

## АНАЛИЗ ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОГО АППАРАТА СФЕРЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Татьяна Александровна Шкода<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ФГБОУ ВПО Ульяновский государственный технический университет  
432027, г. Ульяновск, ул. Северный Венец, 32

<sup>1</sup> Аспирант, кафедра Экономика и организация производства  
E-mail: tatyana\_pavlenko@mail.ru

Поступила в редакцию: 19.01.2016      Одобрена: 21.02.2016

**Аннотация.** Успешное функционирование любой системы должно быть основано на «структурно упорядоченном целостном единстве отдельных элементов». Одним из главных ее элементов является терминологический аппарат. Данная статья посвящена изучению понятийного аппарата сферы жилищно-коммунального хозяйства. Результаты исследования показали, что в настоящий момент нет четкого и однозначного понимания ни одного из рассматриваемых понятий в нормативно-правовой литературе, в результате чего существенно затрудняется процесс государственного регулирования коммунального хозяйства, целью которого стоит скорейшая модернизация и повышение эффективности его работы.

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, коммунальная инфраструктура, организация коммунального комплекса.

**Для ссылки:** Шкода Т. А. Анализ терминологического аппарата сферы жилищно-коммунального хозяйства // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 1. С. 72–75. DOI: 10.18184/2079-4665.2016.7.1.72.75

Последние несколько десятилетий жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ) находится в глубоком кризисном состоянии. В попытке изменить сложившуюся ситуацию в нормативно-правовые акты постоянно вносятся изменения и разрабатываются новые документы. К сожалению, при этом зачастую допускаются неточности и расхождения, в особенности, в понятийном аппарате, что негативно влияет на качество нормативно-правовых актов и усложняет правоприменительную деятельность [1, 2, 3, 4]. Анализ основных законодательных актов сферы ЖКХ нашей страны выявил, что для обозначения одного и того же явления используются различные трактовки, что является нарушением терминологического единства.

По мнению многих авторов, главным свойством понятийного аппарата должна быть системность. «Понятийный аппарат не просто набор терминов и их определений, а совокупность взаимосвязанных, согласованных и соподчиненных понятий, каждое из которых имеет свое место и назначение. При этом он обладает системообразующими признаками, т.е. представляет собой структурно упорядоченное целостное единство отдельных элементов – понятий, категорий и терминов» [5].

В данной статье рассматриваются только три основных понятия сферы ЖКХ: «жилищно-коммунальное хозяйство», «система коммунальной инфраструктуры» и «организация коммунального

комплекса», однако даже их анализ выявил целый ряд неточностей, противоречий и, как следствие отсутствие, возможности их точного понимания.

### 1. Жилищно-коммунальное хозяйство

Понятие «жилищно-коммунальное хозяйство» прочно вошло в нашу жизнь, и кажется совершенно понятным с бытовой точки зрения. Однако поиск данного понятия в нормативно-правовой документации оказался безуспешным, на сегодняшний день такая его форма вообще отсутствует в форме термина.

Большая советская энциклопедия содержит в себе два понятия: «жилищное хозяйство» и «коммунальное хозяйство», аналогична ситуация и при обращении к Современному экономическому словарю.

Единственным нормативным документом, содержащим понятие «жилищное хозяйство» являлся федеральный закон № 4218-1 от 24.12.1998 г. «Об основах Федеральной жилищной политики» (далее федеральный закон № 4218-1), но в 2005 году он утратил силу, соответственно и понятие утратило свой нормативно-правовой характер.

Данные табл. 1 показывают, что в нашей стране понятие жилищно-коммунальное хозяйство» нормативно не урегулировано и сегодня существует только как совокупность двух терминов, указанных в Большой советской энциклопедии и Современном экономическом словаре, при этом их форму-

Таблица 1

Трактовка группы понятий ЖКХ: «жилищное хозяйство» и «коммунальное хозяйство»

