



Электронное научное издание  
«Ученые заметки ТОГУ»  
2015, Том 6, № 4, С. 12 – 18

Свидетельство  
Эл № ФС 77-39676 от 05.05.2010  
[http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/  
ejournal@pnu.edu.ru](http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/ejournal@pnu.edu.ru)

УДК 365

© 2015 г. И. В. Шугаева,  
О. Н. Кушнерова

(Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск)

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье рассматривается жилищно-коммунальное хозяйство, которое представляет собой одну из самых главных и крупных отраслей экономики РФ. Поэтому жилищно-коммунальное хозяйство, как важный элемент социальной и экономической сферы народного хозяйства, связано с формированием комфортной среды обитания всего населения.

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, муниципальное образование, система управления, жилищная политика, законодательство, нормативно-правовые аспекты.

I. V. Shugaeva, O. N. Kushnerova

## THEORETICAL ASPECTS OF STATE REGULATION SYSTEM OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES MUNICIPALITY

The article discusses the housing and communal services, which is one of the most important and major sectors of the Russian economy. Therefore, housing and communal services, as an important element of social and economic spheres of the national economy, due to the formation of comfortable living environment of the population.

**Keywords:** housing and utilities, municipality, management system, housing policy, legislation, regulatory and legal aspects.

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой одну из самых главных и крупных отраслей экономики Российской Федерации. Поэтому жилищно-коммунальное хозяйство, как важный элемент социальной и экономической сферы народного хозяйства, связано с формированием комфортной среды обитания всего населения.

Жилищно-коммунальное хозяйство (далее ЖКХ) – это важнейший элемент как социальной, так и экономической сферы народного хозяйства, сложный многоотраслевой производственно-технический комплекс. По мнению исследователей, отправной точкой для построения действенной и эффективной системы управления должно стать определение места жилищно-коммунального хозяйства в экономической системе регионов, в первую очередь, в экономической системе муниципальных образований, определение его структуры и взаимосвязей с другими элементами народного хозяйства.

Жилищно-коммунальное хозяйство – многоотраслевой комплекс обеспечивающий функционирование инженерной инфраструктуры зданий различного назначения и создающий удобства и комфортность проживания или нахождения в них граждан путем предоставления им широкого спектра жилищно-коммунальных услуг [1].

В соответствии со статьей 7 Конституции Российской Федерации, Россия признается социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [2]. Одним из таких условий является обеспечение граждан необходимыми для их жизнедеятельности жилищно-коммунальными услугами.

Жилищно-коммунальные услуги (далее ЖКУ) – это услуги по поддержанию и восстановлению надлежащего технического и санитарно-гигиенического состояния зданий, сооружений, оборудования, коммуникаций и объектов жилищно-коммунального назначения, вывозу бытовых отходов и подаче потребителям коммунальных ресурсов: электрической энергии, питьевой воды, газа, тепловой энергии и горячей воды [3].

Под объектами жилищно-коммунального назначения понимают объекты внешнего благоустройства территории городов и населенных пунктов (зеленые насаждения, городские дороги и элементы их благоустройства, пешеходные и велосипедные дорожки, объекты инженерной защиты территории, уличное освещение, объекты санитарной уборки и др.), а так же обустроенные площадки, стоянки, участки, устройства и конструкции из различных материалов, размещенные на придомовой территории.

Муниципальное образование в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения [4].

ЖКХ муниципального образования – это часть муниципального хозяйства, включающие в себя совокупность экономических субъектов различных форм собственности, осуществляющие деятельность на территории муниципального образования с целью повышения эффективного и полного удовлетворения потребностей населения в услугах, связанных с формированием комфортной среды обитания [5].

Под системой управления ЖКХ понимают систему, в которой реализуются функции управления и которая включает в себя специалистов, объединенных в органы управления; методы управления; взаимоотношения между органами управления, объектами управления и внешней средой; документооборот, обеспечивающий выполнение функций, распределённых между органами управления для достижения поставленных перед системой целей; жителей муниципального образования.

Управление ЖКХ – это отраслевой орган муниципального образования. Он руководствуется Конституцией РФ, законами и иными нормативно-правовыми актами РФ,

решениями Совета муниципального образования, постановлениями и распоряжениями главы муниципального образования и Положением об управлении ЖКХ администрации муниципального образования [6]. Управления ЖКХ создается для решения вопросов местного значения и отдельных полномочий в отрасли жилищно-коммунального хозяйства. Деятельность управления направлена на создание благоприятных условий для жизнедеятельности населения муниципального образования.

