

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА\*

*Аннотация.* Одной из основных задач, возлагаемых государством на жилищно-коммунальное хозяйство, являющееся сферой, непосредственно связанной с благосостоянием населения, реализацией его конституционных прав и удовлетворением нормальных жизненных потребностей, является достижение равновесия между интересами государства и человека, снятие социальной напряженности и, в итоге, достижение конечной цели – повышение качества жизни людей.

*Ключевые слова:* местное самоуправление; жилищное, коммунальное обслуживание; хозяйство.

В последние годы трудности, связанные с функционированием ЖКХ, стали объектом всестороннего пристального внимания, однако серьезных положительных изменений в этой сфере по-прежнему не происходит. Напротив, наблюдается тенденциозное ухудшение как технического, так и финансового положения комплекса. ЖКХ по-прежнему характеризуется отсутствием эффективных экономических отношений и низким качеством предоставляемых услуг, которые ущемляют конституционные права граждан на достойную жизнь и защиту человеческого достоинства. Крайне высокая степень износа основных фондов, тяжелая финансовая ситуация на предприятиях ЖКХ, не прозрачные условия финансово-хозяйственной деятельности делают отрасль привлекательной в основном только для олигархических инвесторов.

Поскольку ЖКХ является сферой, непосредственно связанной с благосостоянием населения, реализацией его конституционных прав и удовлетворением нормальных жизненных потребностей, главной задачей государства сейчас является достижение равновесия между интересами государства и человека, снятие социальной напряженности, достижение конечной цели – повышение качества жизни людей [1].

Очевидно, что современное состояние ЖКХ, его реформа приводят в целом к неудовлетворительным результатам и требуют новых путей реформирования.

Попробуем разобраться, что же такое ЖКХ, какова его роль в реализации конституционных прав населения.

При наличии ряда общих родовых признаков с другими отраслями социально-экономического характера, жилищно-коммунальные услуги имеют видовое своеобразие, т.к. непосредственно связаны с воспроизводством жилищного фонда, который в значительной мере определяет реализацию конституционных прав граждан и ход экономических, социальных, демографических и политических процессов.

Удовлетворение потребностей населения в услугах ЖКХ является одним из самых распространенных способов реализации конституционных прав,

\* © Нефедов А.А.

поскольку именно оно является одной из важнейших отраслей обслуживания, представляет собой наиболее крупную часть народного хозяйства.

В настоящее время в системе ЖКХ действует более 55 тыс. предприятий, в том числе 10 тыс. муниципальных и государственных, в отрасли занято около 4 млн. чел. Однако, несмотря на рост объемов услуг, работ и продукции, произведенных в отрасли, многие предприятия являются формально убыточными [2].

Согласно проведенным исследованиям, жилищно-коммунальное хозяйство имеет ряд особенностей, которые отличают его от других отраслей. Так, специфическими чертами отрасли является:

местный характер деятельности жилищно-коммунальных предприятий, потребителями продукции (услуг) которых являются, прежде всего, население, а также расположенные на нем предприятия промышленности, транспорта и др.;

процессы производства и потребления продукции (услуг) в жилищно-коммунальном хозяйстве неразрывно связаны с другими отраслями, эта продукция не может накапливаться для последующей реализации;

предприятия жилищно-коммунального хозяйства должны быть готовы отпустить столько продукции и реализовать столько услуг, сколько их требуется в каждый конкретный момент времени;

нецелесообразность предоставления коммунальной продукции сверх оптимального предела, определяемого численностью населения, размерами территории и особенностями ее планировки, своеобразием климатических условий, степенью развития градообразующей и градообслуживающих сфер;

независимость численности основного эксплуатационного персонала непосредственно от объема производимой коммунальной продукции, что связано с выполнением работ по обслуживанию машин и оборудования, а также количеством дежурного персонала;

отличная от других отраслей структура основных фондов, при которой удельный вес пассивной части в 2 раза выше, чем на промышленных предприятиях;

особенная структура затрат на производство коммунальных услуг, при которой основными затратами являются расходы на энергоносители;

многоотраслевой (более 30 отраслей) характер;

высокая доля муниципальной собственности на земельные участки, водные и лесные ресурсы, жилой и нежилой фонд;

конечным потребителем услуг являются домохозяйства, коммерческие и некоммерческие организации, органы власти [3].

О частых нарушениях конституционных прав граждан, связанных с процессами реформирования ЖКХ, свидетельствует рост правонарушений, выявленных Государственной жилищной инспекцией Российской Федерации. Современная стратегия реформы ЖКХ установлена в Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 гг., подпрограммах «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса в РФ» и «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры». Намеченные задачи по реформе ЖКХ требуют скоординированных и последовательных действий всех уровней власти по обязательному выполнению мероприятий, предусмотренных каждым этапом подпрограммы.

