

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2018, №2, Том 10 / 2018, No 2, Vol 10 <https://esj.today/issue-2-2018.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/10ECVN218.pdf>

Статья поступила в редакцию 05.02.2018; опубликована 29.03.2018

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Астратова Г.В., Астратова С.В., Вихарева Я.Г. ЖКХ как объект государственного управления // Вестник Евразийской науки, 2018 №2, <https://esj.today/PDF/10ECVN218.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

**For citation:**

Astratova G. V., Astratova S. V., Vihareva Ya. G. (2018). Housing and communal services as an object of public administration. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 2(10). Available at: <https://esj.today/PDF/10ECVN218.pdf> (in Russian)

УДК 332.8

**Астратова Галина Владимировна<sup>1</sup>**

ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург, Россия  
Зав. кафедрой «Экономики жилищного, коммунального хозяйства и энергетики»

Доктор экономических наук, кандидат технических наук, профессор

E-mail: [galina\\_28@mail.ru](mailto:galina_28@mail.ru); [astratova@yahoo.com](mailto:astratova@yahoo.com)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3579-4440>

РИНЦ: [https://elibrary.ru/author\\_profile.asp?id=263754](https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=263754)

Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/C-3514-2015>

**Астратова Станислава Владимировна<sup>2</sup>**

ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург, Россия

Магистрант первого курса по направлению «Финансы и кредит»

Кандидат юридических наук

E-mail: [astra.stanislava@gmail.com](mailto:astra.stanislava@gmail.com)

**Вихарева Яна Григорьевна**

ФГАОУ ВО «УрФУ имени первого Президента России Б.Н. Ельцина», Екатеринбург, Россия

Магистрант второго курса по направлению «Государственное и муниципальное управление»

E-mail: [tino4kamama@gmail.com](mailto:tino4kamama@gmail.com)

## ЖКХ как объект государственного управления

**Аннотация.** На основе междисциплинарного анализа рассмотрены такие основные понятия и категории, как: управление, субъект и объект управления, ЖКХ как объект государственного управления.

В процессе исследования, исходя из существующих понятий в юридической и экономической литературе, авторами было сформулировано определение «жилищно-коммунальное хозяйство» как комплекс социально-экономических общественных отношений, реализуемых в направлениях, непосредственно связанных с жилищными, коммунальными услугами, правоотношениями, вытекающими из прав собственности на инфраструктуру ЖКХ и жилищный фонд, а также сопутствующих общественных отношений, влияющие на развитие отрасли.

<sup>1</sup> Социальные сети: <https://vk.com/id8134129>; <https://www.facebook.com/astratova?ref=bookmarks>

<sup>2</sup> Социальные сети: <https://vk.com/stanislavo4ka>; <https://www.facebook.com/stanislava.astratova>

Поскольку ЖКХ является непростым, комплексным объектом государственного управления, авторы считают, что в ходе реформирования отрасли именно государство должно играть активную роль в социальной защите населения, модернизации инфраструктуры ЖКХ, капитальном ремонте жилищного фонда, улучшения качества коммунальных услуг, снижении их себестоимости.

**Ключевые слова:** ЖКХ; управление; государственное управление; субъект управления; объект управления; ЖКХ как объект государственного управления

## Введение

Жилищно-коммунальное хозяйство России претерпевает сложный и длительный процесс реформирования, начиная с 90-х годов 20 века и по настоящее время. В то же время, ЖКХ представляет собой социально и экономически значимую отрасль национального хозяйства, в связи с чем модернизация ЖКХ затрагивает интересы каждого жителя городов и сельских поселений, поскольку обуславливает, в том числе, и качество жизни. Это в сложившихся условиях требует и от государства, и от «...управляющих организаций, работающих на рынке услуг ЖКХ, поиска конкурентных преимуществ и, в том числе, новых экономических моделей и механизмов, современных технологий и инструментов управления на основе проведения экономических исследований и внедрения их результатов в практику» [7, с. 12].

Вместе с тем, многие вопросы теории и методологии современного управления отраслью в целом и государственного управления ЖКХ, в частности, остаются весьма дискуссионными и асимметрично изложенными в научно-практической литературе. Особенно это актуально для объект-субъектных отношений в сфере ЖКХ, где теория и практика управления находятся в стадии активного формирования.

Вышеизложенное побудило авторов рассмотреть некоторые аспекты ЖКХ как объекта государственного управления.