ЖКХ является сложной, многогранной, динамической организационно-экономической системой. Несмотря на такую структуру, ЖКХ представляет собой единую систему, позволяющую обеспечивать нормальную жизнедеятельность населения, функционирование социальной и производственной инфраструктуры муниципального образования.

Основная цель функционирования ЖКХ муниципального образования заключается в эффективном использовании жилищного фонда, постоянном обеспечении жилищно-коммунальных услуг, повышении уровня благоустройства и санитарного состояния территории муниципального образования [7].

Бузырев В. В. и Чекалин В. С. целесообразно подразделяют на три группы основные фонды сферы жилищно-коммунального хозяйства:

- жилищный фонд;
- технологические фонды;
- производственные фонды [8].

Жилищный фонд включает в себя недвижимое имущество с установленными правами владения, пользования и распоряжения в границах

имущества, включающее в себя: земельные участки и прочно связанные с ними жилые дома с жилыми и нежилыми помещениями; хозяйственные приусадебные постройки; зеленые насаждения с многолетним циклом развития; жилые дома, квартиры, иные жилые помещения в жилых домах и других строениях, пригодные для постоянного и временного проживания; сооружения и элементы инженерной инфраструктуры жилищной сферы.

Доктор экономических наук, профессор Л. Н. Чернышев задается вопросом, какие функции включает в себе управление жилищным фондом. По его мнению, «это целый комплекс прав и обязанностей: владение, пользование и распоряжение жилищным фондом; обеспечение надлежащего использования, содержания и ремонта жилищного фонда, инженерного оборудования; регулирование деятельности предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства по содержанию жилищного фонда, предоставлению жилищно-коммунальных услуг; государственную регистрацию прав на жилые дома и жилые помещения и сделок с ними; государственный учет жилищного фонда; контроль за использованием и содержанием жилищного фонда; расчеты с подрядными организациями и поставщиками жилищно-коммунальных услуг; иную деятельность, направленную на создание необходимых условий для проживания граждан» [9].

Технологические фонды включают в себя инженерную инфраструктуру (сети, котельные, насосные станции, очистные сооружения, водозаборы и тому подобное).

Производственные фонды состоят из объектов, обеспечивающих обслуживание фондов первой и второй группы. Сюда входят гаражи, мастерские, административные и производственные здания [10].

Собственник объектов коммунального назначения может передавать эти фонды в хозяйственное ведение или оперативное управление жилищно-коммунальным организациям. Сферы жилищно-коммунального комплекса существенно различаются по подходам к формированию эффективных экономических методов хозяйствования и механизмам снижения издержек. Их можно условно разделить по признаку возможности со-

здания конкурентной среды на две группы: жилищное хозяйство и коммунальное хозяйство.

Жилищное хозяйство – это сфера экономики, часть хозяйства страны, обеспечивающая содержание в надлежащем состоянии, функционирование жилищного фонда, то есть совокупности жилых и вспомогательных помещений [11].

Коммунальное хозяйство – это совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, поселков и сел. Включает санитарно-технические предприятия (водопровод, канализации и др.), жилищно-коммунальное хозяйство, городской транспорт, энергетические предприятия, сооружения внешнего благоустройства (дороги, озеленение улиц и др.), гостиницы и так далее [12].

По мнению Кондратьев М. Н. «ЖКХ формирует жизненную среду человека – комфортность жилища, микрорайона, города, то есть осуществляет функции жизнеобеспечения территорий» [13]. Поэтому в результате системных политических и экономических преобразований в России полномочия по обеспечению потребителей коммунальными услугами и организация работы коммунальных организаций были перенесены на местный (муниципальный) уровень.

Особенностями ЖКХ муниципального образования являются:

- большая социальная значимость, так как практически все объекты ЖКХ непосредственно обеспечивают потребности жителей муниципального образования;

- высокий удельный вес муниципальной собственности при наличии других форм собственности в системе ЖКХ;

- взаимосвязь и взаимозависимость многих отраслей ЖКХ между собой и с другими сферами деятельности на данной территории (к примеру, водопровод и канализация, пассажирский транспорт и дороги, коммунальная энергетика и жилищное хозяйство);

- тесная взаимосвязь производства и потребления услуг и многих видов продукции в составе ряда отраслей ЖКХ, что особенно характерно для пассажирского транспорта, энергетических систем [14].