Однако качество нормативно-правовой базы, значительная пробельность

---

---

законодательства, степень его полноты и соответствия особенностям регулируемого объекта в значительной степени обуславливают низкую эффективность управления ЖКХ, уровень реализации конституционных прав населения в указанной сфере. Практика показывает, что как на федеральном, так и на региональном уровнях отсутствуют последовательные и скоординированные меры по реализации новой модели экономических взаимоотношений. Обращает на себя внимание отсутствие ряда необходимых норм в новом законодательстве, в том числе регулирующих порядок организации управления в сфере ЖКХ, обеспечивающих нормативно-правовое сопровождение реформы, механизм ее реализации.

Реформа осуществляется с различными нарушениями в виде несоблюдения федеральных стандартов, превышения роста стоимости жилищно-коммунальных услуг, неустойчивого функционирования системы ЖКХ и т.д. В этой связи реформа ЖКХ нуждается в координации деятельности субъектов Российской Федерации по ее проведению и комплексном подходе к перестроению правовой базы, регулирующей отношения в сфере ЖКХ, а законодательное сопровождение реформ требует эффективной нормотворческой деятельности.

Анализ положений о структурных подразделениях администраций субъектов федерации, выполняющих функции ЖКХ, показал, что, так же, как и на федеральном уровне, практически у всех субъектов федерации в компетенционных актах отсутствуют цели, недостаточно полно и четко определены задачи и функции органов управления, наблюдается подмена этих терминов, имеют место значительные расхождения в формулировках как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации.

Анализ текущего законодательства позволяет сделать вывод о том, что полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными и региональными законами, отраслевыми нормативными актами, уставами муниципальных образований, в реальной действительности значительно шире, чем это предусмотрено законодательством о местном самоуправлении. В то же время перечень вопросов местного значения не может быть расширен путем принятия нормативных актов, возлагающих на органы местного самоуправления дополнительные полномочия в какой-либо сфере, поскольку это противоречит тому же законодательству.

Очевидно, что общий объем полномочий исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления должен обеспечивать их нормальное функционирование и поэтому нуждается в расширении. В целях обеспечения реального объема полномочий органов местного самоуправления необходима законодательная инициатива в решении проблемы расширения перечня вопросов местного значения и полномочий по собственной инициативе субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с соблюдением определенных условий.

Конституционные права граждан на получение качественных жилищно-коммунальных услуг, улучшения условий проживания нуждаются в защите.

Сравнительный анализ законов субъектов Российской Федерации «Об административных правонарушениях» показывает, что правовое регулирование отношений в сфере ЖКХ, устанавливаемых этими законами, осуществляется с разной степенью полноты. Законы значительно отличаются друг от друга по объему правонарушений, имеют разную структуру. В целом обзор регионального законодательства позволяет заметить явно недостаточное количество ста-

тей, посвященных сфере ЖКХ, что влечет рост числа правонарушений [4].

Действующее законодательство не обеспечивает системного решения проблем ЖКХ, реализации конституционных прав населения и не соответствует рыночным правилам поведения хозяйствующих субъектов и работников ЖКХ.

В этих условиях задача власти заключается в разработке комплекса мер, способствующих повышению инвестиционной привлекательности ЖКХ, в том числе:

1. создание правовой среды по инвестиционному проектированию в сфере ЖКХ, учитывающей территориальные особенности;
2. организация конкурсов инвестиционных проектов и отбор наиболее эффективных вариантов;
3. контроль за процессом реализации инвестиционных проектов;
4. содействие практической реализации эффективных инвестиционных проектов (налоговые льготы, поручительства, гарантии, финансовая помощь в виде дотаций, субсидий, бюджетных ссуд и др.);
5. создание информационной базы об экономическом потенциале муниципального образования, состоянии ЖКХ и его предприятий.

Анализ правового регулирования ЖКХ в субъектах РФ показывает, что реформа, проводимая муниципальными образованиями, заключается в создании отдельных элементов преобразований в ЖКХ, коренного же преобразования не происходит. Более того, проводя реформу ЖКХ, государство должно играть активную роль в социальной защите населения, реализации его конституционных прав, модернизации коммунальной инфраструктуры, капитальном ремонте и строительстве жилищного фонда, улучшении качества коммунальных услуг, снижении их себестоимости.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. См.: Ягодина Л.П. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: организационно-правовые аспекты: Автореф. канд. юрид. наук. – М., 2008.
2. Гришина Е.Ю. Административно-правовое регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Проблемы и пути их решения // Административное право. – 2009. N 1.
3. См.: Сугаипов М.Ю. Организационно-экономический механизм функционирования жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования на принципах предпринимательства: Автореф. канд. юрид. наук. – Великий Новгород, 2008.
4. См.: Ягодина Л.П. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: организационно-правовые аспекты: Автореф. канд. юрид. наук. – М., 2008.

A. Nefedov

#### CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION, CURRENT PROBLEMS IN HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

*Abstract.* One of the main tasks assigned by the state for housing and communal services, an area directly related to the welfare of the population, realization of his constitutional rights and satisfy the normal necessities of life, is to achieve a balance between state interests and rights, the removal of social tensions, and eventually reach the final goal - improving the quality of life.

*Key words:* local government; housing, utility service; economy.