

0- 786854

На правах рукописи



**Бадулина Екатерина Владимировна**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА  
ЖИЛИЩЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Москва – 2010**

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Государственный университет – Высшая школа экономики»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Овчинников Иван Иванович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, доцент  
**Тимофеев Николай Семенович**

кандидат юридических наук, доцент  
**Карабасов Сергей Юрьевич**

**Ведущая организация:** **Институт государства и права  
Российской академии наук**

Защита состоится **15 марта 2011 г.** в «*14-30*» на заседании диссертационного совета Д 212. 048.04 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Государственный университет – Высшая школа экономики» по адресу: 119017, г. Москва, ул. Малая Ордынка, 17, каб. 315.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Государственный университет – Высшая школа экономики»

Автореферат разослан «*01*» *февраля* 2011 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000583321

**Ученый секретарь диссертационного совета**  
кандидат юридических наук, доцент

*Inf*

**Т.Н.Трошкина**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Конституционное признание в Российской Федерации человека, его прав и свобод высшей ценностью, их непосредственное действие, определяющее смысл, содержание и применение законов и деятельность органов публичной власти (государственных органов и органов местного самоуправления), актуализирует проблему взаимоотношений власти и личности, что находит свое отражение во многих современных научных исследованиях<sup>1</sup>. В них справедливо обращается внимание на то, что «власть получила новое измерение - личностное, персонафицированное, ее базовой ориентацией стала деятельность по обеспечению прав и законных интересов граждан. Народный источник власти, по-прежнему признаваемый базисным, сочетается с ее обязанностями перед каждым человеком, гражданином. Эти обязательства становятся императивом для всех органов публичной власти»<sup>2</sup>.

Развитое и эффективно действующее местное самоуправление является необходимым условием демократического развития общества и государства. Европейская хартия местного самоуправления провозглашает, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя, а право граждан участвовать в управлении государственными делами наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне. В демократическом государстве народ является источником власти, «однако, более непосредственно, чем в общине, он нигде не осуществляет свою власть»<sup>3</sup>. Именно местное самоуправление призвано обеспечивать одновременно эффективное и приближенное к населению управление местными делами. Отсюда возникает

---

<sup>1</sup> См., например: Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. - М., 2004; Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. - М., 2005 и др.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Государство как публичная система/Конституционный строй России. Вып. V. № 3/2006/Отв. ред. Ю.Л.Шульженко. - М., 2006. - С.103.

<sup>3</sup> Токвиль А. Демократия в Америке. - М., 1992. - С.66.

проблема участия местного самоуправления в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина по месту жительства, в местных сообществах, в муниципальных образованиях.

До недавнего времени в отечественной, да и в зарубежной литературе, права человека и местное самоуправление, как правило, рассматривались лишь как самостоятельные проблемы. Между тем сама природа этих институтов современной демократии, их нормативно-правовое содержание, функциональное назначение, механизмы реализации и гарантирования свидетельствуют о тесном взаимодействии, взаимопроникновении и взаимодополнении во многом уравнивающих друг друга (в плане сочетания принципов индивидуализма и коллективизма) соответствующих институционных средств развития демократии, в особенности – в специфических социокультурных условиях России<sup>1</sup>.

Недостаточное внимание, которое уделялось в нашей литературе участию органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, обусловлено, в частности, тем, что это участие не нашло своего должного закрепления в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Вступивший в силу с 1 марта 2005 г. Жилищный кодекс Российской Федерации закрепил сложившиеся рыночные отношения в строительстве и управлении жилищным фондом, а также условия реализации гражданами Российской Федерации своего конституционного права на жилище по своему усмотрению и в своих интересах. В настоящее время для граждан существует ряд способов улучшить свои жилищные условия: получить жилые помещения муниципального жилищного фонда социального использования; приобрести жилые помещения на рынке недвижимости с использованием собственных

---

<sup>1</sup>См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и права человека в Российской Федерации. – Ростов н/Д, 1998. – С.3-8.

<sup>2</sup> Далее по тексту – Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003г.

