaz Rosstata ot 13 fevr. 2017 g. № 88. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tant Plyus».
6. Gosudarstvennyi standart RF «Uslugi zhilishchno-kommunal'nye. Terminy i opredeleniya» GOST R 51929-2002: prinyat i vveden v deistvie postanovleniem Gosstandarta Rossii ot 20 avg. 2002 g. № 307-st // Informatsionnyi byulleten'. 2002. № 10 (77).
7. Ob utverzhdenii natsional'nogo standarta: prikaz Federal'nogo agentstva po tekhnicheskomu regulirovaniyu i metrologii ot 11 iyunya 2014 g. № 543-st. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tant Plyus».
8. Strategiya razvitiya zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva v Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda: rasporyazhenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 26 yanv. 2016 g. № 80-r // Ofitsial'nyi internet-portal pravovoi informatsii. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 28.01.2016 (data obrashcheniya: 10.02.2020).
9. *Kokin I.A.* Razvitie malogo i srednego predprinimatel'stva v sfere ZhKKh munitsipal'nogo obrazovaniya [Elektronnyi resurs]. URL: <http://cmo.khabkrai.ru/13-razvitie-malogo-i-srednegopredprinimatelstva-v/> (data obrashcheniya: 10.02.2020).
10. *Ruchkina G.F., Klyuchnikova Ya.A.* Dogovory v sfere zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva: pravovoi aspekt // Yurist. 2014. № 1.

11. *Nikitinskaya E.V.* Ponyatie zhlischno-kommunal'nogo khozyaistva v kontekste rossiiskogo zakonodatel'stva // Vestnik NNGU. 2018. №2.
12. *Shlychkov D.S., Yandlecheva O.V.* Sovremennye problemy zhlischno-kommunal'nogo khozyaistva i perspektivy ego sotsial'no-ekonomicheskogo i uchelnogo razvitiya // Finansovaya analitika: problemy i resheniya. 2017. №2 (332).
13. *Astratova G.V.* Zhlischno-kommunal'noe khozyaistvo i kachestvo zhizni v XXI veke: ekonomicheskie modeli, novye tekhnologii i praktiki upravleniya: kollektiv: monografiya / Ya.P. Silin, G.V. Astratova, i dr.; pod red. Ya.P. Silina, G.V. Astratovoi. Moskva, Ekaterinburg: Izdatel'skii tsentr «Naukovedenie», 2017. 600 s.
14. *Koroleva E.L.* Osobennosti institutsional'nogo regulirovaniya zhlischno-kommunal'nogo khozyaistva v Rossii // Fundamental'nye issledovaniya. 2015. № 12-3. S. 581–585.
15. *Anufriev D.S.* Osobennosti institutsional'noi modeli zhlischno-kommunal'noi sfery // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2017. № 1.
16. *Kolyazina A.V.* Gosudarstvennyi kontrol' i nadzor v zhlischno-kommunal'nom khozyaistve: dis. ... kand. yurid. nauk. Saratov, 2018.

Поступила в редакцию 15 ноября 2019 г.
Received 15 November, 2019