## 1. Методы исследования

Теоретико-методологическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные различным аспектам управления социально-экономическими системами, теории организации управления.

Работа выполнена с использованием монографического кабинетного исследования на основе результатов научного поиска отечественных и зарубежных учёных и практиков по современным проблемам государственного управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также анализа нормативно-правовой литературы по предмету исследования.

## 2. Особенности жилищно-коммунального хозяйства как объекта государственного управления: некоторые аспекты междисциплинарного исследования

Априори рассмотрения вопроса государственного управления сферой ЖКХ необходимо определиться в основных понятиях и категориях, используемых при анализе объекта исследования, описании его функционирования и развития.

Основными понятиями и категориями, рассматриваемыми в данном разделе, будут следующие: управление, субъект и объект управления, ЖКХ как объект государственного управления.

**2.1 Управление.** В самом общем виде управление, как известно, представляет собой «...деятельность по упорядочению объектов. Этими объектами могут быть как одушевлённые объекты (люди, животные), так и неодушевлённые объекты (машины и механизмы)» [21, с. 5]. Иными словами, управление есть не что иное, как «...сознательное целенаправленное воздействие со стороны субъектов, органов на людей и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия и получить желаемые результаты» [17, с. 349].

В данной связи нельзя не согласиться с И.Я. Дюрягиным [5, с. 37], который утверждает, что необходимость управления в обществе является «...закономерным следствием объективной потребности организовать и согласовать совместную, прежде всего производственную деятельность людей, их отношения друг с другом».

Как мы уже отмечали в предыдущих исследованиях [21, с. 6-7], можно также сказать, что «управление – это совокупность определённых действий, которые обеспечивают достижение поставленных целей путём преобразования ресурсов на «входе» в определённый результат «на выходе», посредством воздействия субъекта управления на объект управления» (рис. 1).

Таким образом, следует подчеркнуть, что сама по себе категория «управление» в науке всегда рассматривается как особая функция сложных систем, непосредственно направленная на их упорядочение и организацию, что, в свою очередь, влияет на сохранение системы в принципе.



*Рисунок 1. Сущность управления как процесса взаимодействия и обратной связи субъекта и объекта [21, с. 7]*

Юридическая литература располагает множеством определений понятия «управление», в том числе социального и государственного управления.

Социальное управление – понятие общественное и историческое, оно возникло и развивается в обществе, отражает и закрепляет отношения между людьми, и его содержание, формы и методы изменяются в процессе общественно-исторического развития. Социальное управление служит неперенным элементом общественного развития. Его суть заключается в целенаправленном, организующем воздействии на людей. По субъектам, которые осуществляют социальное управление, его разделяют на государственное и негосударственное (муниципальное, частное и т. д.) [13, с. 78].

Прежде чем говорить об особенностях государственного управления хотелось бы напомнить, что государство, как экономический субъект, в самом общем виде, представляет собой: «1) совокупность органов и лиц, сосредоточивших в своих руках экономическую власть, принимающих экономические решения в государственном масштабе, распоряжающихся государственной собственностью; 2) все виды экономических ресурсов, факторов производства, денежных средств, находящихся в государственной собственности, в распоряжении и ведении государственных органов власти (государственная экономика)» [17, с. 64].

Соответственно, в связи с тем, что государственное управление является частью социального, оно, без сомнений обладает всеми его признаками. Вместе с тем, в контексте целей данного исследования считаем необходимым определиться с теми признаками, которые отличают его от иных видов социального управления.

Как отмечается в доступной нам литературе [1, 2, 3, 11, 13, 24 и др.], государственное управление – это целенаправленно организующее и регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей, обладающее следующими специфическими чертами:

1. Субъект целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий – государство. Характер государственного управления в конкретное историческое время определяется характером, конституционными основами (принципами) развития государства. Государство как мозговой центр дает импульсы – приказы государственному управлению – своего рода «нервной системе» общественного организма.

2. Государственное управление опирается на властные полномочия и представляет собой способ реализации государственной власти, которая распространяется на все общество (и на другие сообщества в рамках проводимой государством международной политики). Законы, иные основные, общие, типовые решения, правила, нормы, устанавливаемые государственной властью – общеобязательны, обеспечиваются авторитетом силы государства.

3. Специфику государственного управления составляют характер и объем охватываемых управлением общественных явлений. В центре государственного управления (смысл государственного воздействия) находятся: решение общих дел, согласование действий всех граждан, защита совместного интереса, удовлетворение потребностей общества, а не отдельных граждан и социальных групп.