средств, ипотечных жилищных кредитов и безвозмездных субсидий; получить жилые помещения по договорам найма в жилищном фонде коммерческого использования; построить собственное жилье в установленном законе порядке, а также иные способы, предусмотренные действующим законодательством.

Вместе с тем положения Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003г. и положения Жилищного кодекса РФ слабо согласованы и не способствуют эффективному решению вопросов обеспечения права граждан на жилище на муниципальном уровне. Муниципальные образования, призванные решать вопросы местного значения, связанные с обеспечением жизнедеятельности населения, должны особое внимание уделять созданию необходимых условий для реализации социально-экономических прав, включая и право на жилище, реализация которого для большинства населения Российской Федерации зачастую затруднена. В связи с этим комплексное исследование муниципальной деятельности в сфере обеспечения права граждан на жилище является чрезвычайно актуальным, поскольку позволяет выявить проблемы муниципальной деятельности в этой сфере и предложить пути их решения.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Осуществление муниципальной реформы (2003-2009 гг.) в результате которой число муниципальных образований в Российской Федерации увеличилось практически в два раза, предпринимаемые в последние годы федеральной властью усилия по законодательному разграничению полномочий, финансовых ресурсов и ответственности между органами публичной власти разного территориального уровня, а также реализация приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 гг. привлекли внимание конституционной и муниципальной науки к

различным аспектам муниципальной деятельности в жилищной сфере<sup>1</sup>. Однако проведенные исследования по вопросам правового регулирования органов местного самоуправления в жилищной сфере, иным аспектам муниципальной деятельности в сфере обеспечения права граждан на жилище<sup>2</sup> не исчерпали всего комплекса современных проблем, связанных с разносторонней деятельностью органов местного самоуправления в сфере жилищных отношений. Недостаточное внимание уделено также изучению зарубежного опыта в этой сфере.

Общетеоретические и конституционно-правовые аспекты обеспечения прав граждан, в том числе и права на жилище, рассматривались такими учеными как: С.А.Авакьян, М.В.Баглай, Н.В. Витрук, Л.Д.Воеводин, Е.И.Козлова, О.Е.Кутафин, Е.А. Лукашева, Н.И.Матузов и др.

Проблемы правового регулирования компетенции муниципальных образований и ее реализации в различных сферах местной жизни, включая жилищную сферу, исследовались в работах таких авторов, как: А.А.Акмалова, Г.В.Барабашев, Н.С. Бондарь, Т.М.Бялкина, В.И.Васильев, А.А.Замотаев, О.Е.Кутафин, В.Д.Мазаев, И.И.Овчинников, Н.Л. Пешин, А.Н.Писарев, Н.В.Постовой, А.А.Сергеев, Н.С.Тимофеев, А.А.Уваров, В.И.Фадеев, Г.Н. Чеботарев, Н.Н.Черногор, К.Ф. Шеремет, Е.С. Шугрина и др.

Свой вклад в разработку проблем реализации права граждан на жилище внесли также ученые: П.В.Крашенинников, Е.С.Крюкова, Литовкин В.Н., И.Б.Марткович, С.В. Пчелинцев, Л.М.Пчелинцева, П.И.Седугин, Г.Ф. Шешко и др.

<sup>1</sup> См., например: Малоюкова Л.В. Реализация конституционного права человека на жилище в Российской Федерации в современных условиях: Дис. ... канд. юрид. наук. –М., 2004; Голоманчук Э.В. Конституционное право граждан на жилище в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. -Волгоград, 2006.

<sup>2</sup> См.: Подгорбунских А.В. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению прав и законных интересов граждан на жилище: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.–Омск, 2010; Нечай И.В. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в жилищной сфере: Дис. ... канд. юрид. наук – Белгород, 2009; Власов А.В. Ипотечное кредитование как способ реализации конституционного права человека и гражданина в Российской Федерации на жилище: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук – М., 2008; Маслей С.Э. Компетенция органов местного самоуправления в жилищной сфере: Муниципально-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук – Омск, 2006.

**Цели и задачи диссертационного исследования.** Целью настоящей работы является исследование муниципально-правового механизма обеспечения права на жилище, выявление и обобщение позитивного муниципального опыта работы в сфере обеспечения права на жилище, а также недостатков правового регулирования муниципальных отношений в данной сфере и выработка на основе проведенного анализа предложений по совершенствованию правового регулирования вопросов ведения и полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере.