В основу системы муниципального управления жилищно-коммунальным хозяйством могут быть положены рациональное разделение функций и организация взаимоотношений между собственником – домовладельцем, управляющей организацией, подрядными организациями различных форм собственности и органом, уполномоченным осуществлять государственный контроль за предоставлением населению жилищно-коммунальных услуг необходимого качества, за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его принадлежности [15].

Важнейшими функциями управления ЖКХ муниципального образования служат маркетинг, инновационный менеджмент, прогнозирование и планирование, регулирование, организация и контроль.

Система управления ЖКХ представляет собой единый механизм, каждый элемент которого выполняет предназначенную ему функцию, взаимосвязанную с функциями других элементов.

Механизм управления ЖКХ муниципального образования базируется на следующих принципах:

- приоритет социальных и муниципальных интересов над отраслевыми, ведомственными и локальными;

- ориентация на различные формы собственности в ЖКХ, включая муниципальную, коллективную, частную;

- постепенное перераспределение управления и передача ряда управленческих функций в области ЖКХ на местный уровень (местным органам власти на уровне му-

ниципальных образований);

- разделение функций заказчика и подрядчика и привлечение в ЖКХ подрядных организаций различных форм собственности на договорной основе;

- нормативный принцип ресурсообеспеченности и выделение различных уровней обслуживания населения и прочих потребителей в системе ЖКХ муниципального образования;

- привлечение населения к активному участию в сфере ЖКХ в различных формах.

В соответствии с перечисленными принципами в процессе управления ЖКХ на уровне муниципального образования необходимо учитывать интересы всех хозяйствующих субъектов, включая пользователей, собственников, заказчиков и подрядчиков. При этом интересы ведомственных служб, предприятий и организаций должны быть вторичны по отношению к интересам населения муниципальных образований [16].

В системе отношений в жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования участвуют: население (потребитель услуг), производители услуг, органы местного самоуправления, которые в соответствии с законодательством несут ответственность за уровень и качество услуг.

Любая из этих сторон имеет собственные интересы, поэтому нужно постоянно вести работы по согласованию интересов субъектов этих отношений, добиваться единства целей и задач, решаемых на низовом уровне жилищного самоуправления, с целями и задачами, решаемыми на местном уровне самоуправления. Это можно осуществить при помощи государственного управления и регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства [17].

Важной составляющей реструктуризации сферы услуг жилищно-коммунального хозяйства являются особенности государственного регулирования данной сферы. Мировой опыт показывает, что государственное регулирование экономических процессов жилищно-коммунального хозяйства предполагает обязательный компонент современной политики в данной сфере.

Стратегия развития нашла отражение в Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 годы, в подпрограммах «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса в РФ» и «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры». Перспективные направления развития отрасли определены в Концепции модернизации жилищно-коммунального хозяйства до 2020 года.

Депутат Государственной думы Российской Федерации, Хованская Г. П. утверждает, что «суть проводимой в сфере жилищно-коммунального хозяйства государственной политики заключается в ограничении роста тарифов при одновременном ускорении реформирования отрасли. Это неотъемлемая часть стратегической программы развития страны, направленной на повышение жизненного уровня людей, обеспечение их качественным и комфортным жильем» [18].

Система государственного регулирования функционирования отрасли осуществляется с использованием инструментов бюджетной и налоговой политики (стимулирование спроса с помощью кредитно-денежных и бюджетных инструментов), нелиберально-монетарной модели регулирования тарифов, монополии, конкуренции и трансфертов.

Выбор альтернатив государственного регулирования сферы услуг жилищно-коммунального хозяйства во многом определяет уровень социально-экономической эффективности национального хозяйства. Так, один из ведущих американских экономистов Дж. Стиглиц писал: «Принимая решение о государственном вмешательстве, необходимо решить следующие альтернативы:

- государственное производство или государственное обеспечение с использованием частных производителей;

- прямой контроль (связанный с государственным производством) или косвенный контроль (через регулирование или конкуренцию со стороны госпредприятий)» [19].

Отсутствие упорядоченности регулирующих норм организации управления в сфере ЖКХ порождает завышение роста стоимости жилищно-коммунальных услуг, неустойчивое функционирование системы ЖКХ.