4. Комплекс методов и средств государственного воздействия составляют не только правовые, политические, экономические инструменты (регулирование, согласование, убеждение, стимулирование и т. д.), но и принуждение с помощью сил правоохранительных государственных органов. Государственная власть и управление в источнике имеет правовую и политическую обусловленность (легитимность), а в реализации – силу государственного аппарата, обладающего и средствами принуждения.

В широком смысле государственное управление как система означает непосредственное осуществление государственной власти: принятие политико-государственных решений и их реализацию, контроль за соблюдением в обществе правозаконности и правосудие. Субъектом государственного управления выступают законодательные органы государственной власти, исполнительные органы государственной власти, органы суда и прокуратуры. Именно такое расширительное толкование государственного управления как действий государственной власти по исполнению целей государства, включающее три основные функции государственной власти, предлагали отечественные юристы – государствоведы прошлого столетия [1, 2, 3, 11 и др.].

Узкое толкование государственного управления связано в нашем обществе с традицией советского периода, когда государственная (политическая) власть ассоциировалась с КПСС, а политико-государственные решения, основные направления внутренней и внешней политики утверждались на партийных съездах. В то время государственное управление понималось, прежде всего, как деятельность государственных органов исполнительной власти [1].

Нам близко предложенное Л.Ю. Грудцовой [1] определение государственного управления в широком смысле, поскольку мы считаем, что государственное управление представляет собой политико-правовые решения, принимаемые в интересах всего общества, и реализуемые всеми ветвями власти.

Вместе с тем, для целей настоящего исследования целесообразно брать за основу определение государственного управления в узком смысле, а именно деятельности только исполнительных органов власти, не беря во внимание законодотворческую деятельность и правоприменительную судебную.

Таким образом, говоря о государственном управлении, мы будем подразумевать деятельность только органов исполнительной власти.

**2.2 Субъект и объект управления.** Как следует из рис. 1, сущность управления как процесса, или последовательности неких определённых действий, представляет собой взаимодействие и обратную связь субъекта и объекта, приводящее к определённому результату. Соответственно, субъект-объектная связь в управлении чрезвычайно важна.

Как известно, в экономике под субъектом понимают «...лицо, осуществляющее экономическую, хозяйственную деятельность, будь то человек, семья, предприниматель, предприятие, государство» [17, с. 327]. Соответственно, объект – это «...предприятия, организации, средства и факторы производства, элементы социальной сферы, характеризующиеся как объект, в котором сосредоточена или на который направлена экономическая деятельность, представляющие определённую сторону экономических интересов и отношений» [17, с. 219].

Говоря о системе государственного управления, необходимо помнить, что она также представляет собой взаимодействие и взаимоотношение субъектов и объектов государственного управления (рис. 2). Из рис. 2 следует, что наша страна, Россия – представляет собой «объект государственного управления», или то, чем управляют. Соответственно, органы государственного управления (президент, Государственная Дума, правительство) – представляет собой «субъект государственного управления», или те, кто управляют. Соответственно, «субъект», управляя «объектом», оценивает результаты управления, исходя из «обратной связи». Таким образом, субъектом государственного управления является государство, в лице государственного аппарата. Применительно к целям настоящего исследования субъектом государственного управления являются исполнительные органы государственной власти.

Разобравшись с тем, что такое государственное управление и что представляет собой его субъект, необходимо обратиться к объекту государственного управления, которым применительно к целям данного исследования, является жилищно-коммунальное хозяйство.



**Рисунок 2.** Сущность государственного управления как процесса взаимодействия и обратной связи субъекта и объекта [8]

2.3 ЖКХ как объект государственного управления. Анализ доступной нам литературы позволяет сделать вывод, что в настоящее время в науке нет единого мнения по поводу понятия «жилищно-коммунальное хозяйство».

В юридической литературе и у отдельных экономистов наиболее распространенным является определение этого понятия через перечень составляющих его отраслей или предприятий и учреждений, удовлетворяющих потребности в жилищно-коммунальных услугах.

В действующих нормативных правовых актах не приводится легальная дефиниция понятия ЖКХ, однако содержится характеристика этой сферы путем перечисления работ и услуг, либо – очерчиванием границ этой деятельности.