№ п/п	Трактовка понятия	Источник
1	«Жилищная сфера – область народного хозяйства, включающая строительство и реконструкцию жилища, сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры, управление жилищным фондом, его содержание и ремонт» [6].	Федеральный закон № 4218-1
2	«Жилищное хозяйство – сфера экономики, часть хозяйства страны, обеспечивающая содержание в надлежащем состоянии, функционирование жилого фонда, то есть совокупности жилых и вспомогательных помещений» [7].	Современный экономический словарь
3	«Коммунальное хозяйство – совокупность служб, организаций, технических средств по обслуживанию населения (водоснабжение, энергоснабжение, теплоснабжение, канализация, городской транспорт, химчистка, бани, дорожное хозяйство, уборка улиц, дворов и др.)» [7].	Современный экономический словарь
4	«Жилищное хозяйство в СССР – отрасль хозяйства, имеющая своей задачей удовлетворение жилищно-бытовых потребностей населения и его расселение в соответствии с нуждами растущего народного хозяйства страны» [8].	Большая советская энциклопедия
5	«Коммунальное хозяйство – совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, поселков и сёл» [8].	Большая советская энциклопедия

лировки значительно отличаются друг от друга, что связано со спецификой экономической деятельности в Советское время и настоящий момент.

На основании проанализированной информации, формулировку данного термина можно было бы представить в следующем виде: «ЖКХ – это совокупность жилищной и коммунальной инфраструктуры, функционирование которых направлено на обеспечение удобства и комфортного существования граждан».

## II. Система коммунальной инфраструктуры

Понимание того, какие объекты входят в состав коммунальной инфраструктуры, должно быть обеспечено наличием четко сформулированного термина. Поскольку основным документом, регулирующим коммунальный комплекс в нашей стране, является федеральный закон № 210-ФЗ от 30.12.2004 г. «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (далее федеральный закон № 210-ФЗ), соответственно необходимо руководствоваться его понятийный аппаратом. Анализ данного документа выявил:

1. Понятийный аппарат данного закона в изначальной своей редакции содержал понятие «система коммунальной инфраструктуры». При этом до 2011 года данное понятие включало технические объекты сфер тепло-, водо-, электроснабжения и очистки сточных вод.
2. С 01.01.2011 г. в силу вступили в действие изменения в указанный федеральный закон, согласно которым трактовка данного термина стала звучать иначе: из состава ранее указанных объектов были исключены объекты тепло-, электроснабжения. В такой формулировке термин «система коммунальной инфраструктуры»

просуществовал только до 01.04.2013 г., после чего вообще был исключен из понятийного аппарата федерального закона. Планово исключаемые объекты из состава коммунальной инфраструктуры имеют явно целенаправленный характер, связанный со спецификой закона, направленного на процесс регулирования тарифов сферы коммунального комплекса и проводимых в то время реформ в системе энергетики.

Сегодня данный термин можно найти в федеральном законе № 115-ФЗ от 21.07.2005 г. «О концессионных соглашениях», и трактовка его существенно отличается от существовавших ранее: в перечень объектов здесь входят «... объекты тепло-, газо- и энергоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий, а также объекты социально-бытового назначения».

Несмотря на то, что период действия данного понятия начался с 2005 года, т.е. до 2013 года оно противоречило не просто формулировке, указанной в Федеральном законе № 210-ФЗ, но и проводимой в то время идеологии внесения изменений в его понимание, такая формулировка, наиболее полно и понятно отражает перечень объектов, входящих в систему коммунальной инфраструктуры.

## III. Организация коммунального комплекса

Понятие «организация коммунального комплекса» характеризует перечень субъектов, функционирующих в системе коммунального хозяйства. Трак-

товка данного понятия была обнаружена в 3-х нормативно-правовых документах нашей страны, при этом, как и ранее, эти формулировки друг другу противоречат.

Первым документом, является рассматриваемый ранее федеральный закон №210-ФЗ. В изначальной редакции понятие «организация коммунального комплекса» включало субъектов, осуществляющих эксплуатацию объектов «...электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или) осуществляющее эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов». С 2008 года начался процесс внесения изменений в закон и первым из перечисленных субъектов был исключен тот, что осуществляет эксплуатацию объектов по электроснабжению. Характерно, что на этот момент и последующие три года, понятие «Система коммунальной инфраструктуры» данного закона еще включало объекты «электроснабжения». К началу 2011 года исключаются субъекты осуществляющие эксплуатацию объектов по теплоснабжению, а через 2 года и по водоснабжению и водоотведению.

Сегодня понятие «организация коммунального комплекса» в федеральном законе №210-ФЗ звучит так: это «юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы или индивидуальный предприниматель, осуществляющие эксплуатацию объектов, используемых для утилизации, обезвреживания и захоронения твердых бытовых отходов».

