

УДК 342.922

**ПОНЯТИЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА  
В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

© 2018 г.

*Е.В. Никитинская*

Вятский государственный университет, Киров

zuewa.zue2011@yandex.ru

*Поступила в редакцию 26.12.2017*

Проводится сравнительно-правовой анализ понятия жилищно-коммунального хозяйства. Анализируя законодательство Российской Федерации и ее субъектов, правоприменительную практику по данному вопросу, автор предпринимает попытку раскрыть содержание понятия жилищно-коммунального хозяйства.

*Ключевые слова:* жилищно-коммунальное хозяйство, жилищно-коммунальные услуги, федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, отрасль народного хозяйства.

Государственная политика России в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) направлена на повышение качества жизни населения путем повышения качества и надежности жилищно-коммунальных услуг, а также обеспечение их доступности для населения [1]. При этом общественные отношения в исследуемой сфере урегулированы на государственном уровне не в полном объеме. Возможно, данное обстоятельство связано с быстрым темпом развития сферы ЖКХ, разнообразием общественных отношений в данной сфере.

Как показывает анализ российского законодательства, понятие ЖКХ подлежит широкому применению. Так, Федеральный закон от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», устанавливая основы финансирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в частности на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, при этом не раскрывает исследуемое понятие. В Федеральном законе от 21.07.2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» урегулированы отношения, возникающие при создании, эксплуатации и модернизации государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства. По смыслу положений названного закона, ЖКХ включает следующие сферы деятельности: жилищный фонд, управление общим имуществом в многоквартирных домах, содержание и ремонт общего имущества в многоквартирных домах, предоставление коммунальных услуг и поставка ресурсов.

Понятие ЖКХ используется в нормативно-правовых актах Президента Российской Феде-

рации [2] и Правительства Российской Федерации [3], согласно которым к сфере ЖКХ следует относить деятельность, направленную на улучшение условий проживания граждан в жилищном фонде, в частности управление многоквартирными домами, капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах; деятельность в сфере поставки коммунальных ресурсов (предоставления коммунальных услуг); ведение государственной информационной системы ЖКХ, а именно социальной политики, кадровой политики, общественного контроля.

Проводя анализ содержания правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и иных органов, следует отметить, что понятие ЖКХ чаще всего рассматривается как вид экономической деятельности. Минфин России при расшифровке расходов на обеспечение деятельности и поддержание жилищно-коммунальной отрасли экономики к ЖКХ относит, в частности, жилищное хозяйство (жилищный фонд), коммунальное хозяйство (оказание коммунальных услуг населению), благоустройство (проведение мероприятий по содержанию территории муниципального образования, повышение комфортности условий проживания граждан) [4].

После утверждения Минстроем России собирательной классификации группировок отрасли ЖКХ [5] исследуемое понятие рассматривается как деятельность, направленная на обеспечение жизнедеятельности населения, создание комфортных условий проживания граждан в своих жилищах и на благоустроенных территориях, включающая в себя виды деятельности, услуги, работы, поименованные в собирательной классификационной группировке видов экономической деятельности ЖКХ [6].

В отличие от федерального законодательства, не раскрывающего понятие ЖКХ, в ряде субъектов Российской Федерации исследуемое понятие определено и приняты законы о регулировании отношений в рассматриваемой сфере [7]. К примеру, Парламентом Республики Северная Осетия – Алания был принят закон «О жилищно-коммунальном хозяйстве», в котором под ЖКХ понимался комплекс подотраслей, обеспечивающий функционирование инженерной инфраструктуры, различных зданий населенных пунктов, создающий удобства и комфортность проживания и нахождения в них граждан путем предоставления им широкого спектра жилищно-коммунальных услуг [8]. Суды при рассмотрении споров в исследуемой сфере также используют положения законов, принятых на региональном уровне.

Приведем примеры из судебной практики. Арбитражный суд при рассмотрении заявления о признании недействительным ненормативного правового акта налогового органа оперирует понятием ЖКХ, закрепленным в Законе Волгоградской области «О ЖКХ Волгоградской области» от 22.12.2004 г. № 972-ОД. В рассматриваемом случае под ЖКХ понимается комплекс подотраслей и видов деятельности, обеспечивающих население городских и сельских поселений жилищно-коммунальными услугами и иными услугами, создающими удобство и комфортность проживания в квартире, доме, поселении [9].

Из анализа понятий ЖКХ, закрепленных в законах субъектов Российской Федерации, следует вывод о едином подходе к исследуемому понятию. Во-первых, ЖКХ чаще всего понимается как комплекс отраслей (подотраслей) экономики. Во-вторых, ЖКХ включает в себя предоставление жилищно-коммунальных услуг, обеспечивающих население условиями удобного и комфортного проживания в зданиях населенных пунктов.