Положения федеральной статистической отчетности<sup>3</sup> выделяют жилищные услуги, коммунальные услуги и прочие услуги жилищно-коммунального хозяйства. При этом под жилищными услугами понимаются:

- предоставление в пользование жилого помещения по договору социального найма (договору найма) жилого помещения государственного либо муниципального жилищного фонда;
- содержание и ремонт жилого помещения, включающие в себя услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме;
- капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме для собственников помещений в многоквартирном доме;
- сбор и вывоз твердых бытовых отходов;
- сбор и вывоз жидких бытовых отходов от многоквартирных жилых домов.

В свою очередь, коммунальные услуги включают услуги:

- холодного и горячего водоснабжения;
- водоотведения (канализации);
- электроснабжения;
- газоснабжения (в том числе поставки бытового газа в баллонах);
- теплоснабжения (в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления).

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

Ранее, в Государственном стандарте Российской Федерации «Услуги жилищно-коммунальные. Термины и определения» ГОСТ Р 51929-2002<sup>4</sup>, под жилищно-коммунальными услугами понимались услуги исполнителя по поддержанию и восстановлению надлежащего

---

<sup>3</sup> См.: Приказ Росстата от 13.02.2017 N 88 "Об утверждении Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения" N 22-ЖКХ (сводная) "Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы" // СПС КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> Государственный стандарт Российской Федерации «Услуги жилищно-коммунальные. Термины и определения» ГОСТ Р 51929-2002 // Принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 20 августа 2002 г. № 307-ст, опубликованным в информационном бюллетене № 10 (77) за 2002 год.

технического и санитарно-гигиенического состояния зданий, сооружений, оборудования, коммуникаций и объектов жилищно-коммунального назначения, вывозу бытовых отходов и подаче потребителям электрической энергии, питьевой воды, газа, тепловой энергии и горячей воды. Этот стандарт утратил силу с 1 июля 2015 года в связи с введением в действие национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 51929-2014 «Услуги жилищно-коммунального хозяйства и управления многоквартирными домами. Термины и определения», утвержденного Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 июня 2014 года № 543-ст «Об утверждении национального стандарта»<sup>5</sup>. В новом стандарте отсутствует понятие «жилищно-коммунальные услуги», однако даны определения услуг по содержанию общего имущества многоквартирного дома, диспетчерскому обслуживанию, управлению многоквартирным домом и аварийно-ремонтному обслуживанию.

По нашему мнению, изменение госстандарта в части исключения из него легального определения жилищно-коммунальных услуг представляет собой, несомненно, большое упущение и может создать предпосылки для появления проблем отнесения тех или иных услуг (работ) к сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года<sup>6</sup> (далее – Стратегия) к сфере жилищно-коммунального хозяйства отнесены такие основные направления, как:

- осуществление деятельности, направленной на улучшение условий проживания граждан в жилищном фонде, включающей в себя управление многоквартирными домами, капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, в том числе модернизацию лифтового оборудования, а также переселение граждан из аварийного жилищного фонда;
- осуществление регулируемых видов деятельности в сфере поставки коммунальных ресурсов (предоставления коммунальных услуг) (вопросы электроснабжения и газоснабжения рассматриваются в иных документах стратегического планирования), включающих в себя холодное водоснабжение, водоотведение, горячее водоснабжение, теплоснабжение, а также обращение с твердыми коммунальными отходами;
- ведение государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ), включающей в себя такие сферы, как социальная политика, кадровая политика, а также общественный контроль.

Характеристика ЖКХ, данная в Стратегии, интересна с той точки зрения, что в ней говорится о деятельности, в том числе государственной, в отличии, например, от характеристик данного понятия в иных нормативных правовых актах или трудах ученых, где просто перечисляются работы и услуги, оказываемые в данной сфере.

Так, согласно определению, данному А.П. Корневым, ЖКХ включает в себя эксплуатацию жилищного фонда; обеспечение жилищ водопроводом, канализацией; теплоснабжением; электроэнергией, газом и другими коммунальными услугами;

---

<sup>5</sup> Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 июня 2014 года N 543-ст «Об утверждении национального стандарта» // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 N 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.01.2016.

благоустройство городов и населенных пунктов; организацию работы городского пассажирского транспорта и др. [12, с. 367].

И.А. Кокин<sup>7</sup> выделяет в сфере жилищно-коммунального хозяйства три сектора видов деятельности:

«Первый сектор – ресурсоснабжение (производство и поставка ресурсов), удаление и обработка сточных вод, производство и поставка воды (холодной и горячей), теплоэнергии, электроэнергии.