В тоже время, в период с 31.01.2013 года начинает действовать Приказ Федеральной Службы Государственной Статистики №41 от 31.01.2013 г. «Об утверждении указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 22-жкх (сводная) «Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы» (далее 41 Приказ). Согласно данному приказу понятие «организация коммунального комплекса» в противоречие действующему федеральному закону № 210-ФЗ трактуется совершенно иначе, а именно включает субъектов, осуществляющих эксплуатацию объектов «...электро-, газо-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или) осуществляющее эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов» [9].

В 2014 году на смену ранее действующему 41 Приказу вступает в действие Приказ Федеральной Службы Государственной Статистики № 719 от 22.12.2014 г. «Об утверждении указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 22-жкх (сводная) «Сведения о ра-

боте жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы», который, включая понятие «организация коммунального комплекса», дословно его повторяет.

Поскольку, как и в выше рассмотренных понятиях согласованности в трактовки данного понятий нет, следуя идеологии Федерального закона № 115-ФЗ от 21.07.2005 г. «О концессионных соглашениях» формулировку «организации коммунального комплекса» можно было представить в следующем виде: « - организации, осуществлявшие эксплуатацию объектов тепло-, газо- и энергоснабжения, централизованной системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения».

Таким образом, все изложенное дает возможность сделать вывод о том, что на сегодняшний момент в нашей стране нет единого и четкого понимания, что из себя представляет Жилищно-коммунальное хозяйство, коммунальная инфраструктура, организации коммунального комплекса. Неоднозначное толкование указанных понятий в правовом поле существенно затрудняет процесс государственного регулирования коммунального хозяйства, результатом чего является повышение степени неудовлетворенности населения качеством предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. В тоже время, как указывалось выше, процесс модернизации ЖКХ, в котором так нуждается наша страна, требует четкого понимания инвесторами, какие объекты подпадают под сферу ЖКХ, и с какими субъектами необходимо выстраивать отношения по разработке и внедрению эффективных технологий. Все указанное говорит о необходимости на государственном уровне прийти к единому пониманию основных терминов ЖКХ в нашей стране, и закрепить их в нормативно-правовых актах.

#### Список литературы

1. Кондратьева М.Н., Е.В. Баландина, Г.А. Николаев. Проблемы Жилищно-коммунального хозяйства: законодательный аспект // Приоритеты России. 2011. № 39 (132). С. 10–14.
2. Волпенко Н.Н. Правовые отношения: понятие и классификация // Вестник Волгоградского государственного университета. 2003. № 3. С. 76–89.

3. Адарина Р.Т. Ресурсоснабжающие предприятия ЖКХ: экономический и правовой аспекты определения // Известия Санкт-петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 5. С. 30–35.
4. Стукалов А.В. Место и роль жилищно-коммунального хозяйства в решении вопросов местного значения органами публичной власти // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 5–15.
5. Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права: Монография. Екатеринбург, 1997. С. 72.
6. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2006.
7. Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <http://bse.sci-lib.com/.7>

M.I.R. (Modernization. Innovation. Research)  
ISSN 2411-796X (Online)  
ISSN 2079-4665 (Print)

MODERNIZATION

## ANALYSIS TERMINOLOGICAL APPARATUS SERVICES HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Tatiana Skoda

### Abstract

*This paper presents an analysis of regulatory documents for the presence of each other and compliance with the basic concepts of the field of housing and communal services "housing and communal services", "public infrastructure" and "organization of public utilities." The results showed that at the moment there is no clear and unambiguous understanding of any of the concepts in question, resulting in significantly complicates the process of state regulation of public utilities, the purpose of which is speedy modernization and improvement of its efficiency.*

**Keywords:** housing and communal services, municipal infrastructure, organization of public utilities.

**Correspondence:** Skoda Tatiana, Ulyanovsk State Technical University (32, Severny Venets street, Ulyanovsk, 432027), Russian Federation, [tatyana\\_pavlenko@mail.ru](mailto:tatyana_pavlenko@mail.ru)

**Reference:** Skoda T. A. Analysis terminological apparatus services housing and communal services. M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2016, vol. 7, no. 1, pp. 72–75. DOI: 10.18184/2079-4665.2016.7.1.72.75