Анализ научных трудов в области юриспруденции и экономики позволяет прийти к выводу об отсутствии единой позиции ученых по вопросу определения понятия ЖКХ, об отсутствии единого алгоритма его оценки. В правоприменительной практике также отсутствует единый подход к определению обозначенных понятий. Суды при рассмотрении споров в сфере ЖКХ не раз указывали на «недостаточную четкость определения понятий в правовых актах в области ЖКХ» [10].

По мнению некоторых авторов, ЖКХ представляет собой отрасль народного хозяйства, в которой органы государственной власти (федеральные, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления)

обеспечивают деятельность исполнителя коммунальных услуг, гарантируя комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях [11]. Однако исследуемое понятие без взаимосвязи с оказанием жилищно-коммунальных услуг не отражает специфику рассматриваемой отрасли. В этой связи нельзя не согласиться с понятием, предложенным А.П. Суходоловым, который считает, что ЖКХ – это совокупность предприятий, служб и хозяйств, обеспечивающих население комфортным проживанием путем предоставления жилищно-коммунальных услуг надлежащего качества [12].

Вместе с тем понятие ЖКХ не может быть определено только как совокупность предприятий или организаций, предоставляющих населению жилищно-коммунальные услуги. Когда мы говорим о ЖКХ, то имеем в виду не только конкретные организации, осуществляющие деятельность в данной сфере, но и отрасль народного хозяйства. Безусловно, все зависит от того, для каких целей используется данное понятие. Однако, по нашему мнению, понятие ЖКХ представляет собой сложную, комплексную категорию. Поэтому в нормативно-правовых и правоприменительных актах должно использоваться комплексное понимание ЖКХ, опирающееся на социальные, экономические и правовые элементы, взаимосвязанные и взаимодействующие между собой.

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующее понятие ЖКХ. Жилищно-коммунальное хозяйство – это сложная, комплексная категория, рассматриваемая как отрасль экономики, которая призвана обеспечить население условиями, необходимыми для нормального осуществления его жизнедеятельности, и в которой сосредоточена жилищно-коммунальная деятельность, осуществляемая в отношении объектов газо-, тепло- и электроснабжения населения, жилого фонда, благоустройства придомовой территории, участков, цехов, баз, мастерских, гаражей, специальных машин и механизмов, складских помещений, предназначенных для обслуживания и ремонта объектов жилищно-коммунального хозяйства.

#### *Список литературы*

1. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» // *Собрание законодательства РФ*. 07.05.2012. № 19. Ст. 2337.
2. Указ Президента РФ от 28.04.1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 05.05.1997. № 18. Ст. 2131.

3. Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 г. № 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 01.02.2016. № 5. Ст. 758.

4. Приказ Минфина России от 01.07.2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовая газета. № 32. 05.09.2013.

5. Приказ Минстроя России от 27.04.2016 г. № 286/пр «Об утверждении собирательных классификационных группировок отрасли жилищно-коммунального хозяйства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 33. 15.08.2016.

6. Отраслевое тарифное соглашение в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2017–2019 годы, утвержденное Общероссийским отраслевым объединением работодателей сферы жизнеобеспечения, Общероссийским профсоюзом работников жизнеобеспечения 08.12.2016 г. // Солидарность. № 3. 2017 (начало); Солидарность. № 4. 25.01–01.02.2017 (окончание).

7. Закон Кемеровской области от 12.11.1997 г. № 37-ОЗ «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области» [Электронный ресурс]: [Закон: принят Законодательным собранием Кемеровской области 30.10.1997] // Кузбасс. № 213. 19.11.1997. Режим доступа: [Консультант Плюс]. Загл. с экрана. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.10.1998 г. № 41-ЗАО «О жилищно-коммунальном хозяйстве Ямало-Ненецкого автономного округа» [Электронный ресурс]: [Закон: принят Государст-

венной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 23.09.1998] // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. Сентябрь 1998. № 7/1. Режим доступа: [КонсультантПлюс]. Загл. с экрана.

8. Закон Республики Северная Осетия – Алания от 30.04.1999 г. № 12-РЗ «О жилищно-коммунальном хозяйстве» [Электронный ресурс]: [Закон: принят постановлением Парламента РСО-Алания от 20.04.1999] // Газета «Северная Осетия». Режим доступа: [КонсультантПлюс]. Загл. с экрана.

9. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.02.2011 г. по делу № А12-16629/2010; Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.10.2010 г. по делу № А12-11999/2010 // Архив решений арбитражных судов. <http://www.consultantkirov.ru>

10. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.06.2014 г. по делу № А21-9674/2013; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 21.01.2011 г. по делу № А75-6617/2010 // Архив решений арбитражных судов. <http://www.consultantkirov.ru>

11. Стукалов А.В. Компетенция органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства // Административное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 32.

12. Суходолов А.П. Жилищно-коммунальное хозяйство Иркутской области: состояние и проблемы // Известия ИГЭА. 2010. № 5. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/zhilishchno-kommunalnoe-hozyaystvo-irkutskoy-oblasti-sostoyanie-i-problemy>.