Второй сектор – управление жилищным фондом, которое осуществляется по следующим направлениям: сбор коммунальных платежей; посредническая деятельность в расчетах между поставщиками коммунальных услуг и населением; определение подрядных организаций, в том числе через проведение тендеров; заключение договоров, определение стоимости и объемов подрядных работ (составление смет); составление титульного списка подлежащих ремонту объектов; контроль качества выполненных работ и технического состояния жилищного фонда; прием и удовлетворение заявок и жалоб от населения, приемка объемов и качества работ и т. д.

Третий сектор – выполнение подрядных работ, связанных: с эксплуатацией и текущим ремонтом жилищного фонда; с капитальным ремонтом жилищного фонда; с обслуживанием и ремонтом инженерных коммуникаций; с благоустройством и уборкой территорий; с озеленением; с вывозом твердых бытовых отходов; с охраной жилищного фонда; с установкой и обслуживанием систем видеонаблюдения; с содержанием и ремонтом дорожного покрытия; с дезинфекцией и т. д.».

Определение И.А. Кокина фактически содержит в себе перечень жилищных и коммунальных услуг, подрядных работ, оказываемых (выполняемых) в целях эксплуатации и поддержания в надлежащем состоянии жилищного фонда. В то время как дефиниция А.П. Коренева [12] помимо аналогичных работ и услуг обращает внимание на благоустройство городов и населенных пунктов; организацию работы городского пассажирского транспорта. Вместе с тем, на наш взгляд, благоустройство городов и населенных пунктов, организация работы городского пассажирского транспорта представляет собой самостоятельную сферу деятельности, которая не должна быть отнесена к сфере ЖКХ, но принадлежит городской (сельской) инфраструктуре и управлению экономикой муниципального образования/региона.

А.Н. Панин и В.Ю. Коржов в Комментарий к Федеральному закону от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [16] определяют ЖКХ как комплекс подотраслей, обеспечивающий нормальную работу инженерной инфраструктуры, разнообразных зданий и сооружений в населенных пунктах, организовывающий удобства и комфортность проживания и нахождения в них людей путем предоставления им различных услуг.

Далее они используют тот же самый прием – перечисляют работы и услуги, относящиеся к ЖКХ, а именно: устранение протечек водопроводных труб, а также организация очистки воды, капитальный ремонт зданий, текущий ремонт внутренних общедомовых инженерных коммуникаций и систем (здания), теплоснабжение, сбор, вывоз и утилизацию мусора, содержание, а также благоустройство придомовых территорий; электроснабжение.

В то же время, в монографическом исследовании Т.К. Руткаускас анализируется экономическое содержание отрасли, исходя из «...многоаспектного подхода к решению проблемы формирования и развития рыночных отношений в сфере ЖКХ, реализуемых в целях:

---

<sup>7</sup> Цитируется по источнику: Ключникова Я.А. [10].



- повышения уровня обеспеченности потребителя ЖКУ<sup>8</sup>;
- рациональной дифференциации количественного и качественного уровня оказания ЖКУ различных социально-демографических групп населения;
- создания в жилых массивах необходимой социальной и инженерной инфраструктуры» [19, с. 20].

Более того, имеется мнение, что хотя перечень работ, включаемых в состав жилищно-коммунальных услуг, по содержанию жилых домов, текущему и капитальному ремонту жилого фонда, определен Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, но наряду со стандартными услугами, отрасль ЖКХ может предоставлять и дополнительные услуги: услуги клининга, услуги консьержки; установка и обслуживание домофонов, видеокамер, сигнализации в квартирах; коллективная антенна, кабельное и спутниковое телевидение, коллективный выход в Интернет и др. [14, 19].

Основные сложности определения понятия ЖКХ обусловлены, как совершенно справедливо, на наш взгляд, отмечает А.А. Мартынова [15], с рядом характеристик отрасли, являющейся неравновесной системой:

- «структуры, входящие в состав комплекса, имеют ряд количественных и качественных различий;
- сам по себе комплекс ЖКХ является составной частью более крупной и сложной системы – экономики муниципального образования/региона;
- ЖКХ страны – комплекс неоднородных региональных структур;
- внешняя экономическая нестабильность<sup>9</sup> обуславливает крайне неустойчивое состояние системы».

