



6. Khalygov N.G., Khalygov N.B., Mursakulov N.N., Khalygov Kh.N. Terrorism na aviatsion-nom transporte: tipy ugroz i ikh istochniki (Terrorism in aviation transport: types of threats and their sources). *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost'*, 2016, No. 10, pp. 143-154.

Дата поступления: 22.01.2019

Received: 22.01.2019

УДК 342.9

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В ОБЛАСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ
ЖИЛИЩНОГО ФОНДА В ГОРОДАХ
РОССИИ**

ПРОКОФЬЕВ Константин Георгиевич
*кандидат юридических наук, и.о. ректора
Курганского государственного университе-
та, г. Курган, Россия. E-mail: 775777@bk.ru*

ПЕТРОВ Петр Алексеевич
*заместитель генерального директора ООО
«Лидер Консалт Право», г. Санкт-
Петербург, Россия. E-mail: pdsg@list.ru*

СЕЛИВЕРСТОВ Илья Николаевич
*следователь Кингисеппского межрайонного
следственного отдела следственного управ-
ления Следственного комитета Российской
Федерации по Ленинградской области,
г. Кингисепп, Ленинградская область, Россия.
E-mail: pdsg@list.ru*

**STATE ADMINISTRATION IN THE
FIELD OF HOUSING STOCK
MODERNIZATION IN RUSSIAN CITIES**

PROKOFIEV Konstantin Georgievich
*Candidate of Law, Acting Rector of Kurgan
State University, Kurgan, Russia.
E-mail: 775777@bk.ru*

PETROV Petr Alekseevich
*Deputy General Director of ООО Lider Con-
sult Pravo, St. Petersburg, Russia.
E-mail: pdsg@list.ru*

SELIVERSTOV Ilya Nikolaevich
*Investigator of the Kingisepp Interdistrict In-
vestigative Department of the Investigative Di-
vision of the Investigative Committee of the
Russian Federation in the Leningrad Region,
Kingisepp, Leningrad Region, Russia.
E-mail: pdsg@list.ru*

Системообразующей основой комплекса методов, принципов и субъектов государственного управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда городов России является блок целеполагания, поскольку нужно выделить основную, приоритетную, цель, которая определяет единство всей совокупности целей технического, экономического, правового, социального и морального характера. Такой приоритетной целью всей полисубъектной системы управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда является его модернизация.

Ключевые слова: государство, управление, жилищный фонд, административное право, гражданское право, мораль.

The main strategic background of the complex of methods, principles and subjects of state administration of the operation and maintenance of the housing stock of Russian cities is a goal-setting block, so far it is necessary to single out the main, priority goal, which determines the unity of the entire set of technical, economic, legal, social and moral goals. This priority goal of the entire polysubject control system for the operation and maintenance of the housing stock is the goal of modernizing the latter, and this paper is devoted to it.

Key words: state, administration, housing stock, administrative law, civil law, moral.



Общей тенденцией исторического развития представлений о административно-правовом регулировании и о правомерном государственном административном управлении социальными процессами и отношениями является постепенное продвижение от представлений об универсальных возможностях государства до современного понимания государства как сложного, многоступенчатого и полифункционального социально-правового института. Этот институт в условиях рыночной экономики воздействует на социально важные объекты преимущественно посредством правовых инструментов. Именно право является тем универсальным средством, который позволяет максимально гармонизировать интересы всех членов общества, обеспечить им достойные условия жизни и общественно полезного труда, поддерживать воспроизводство разумного баланса между интересами личности, общества и государства [1, с. 119]. В самой значительной мере это относится к сфере проживания граждан. От качества и состояния жилищного фонда напрямую зависит работоспособность населения, его лояльность государству, уровень моральности, динамика нравственно-правовой социализации молодого поколения. Социальный статус гражданина определяется во многом тем, в каком доме и в каком районе он проживает [2, с. 58]. Нужно признать, что в социальном государстве решение задачи обеспечения достойных жилищных условий для всех граждан в значительной степени является самоцелью государственного управления.

Сказанное особенно актуально в отношении городского жилищного фонда, поскольку в городах Российской Федерации проживает порядка 75% всего населения страны. В городах Российской Федерации более половины домов, нуждающихся в срочном капитальном ремонте, по-прежнему ждут своей очереди [7, с. 4]. Еще более трагические последствия могут иметь ошибки в эксплуатации многоквартирного жилого дома, нарушение действующих нормативов, о чем прямо говорил Президент Российской Федерации В.В. Путин на оперативном совещании в штабе МЧС в Магнитогорске 31 декабря 2018 г. [5].

Разумеется, никогда нельзя исключать воздействие на ситуацию с организацией эксплуатации, технического обслуживания и ремонта жилищного фонда техногенного и человеческого фактора. Следует также иметь в виду реальные возможности экономики на федеральном и местном уровне, степень благосостояния граждан, позволяющую им участвовать в решении возникающих проблем. Однако все это не снижает, а наоборот, усиливает значение административно-правовых регуляторов в данной сфере.