Принятые в России меры по реструктуризации сферы производства услуг жилищно-коммунального хозяйства в части организации управления и эксплуатации в многоквартирных домах не принесли существенных результатов. Жилищным кодексом РФ определены два основных, наиболее распространенных способа – товарищества собственников жилья (ТСЖ) и управляющая компания.

Государственное регулирование сферы жилищно-коммунальных услуг характеризует приоритет ручного управления над рыночным, внутриотраслевой монополизм. Государство не обеспечивает надежные правовые рамочные условия для реализации экономической инициативы в сфере услуг ЖКХ.

Прямые и косвенные формы государственного стимулирования технологической и организационно-управленческой реструктуризации сферы услуг ЖКХ не отвечают потребностям времени.

Сфера жилищно-коммунального хозяйства в нашей стране на протяжении долгого периода находится в состоянии реформирования, что создает ситуацию неопределенности. Государству не удается обеспечить надежные условия для реализации экономической инициативы в сфере услуг ЖКХ, а также наладить баланс между рыночной эффективностью экономики и социальной справедливостью.

## Список литературы

- [1] Сайт Портал «ЖКХ» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zhkh.su/> (дата обращения 18.09.2015).
- [2] Конституция Российской Федерации принята 12 декабря 1993 г. – М.: Юрист, 2011. – 64 с.
- [3] Сайт Портал «ЖКХ» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zhkh.su/> (дата обращения 18.09.2015).
- [4] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 21.12.2013) // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2013. – № 51. – Ст. 6690.
- [5] Бабиянц, К. А. Психолого-акмеологические особенности руководителей среднего звена ЖКХ как фактор профессионального становления / К. А. Бабиянц // Северо-кавказский психологический вестник. – Ростов-на-Дону : РПО РГУ, 2006. – №4.
- [6] Черняк В. З. Жилищно-коммунальное хозяйство: Развитие, управление, экономика: Учебное пособие / В.З. Черняк. – М., 2009. – 490 с.
- [7] Воронин А. Г. Основы управления муниципальным хозяйством: Учеб. пособие / Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ – М.: Дело, 2008. – 127 с.
- [8] Бузырев В. В. Экономика жилищной сферы: Учебное пособие / В. В. Бузырев, В. С. Чекалин. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 390 с.
- [9] Чернышев Л. Н. Экономика городского хозяйства / Л. Н. Чернышев. – М.: Изд-во "Люберецкая газета", 2005. – 222 с.
- [10] Об электроэнергетике: Федеральный закон от 26.03.2003 г. № 35-ФЗ (ред. от 25.11.2013) // СЗ РФ. – 2003. – № 13. – Ст. 1177; 2013. – № 48. – Ст. 6165.
- [11] Сайт Современный экономический словарь [Электронный ресурс]. – URL: <http://economic-enc.net/> (дата обращения 18.09.2015)

- [12] Сайт Большой Энциклопедический словарь [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vedu.ru/bigencdic/> (дата обращения 18.09.2015)
- [13] Кондратьева М. Н. Организация и управление жилищно-коммунальным хозяйством. Учебное пособие / Кондратьева М. Н. – Ульяновск: УлГТУ, 2009 г. – 160с.
- [14] Воронин А. Г. Основы управления муниципальным хозяйством: Учеб. пособие / Акад. нар. хоз-ва при Правительстве РФ – М.: Дело, 2008. – 127 с.
- [15] Ансофф И. Стратегическое управление / И. Ансофф. – М.: Дело, 1999. – 298 с.
- [16] Черняк В. З. Жилищно-коммунальное хозяйство: Развитие управление, экономика: Учебное пособие / В.З. Черняк. – М., 2009. – 490 с
- [17] Беззубко Л. В., Мартысюк И. Г. Сущность государственного регулирования в сфере ЖКХ.
- [18] Хованская Г. П. Кризис вносит коррективы // Жилищное и коммунальное хозяйство. – 2010. – № 9 – с. 5-10.
- [19] Дж. Стиглиц. Экономическая роль государства. Оксфорд, – 1989 г. – с. 41.

*E-mail:*

*Шугаева И. В. – [irina.shugaeva.74@mail.ru](mailto:irina.shugaeva.74@mail.ru)*

*Кушнерова О. Н. – [kushka71@mail.ru](mailto:kushka71@mail.ru)*