Считаем необходимым также подчеркнуть, что сложности в детерминировании ЖКХ обусловлены и тем, что данная сфера не является однородной отраслью. Более того, хотя все сектора ЖКХ взаимосвязаны между собой, но часть из них – коммунальные услуги – являются естественными монополиями (например, 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 [4, 7, 19].

В данной связи многие исследователи справедливо отмечают, что разные по содержанию и структуре, но взаимосвязанные сегменты ЖКХ, являются весьма сложными объектами государственного регулирования. К тому же, несмотря на то что реформа ЖКХ длится достаточно давно, но даже одинаковые по содержанию/устройству сектора отрасли могут находиться на разных стадиях рыночного формирования. Особенно это характерно для естественных монополий, которые весьма существенно различаются по характеру сформированности «квази-рыночных» структур и законченности рыночных реформ [15, 18]. Более того, инвестиционная деятельность в отрасли обусловлена региональной экономической ситуацией и развитостью рынков капитала в регионе [7, 9, 15, 18, 19, 22].

---

<sup>8</sup> ЖКУ – это жилищно-коммунальные услуги. Примечание авторов данной статьи.

<sup>9</sup> Россия – страна с переходной экономикой, развитие которой происходит по принципу «догоняющего» развития, что предполагает определенную степень нестабильности, особенно в условиях мировых финансовых потрясений (кризисов).

Необходимо отметить, что, говоря о дефиниции ЖКХ, ряд авторов обращает внимание и на его институциональную составляющую, т. е. на связь с общественными институтами и имеющую отношение к ним.

Как отмечается в исследовании Н.Л. Дружинин [4, с. 25], использование институционального метода анализа применительно к ЖКХ позволяет «...обратиться не столько к формальным правилам и регламентациям, сколько к неформальным установкам, которые определяют реальное состояние дел в отрасли». Именно государство, подчёркивает учёный, должно разработать «...обширную государственную программу по насыщению рынка в сфере ЖКХ значительным числом новых участников. Это действительно важная государственная задача – создать стимулы и условия для появления этой предпринимательской группы, а сила и авторитет государства – традиционный козырь отечественной институциональной структуры» Дружинини [4, с. 27].

Институциональные подходы позволяют исследователям предлагать соответствующие дефиниции ЖКХ. Так, по мнению П.А. Жадько [6, с. 9] жилищно-коммунальное хозяйство – «это сложный многоотраслевой производственно-технический комплекс, в который входят предприятия, обеспечивающие содержание жилищного фонда, жилищное хозяйство и ремонтно-эксплуатационное производство, водоснабжение и водоотведение, коммунальная энергетика, внешнее городское благоустройство».

Бликие позиции имеет и Я.А. Ключникова [10], которая даёт определение ЖКХ через принадлежность к отрасли экономики, которая обеспечивает функционирование объектов инженерной инфраструктуры жилых и нежилых зданий в населённых пунктах в целях создания условий для комфортного проживания и нахождения в них людей. Иными словами, «жилищно-коммунальное хозяйство – это отрасль экономики, обеспечивающая функционирование объектов инженерной инфраструктуры жилых и нежилых зданий в населённых пунктах в целях создания условий для комфортного проживания и нахождения в них людей, включающая деятельность в сфере производства и поставки ресурсов (ресурсоснабжение), удаления и обработки сточных вод, вывоза и утилизации бытовых отходов, функционирования систем пожарной безопасности, управления жилищным фондом, выполнения подрядных работ, связанных с капитальным и текущим ремонтами, эксплуатацией и обслуживанием жилых и нежилых зданий, содержанием объектов благоустройства придомовых территорий, содержанием и аварийно-ремонтным обслуживанием сетей инженерно-технического обеспечения» [10, с. 75].

Разделяя точку зрения авторов, которые называют ЖКХ отраслью экономики, считаем необходимым, для формирования собственной дефиниции понятия ЖКХ, взять определение Ю.А. Тихомирова, который отмечал, что «экономика – это не механическое соединение отраслей, производств и хозяйствующих субъектов, а целостный социально-экономический организм, развивающийся гармонично в масштабах страны» [20], что с позиций институционального анализа позволяет нам говорить о том, что и ЖКХ – это социально-экономический организм, целостно развивающийся в условиях перехода к рыночным отношениям.