## THE CONCEPT OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES IN THE CONTEXT OF RUSSIAN LEGISLATION

*E.V. Nikitinskaya*

The author provides a comparative legal analysis of the concept of housing and communal services. By analyzing the legislation of the Russian Federation and its subjects, the law enforcement practices on this issue, the author attempts to define the concept of housing and communal services.

*Keywords:* housing and communal services, housing services, Federal legislation, legislation of constituent entities of the Russian Federation, sector of economy.

### References

1. Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2012 g. № 600 «O merah po obespecheniyu grazhdan Rossijskoj Federacii dostupnym i komfortnym zhil'em i povysheniyu kachestva zhilishchno-kommunal'nyh uslug» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 07.05.2012. № 19. St. 2337.

2. Ukaz Prezidenta RF ot 28.04.1997 g. № 425 «O reforme zhilishchno-kommunal'nogo hozyajstva v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 05.05.1997. № 18. St. 2131.

3. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 26.01.2016 g. № 80-r «Strategiya razvitiya zhilishchno-kommunal'nogo hozyajstva v Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 01.02.2016. № 5. St. 758.

4. Prikaz Minfina Rossii ot 01.07.2013 g. № 65n «Ob utverzhenii Ukazanii o poryadke primeneniya byudzh-

noj klassifikacii Rossijskoj Federacii» // Finansovaya gazeta. № 32. 05.09.2013.

5. Prikaz Ministroya Rossii ot 27.04.2016 g. № 286/pr «Ob utverzhenii sobiratel'nyh klassifikacionnyh gruppировок otrasli zhilishchno-kommunal'nogo hozyajstva» // Byulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti. № 33. 15.08.2016.

6. Otrasleye tarifnoe soglasenie v zhilishchno-kommunal'nom hozyajstve Rossijskoj Federacii na 2017–2019 gody, utverzhdennoe Obshcherossijskim otraslevym ob'edineniem rabotodatelej sfery zhizneobespecheniya, Obshcherossijskim profsoyuzom rabotnikov zhizneobespecheniya 08.12.2016 g. // Solidarnost'. № 3. 2017 (nachalo); Solidarnost'. № 4. 25.01–01.02.2017 (okonchanie).

7. Zakon Kemerovskoj oblasti ot 12.11.1997 g. № 37-OZ «O zhilishchno-kommunal'nom hozyajstve Kemerovskoj oblasti» [Elektronnyj resurs]: [Zakon: prinyat Zakonodatel'nym sobranie Kemerovskoj oblasti 30.10.1997] // Kuzbass. № 213. 19.11.1997. Rezhim dos-

tupa: [Konsul'tantPlyus]. Zagl. s ehkrana. Zakon Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga ot 06.10.1998 g. № 41-ZAO «O zhilishchno-kommunal'nom hozyajstve Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga» [Elektronnyj resurs]: [Zakon: prinyat Gosudarstvennoj Dumoj Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga 23.09.1998] // Vedomosti Gosudarstvennoj Dumy Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga. Sentyabr' 1998. № 7/1. Rezhim dostupa: [Konsul'tantPlyus]. Zagl. s ehkrana.

8. Zakon Respubliki Severnaya Osetiya – Alaniya ot 30.04.1999 g. № 12-RZ «O zhilishchno-kommunal'nom hozyajstve» [Elektronnyj resurs]: [Zakon: prinyat postanovleniem Parlamenta RSO-Alaniya ot 20.04.1999] // Gazeta «Severnaya Osetiya». Rezhim dostupa: [Konsul'tantPlyus]. Zagl. s ehkrana.

9. Postanovlenie Dvenadcatogo arbitrazhnogo apellyacionnogo suda ot 03.02.2011 g. po delu № A12-16629/2010; Postanovlenie Dvenadcatogo arbitrazhnogo

apellyacionnogo suda ot 29.10.2010 g. po delu № A12-11999/2010 // Arhiv reshenij arbitrazhnyh sudov. <http://www.consultantkirov.ru>

10. Postanovlenie Trinadcatogo arbitrazhnogo apellyacionnogo suda ot 10.06.2014 g. po delu № A21-9674/2013; Postanovlenie Vos'mogo arbitrazhnogo apellyacionnogo suda ot 21.01.2011 g. po delu № A75-6617/2010 // Arhiv reshenij arbitrazhnyh sudov. <http://www.consultantkirov.ru>

11. Stukalov A.V. Kompetenciya organov mestnogo samoupravleniya v oblasti zhilishchno-kommunal'nogo hozyajstva // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2010. № 12. S. 32.

12. Suhodolov A.P. Zhilishchno-kommunal'noe hozyajstvo Irkutskoj oblasti: sostoyanie i problemy // Izvestiya IGEhA. 2010. № 5. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/zhilishchno-kommunalnoe-hozyaystvo-irkutskoy-oblasti-sostoyanie-i-problemy>.