В настоящее время правовые основы государственного регулирования социальных отношений в сфере эксплуатации, технического обслуживания, ремонта и модернизации жилищного фонда определяются Жилищным кодексом Российской Федерации от 22.12. 2004 г. № 188-ФЗ (в редакции от 22.01.2019 г.), Градостроительным кодексом Российской Федерации от 07.05.1998 г. № 73-ФЗ (ред. от 31.12.2005), Федеральным законом «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ (в редакции от 02.07.2013 г.), а также другими нормативно-правовыми документами.

В сфере модернизации жилищного фонда поставлены масштабные цели, соответствующие сложности имеющихся проблем. Согласно Федеральной целевой программе «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 годы», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2010 г. № 102-р, доля многоквартирных домов с физическим износом от 31% до 65% в общей площади многоквартирных домов, снизится с 33% (в 2008 году) до 19% в 2020 году, а доля многоквартирных домов с физическим износом более 65% в общей площади многоквартирных домов, снизится с 4,1 % в 2008 году до 0% к 2020 году. Важной предпосылкой организации деятельности государства по модернизации жилищного фонда Российской Федерации и развития гражданско-правовых отношений в этой сфере является национальный проект «Жилье и городская среда», утвержденный Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (про-



токол от 24 сентября 2018 г. № 12). Финансовое обеспечение проекта предусмотрено «Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», которые были разработаны Министерством финансов Российской Федерации в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации с учетом итогов реализации бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на период до 2018–2020 годов. При подготовке Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики были учтены положения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года.

В целом существующая нормативно-правовая база позволяет обеспечивать на социально приемлемом уровне эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт жилищного фонда, оперативно осуществлять меры государственной поддержки и регулирования, включая привлечение в жилищную сферу кредитных ресурсов и частных инвестиций. Вместе с тем задача совершенствования форм и методов государственно-правового регулирования в этой области остается актуальной, что обусловлено ростом благосостояния граждан и необходимостью постоянного улучшения их жилищных условий, необходимостью решения демографической проблемы, усложнением современных технических средств эксплуатации и ремонта жилищного фонда, необходимостью его модернизации, а также общими тенденциями развития конституционного, муниципального, гражданско-правового, административно-правового законодательства в Российской Федерации.

Современная система управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда должна отражать многообразие форм собственности, возрастание роли и возможностей институтов государственной власти, органов местного самоуправления, развитие административного и гражданского законодательства Российской Федерации в целом. Сегодня государственно-правовая политика в области реализации прав граждан Российской Федерации на жилье социально приемлемого качества, в целом – на достойные условия жизни, должна быть направлена не только на создание правовых, организационных и экономических условий для застройки нового жилья, но и на модернизацию системы организации эксплуатации, технического обслуживания и ремонта уже имеющегося жилищного фонда. Для этого требуется модернизация и самой системы государственного регулирования этой деятельности. Целью этой модернизации должна в целом стать социально одобряемая, осуществляемая в соответствии с принципами права, морали, технической целесообразности деятельность, которая бы обеспечивала в тесном взаимодействии с различными государственными структурами, институтами гражданского общества, коммерческими структурами и гражданами высокий уровень управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда, надежность этой системы управления, высокую степень безопасности зданий, необходимую степень энергосбережения и энергоэффективности, комфортности жилья и примыкающей к нему среды. И таким образом обеспечивала бы своего рода «человекоориентированность» жилищного фонда Российской Федерации. Важным социальным результатом такого рода модернизации жилищного фонда должно стать принципиальное уменьшение затрат на его воспроизводство, что позволит снизить нагрузку на малообеспеченные слои населения, которые преимущественно расселены в домах, нуждающихся в первоочередном ремонте и характеризующихся низкой степенью энергоэффективности, низким уровнем безопасности.

Единый, унифицированный механизм управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилого фонда вряд ли будет эффективен в условиях большой страны, для которой характерно многообразие местных условий, включая традиции и особенности правовой культуры населения, многообразие форм собственности, существенные различия в характере жилой застройки. Адекватным существующим условиям может быть не какой-то единый ме-



ханизм управления эксплуатацией и техническим обслуживанием, а только совокупность различных механизмов, методов деятельности, правовых, организационных и технических принципов, в своем единстве образующих единую систему управления как целеполагающего, организующего и регулирующего воздействия людей на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, как механизм организации, координирования, регулирования и реализации общественных связей [6, с. 25-26; 8, с. 5-12]. Методы административно-правового и гражданско-правового регулирования будут составлять лишь один из элементов этой системы управления, хотя и играющий в ней ту важную роль, которую в целом играют механизмы правового воздействия и правового регулирования в системе управления общественными отношениями.