Исходя из имеющихся определений и подходов к дефиниции ЖКХ в доступной нам литературе, считаем возможным и целесообразным предложить авторское определение ЖКХ как объекта государственного управления. Мы полагаем, что *ЖКХ представляет собой комплекс социально-экономических общественных отношений, реализуемых в следующих пяти направлениях:*

- 1) *управление жилищным фондом* (сюда мы относим договорные общественные отношения с управляющей организацией по содержанию, эксплуатации и ремонту жилых домов, а также найм жилья);
- 2) *ресурсоснабжение* (деятельность ресурсоснабжающих организаций, в том числе – по оказанию коммунальных услуг населению);
- 3) *управление инфраструктурой многоквартирного дома* (общественные отношения, связанные с реализацией правомочий собственников многоквартирных домов, в том числе – по благоустройству придомовой территории, извлечению прибыли из общего имущества, принятию решения о введении инноваций в инфраструктуру жилого дома, т. н. «умный дом» и т. п.);
- 4) *управление общественной инфраструктурой ЖКХ* – инженерными сетями общего пользования (сюда мы относим общественные отношения по строительству, эксплуатации и содержанию общегородских сетей водоснабжения, водоотведения, электросетевого хозяйства, сети теплоснабжения и др.);
- 5) *сопутствующие общественные отношения*, влияющие на развитие отрасли.

К таким сопутствующим общественным отношениям можно отнести социальные отношения по установлению субсидий и льгот для социально-незащищенных слоев населения (в том числе – на оплату жилищно-коммунальных услуг), по регулированию контрольно-надзорной деятельности, установлению гарантий для юридических лиц при проведении проверок (жилищного надзора), антимонопольное регулирование (установление тарифов на коммунальные услуги), развитие инноваций и институтов государственно-частного партнерства, в том числе – концессионных соглашений (применимых при строительстве, реконструкции инфраструктуры ЖКХ), развитию ипотечного и строительного рынка (качества и доступности жилищного фонда), по установлению основ местного самоуправления (в части самостоятельности решения определенных вопросов в сфере ЖКХ), по информатизации государственного управления, т. н. «электронное правительство» и т. п.

Суммируя вышеизложенное, можно сказать, что ЖКХ является непростым, комплексным объектом государственного управления и, проводя реформу ЖКХ, государство должно играть активную роль в социальной защите населения, модернизации инфраструктуры ЖКХ, капитальном ремонте жилищного фонда, улучшения качества коммунальных услуг, снижении их себестоимости.

### **Выводы**

1. На основе междисциплинарного анализа рассмотрены такие основные понятия и категории, как: управление, субъект и объект управления, ЖКХ как объект государственного управления.
2. В процессе исследования на основе существующих понятий в юридической и экономической литературе нами было сформулировано авторское определение «жилищно-коммунальное хозяйство», которое представляет собой комплекс социально-экономических общественных отношений, реализуемых в направлениях, непосредственно связанных с жилищными, коммунальными услугами, правоотношениями, вытекающими из прав собственности на инфраструктуру ЖКХ и жилищный фонд, а также сопутствующих общественных отношений, влияющие на развитие отрасли.

3. Поскольку ЖКХ является непростым, комплексным объектом государственного управления, то считаем, что в ходе реформирования отрасли именно государство должно играть активную роль в социальной защите населения, модернизации инфраструктуры ЖКХ, капитальном ремонте жилищного фонда, улучшения качества коммунальных услуг, снижении их себестоимости.
4. Наше исследование не закончено, не претендует на полноту исследования и будет продолжено в самом ближайшем будущем.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество. Монография / Под ред. С. М. Петрова. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – 464 с.
2. Грудцына Л.Ю. Исторические особенности возникновения и развития гражданского общества в России // Законодательство и экономика. 2009. № 6. С. 78-86.
3. Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Власть и гражданское общество в России: взаимодействие и противостояние // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 19-29.
4. Дружинин Н.Л. Институциональный анализ проблем жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) на примере Японии // Вестник УГУЭС. Наука, образование, экономика. Серия экономика. 2014. № 4 (10). С. 24-27.
5. Дюрягин И.Я. Право и Управление. – М.: Юридическая литература. 1981. – 158 с.
6. Жадько П.А. Информационное обеспечение оценки состояния и организации контроля в структуре ЖКХ региона. Автореф. дисс...канд. экон. наук. – М., 2009. – 24 с.
7. Жилищно-коммунальное хозяйство и качество жизни в XXI веке: экономические модели, новые технологии и практики управления [Текст]: коллектив. моногр. / Я.П. Силин, Г.В. Астратова, и др.; под ред. Я.П. Силина, Г.В. Астратовой. – Москва, Екатеринбург: Издательский центр «Науковедение». Отпечатано с готового оригинал-макета, 2017. – 600 с.
8. КАК делать и делается уже. 12.12.2002. [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://old.kpe.ru/press/special/1/158/>.
9. Калачева Л.В., Павлов А.П., Мосолова В.М. Методика определения нормативов потребления коммунальных услуг. Методические материалы. М.: ИГУПИТ, 2008. – 73 с.
10. Ключникова Я.А. Правовое регулирование социального обслуживания и социальной поддержки граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 75-79.
11. Колесникова Н.А., Рябова Е.Л. Гражданское общество в современной России: Монография. – М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2016. – 266 с.
12. Коренев А.П. Административное право России. Ч. 2. – М.: Щит-М, 1999. – 480 с.
13. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2003 г. – 516 с.
14. Маркетинг в ЖКХ: Учебное пособие. Г.В. Астратова, Е.В. Баженова // Под общей и научной редакцией д.э.н., профессора Г.В. Астратовой. Москва: Издательский центр «Науковедение». Отпечатано с готового оригинал-макета, 2016. – 444 с.
15. Мартынова А.А. Основные методы управления системой жилищно-коммунального хозяйства // Молодой ученый. 2012. №7. С. 103-107. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://moluch.ru/archive/42/5120/>.