Особенности системного подхода в области управления определяются деятельностной природой последнего. По сути, любой целенаправленный акт, в отличие от простого наблюдения, следует рассматривать как управляющее воздействие на объект, как управление. Целью управляющего воздействия является не изучение объекта, а поддержание или изменение его состояния. Практическая цель (в нашем случае – обеспечение эффективного управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда), отражая множество целей управления, связана с общим понятием системы как искусственного образования, включающего в себя кроме объекта управления и управляющую часть. В данном случае понятие системы отражает способ понимания, идентификации искусственно создаваемого комплекса взаимодействующих разнородных элементов для реализации процессов управления указанным объектом. Поэтому система управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда – это то, что обеспечивает реализацию процесса управления данным объектом в соответствии с поставленной целью, определяемой социальными, экономическими и техническими задачами, и заданными ограничениями, определяемыми гражданско-правовыми нормами. С правовой точки зрения, функции административного управления можно определить как комплекс делегированных субъекту публичного управления полномочий, существенно значимых для обоснования его планомерной и правомерной деятельности в закреплённых за ним сферах социальной жизни [4, с. 32, 34].

Современная система управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда представляет собой целостную совокупность государственных органов, социальных институтов, коммерческих предприятий, которая складывается на основе действующего законодательства в сфере гражданско-правового регулирования. Эти органы, институты, предприятия и т.п., составляющие сложную, многоступенчатую, систему управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда, действуют на основе гражданско-правовых положений, устанавливающих их правовой статус, и осуществляют принадлежащую им компетенцию в области экономики, социальной жизни, хозяйства, инженерной деятельности [3, с. 3-4]. Поскольку основным системообразующим началом комплекса методов, принципов и субъектов управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда является блок целеполагания, постольку нужно выделить основную, приоритетную, цель, которая определяет единство всей совокупности целей технического, экономического и социального характера. Выше уже отмечалось, что основной проблемой жилищного фонда в нашей стране является его возраст, несоответствие современным стандартам жизни в Российской Федерации и техническим параметрам, когда более половины домов, нуждающихся в срочном капитальном ремонте, по-прежнему ждут своей очереди. Поэтому в качестве приоритетной цели всей системы управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда можно назвать цель его модернизации. Именно она может и должна сыграть роль системообразующего элемента для всего комплекса государственно-правового регулирования организации эксплуатации, технического обслуживания и ремонта жилищного фонда городов Российской Федерации.

**Библиографические ссылки**

1. Захарцев С.И., Сальников В.П. Философия. Философия права. Юридическая наука. М. : Юрлитинформ, 2015.
2. Коробко В.И. Экономика городского хозяйства. М. : Академия, 2006.
3. Маслей С.Э. Компетенция органов местного самоуправления в жилищной сфере : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006.
4. Основы управления в органах внутренних дел / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб. : Фонд «Университет», 2006.
5. Официальный сайт Президента Российской Федерации В.В. Путина [Электронный ресурс]. URL: www.kremlin.ru (дата обращения: 31.12.2018).
6. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М. : Юрайт, 2013.
7. Перов В.А. Развитие системы управления капитальным ремонтом и модернизацией жилищного фонда городов России. СПб., 2011.
8. Рудченко И.И. Правовое регулирование коммунального обслуживания: гражданско-правовой аспект. Краснодар, 2008.

References

1. Zakhartsev S.I., Sal'nikov V.P. Filosofiya. Filosofiya prava. Yuridicheskaya nauka (Philosophy. Philosophy of law. Legal science). Moscow, Yurlitinform, 2015.
2. Korobko V.I. Ekonomika gorodskogo khozyaystva (Economy of urban economy). Moscow, Akademiya, 2006.
3. Masley S.E. Kompetentsiya organov mestnogo samoupravleniya v zhilishchnoy sfere (Competence of local governments in the housing sphere), avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Omsk, 2006.
4. Osnovy upravleniya v organakh vnutrennikh del (Fundamentals of administration in internal affairs bodies), pod obshch. red. V.P. Sal'nikova. St. Petersburg, Fond «Universitet», 2006.
5. Ofitsial'nyy sayt Prezidenta Rossiyskoy Federatsii V.V. Putina (The official website of the President of the Russian Federation V.V. Putin). URL: www.kremlin.ru (accessed date: 31.12.2018).
6. Okhotskiy Ye.V. Teoriya i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya (Theory and mechanisms of modern government). Moscow, Yurayt, 2013.
7. Perov V.A. Razvitiye sistemy upravleniya kapital'nym remontom i modernizatsiyey zhilishchnogo fonda gorodov Rossii (Development of a system for the management of capital repairs and modernization of the housing stock of Russian cities). St. Petersburg, 2011.
8. Rudchenko I.I. Pravovoye regulirovaniye kommunal'nogo obsluzhivaniya: grazhdansko-pravovoy aspekt (Legal regulation of public services: civil law aspect). Krasnodar, 2008.

Дата поступления: 25.01.2019

Received: 25.01.2019