16. Панин А.Н., Коржов В.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2007 г. N 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (под ред. Е.А. Каменевой). – Система ГАРАНТ, 2013 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.gss.ru/copyrighted/panin-a-n-korzhov-v-yu-kommentarij-k-federalnomu-zakonu-ot-21-iyulya-2007-g-n-185-fz-o-fonde-sodejstviya-reformirovaniyu-zhilishhno-kommunalnogo-hozyajstva-pod-red-e-a-kamenevoj-sistema/>.
17. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцев Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. – 496 с.
18. Реформа ЖКХ: в поисках новых подходов // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998-2002. Научная монография – М.: Изд-во ИЭПП, 2003. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.iep.ru/files/persona/starodubrovskaya/glava23.pdf>.
19. Руткаускас Т.К. Формирование и развитие рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве: теория, методология и практика. – Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2005. – 441 с.
20. Тихомиров Ю.А. Правовое обеспечение экономики – территориальный аспект // Законодательство и экономика. 2002. № 10. С. 12.
21. Управление качеством жизни. (Курс лекций и практических занятий). В двух частях. Часть I. [Текст]: 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.
22. Чернышов Л.Н., Кузубов В.Ю., Гаялова Э.Т. Реформа жилищно-коммунального хозяйства. Первые итоги. Основные пути реализации. Красноярск: «Кларетианум», 1997. 232 с.
23. Энергосбережение в жилищной и коммунальной сфере / Под общ. ред. проф. Л.Н. Чернышова. – М., Екатеринбург: Изд-во «ИРА УТК», 2008. – 426 с.
24. Arato Andrew. Civil Society, History and Socialism: Reply to John Keane // Praxis International, 1989. P. 141-144.

**Astratova Galina Vladimirovna**

Ural state university of economics, Ekaterinburg, Russia  
E-mail: galina\_28@mail.ru; astratova@yahoo.com

**Astratova Stanislava Vladimirovna**

Ural state university of economics, Ekaterinburg, Russia  
E-mail: astra.stanislava@gmail.com

**Vihareva Yana Grigor'evna**

Ural federal university named after the first President of Russia B.N. Yeltsin, Ekaterinburg, Russia  
E-mail: tino4kamama@gmail.com

## **Housing and communal services as an object of public administration**

**Abstract.** On the basis of interdisciplinary analysis it was discuss such basic concepts and categories as: management, subject and object of management, housing and communal services as object of public administration.

In the process of research, based on the existing concepts in the legal and economic literature, the authors formulated the definition of "housing and communal services" as a complex of socio-economic social relations implemented in areas directly related to housing, public services, legal relations arising from the ownership rights to the housing and communal services infrastructure and housing stock, as well as related social relations that affect the development of the industry.

Since housing and communal services is a complex object of public administration, the authors believe that in the course of reforming the industry it is the state that should play an active role in social protection of the population, modernization of housing and communal services infrastructure, overhaul of the housing stock, improving the quality of public services, reducing their cost.

**Keywords:** housing and communal services; management; public administration; subject of management; object of management; housing and communal services as object of public administration