Достижению поставленной цели способствовало решение следующих основных задач:

-выявление особенностей местного самоуправления как звена в системе публичной власти и определение его места и роли в механизме публично-правового обеспечения конституционного права граждан на жилище в Российской Федерации;

-исследование соотношения и взаимосвязи государственных, муниципальных и общественных гарантий права на жилище;

-анализ правового регулирования муниципальной деятельности в сфере жилищных отношений;

-анализ практики деятельности органов местного самоуправления по обеспечению конституционного права граждан на жилище, а также судебной практики по этим вопросам;

-выявление и исследование основных направлений правотворческой деятельности муниципальных образований в целях обеспечения права граждан на жилище.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения реализации конституционного права на жилище.

**Предмет диссертационного исследования** составляют правовые нормы, регулирующие деятельность органов местного самоуправления по обеспечению конституционного права на жилище.

**Методологической основой исследования** являются диалектический метод познания социальной действительности и основанные на нем общенаучные и частно-научные методы: системный, логический, исторический, анализа и синтеза, сравнительный, структурно-функциональный и др.

**Нормативную и эмпирическую базу диссертационного исследования** составили общепризнанные принципы и нормы международного права, нормы федерального, регионального законодательства, муниципальные нормативные правовые акты, связанные с регулированием муниципальных отношений в жилищной сфере, судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, а также иных федеральных судов.

**Научная новизна** диссертационной работы состоит в раскрытии природы и содержания муниципально-правового механизма обеспечения права на жилище, а также в совокупности выводов и предложений, направленных на совершенствование муниципальной деятельности в сфере обеспечения права граждан на жилище.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Разработано понятие муниципально-правового механизма обеспечения права на жилище, под которым понимается совокупность взаимосвязанных организационно-правовых, финансово-экономических, информационных и контрольных институтов и форм муниципальной деятельности, с помощью которых органы местного самоуправления решают свои задачи в жилищной сфере.

Обоснована структура муниципально-правового механизма обеспечения права граждан на жилище, которая включает в себя: а) материальные и финансовые ресурсы муниципального образования,

используемые в целях обеспечения права граждан на жилище; б) муниципальные планы и программы, реализуемые в жилищной сфере; в) организацию управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом, жилищно-коммунальным хозяйством; г) систему муниципального и общественного контроля в жилищной сфере; д) муниципальные правовые акты, регулирующие жилищные отношения в пределах, установленных Жилищным кодексом РФ.

2. Выявлены особенности и показана роль муниципальных гарантий в общей системе гарантий прав граждан на жилище, которая должна строиться на основе принципа subsidiarity:

а) с одной стороны, муниципальные гарантии тесно связаны с государственными гарантиями – они их развивают и дополняют. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в жилищной сфере усиливает такое взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления. С другой стороны, муниципальные гарантии выступают звеном, соединяющим государственные и общественные гарантии (обеспечиваемые институтами гражданского общества), что является важным фактором обеспечения демократического публичного решения вопросов, связанных с реализацией прав граждан на жилище. Результатом такого взаимодействия должно, по мнению автора, выступать формирование и деятельность в системе местного самоуправления общественных палат, советов предпринимателей и других общественных структур, направленных на дополнительную защиту прав граждан на жилище;

б) муниципальные гарантии включают в себя также те финансово-экономические возможности, которые муниципальные образования могут дополнительно использовать для решения вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, но которые они вправе решать при наличии собственных средств. В связи с этим представляется целесообразным

сохранить на более продолжительный срок за муниципальными образованиями право иметь имущество, которое непосредственно не предназначено для решения вопросов местного значения или осуществления переданных отдельных государственных полномочий, но которое выступает дополнительным источником доходов местного бюджета.

3. Обоснован вывод, что участие органов местного самоуправления в обеспечении жилищных прав граждан, являясь предметом муниципальной деятельности, должно быть более полно отражено в предметах ведения и полномочиях органов местного самоуправления, установленных Законом об общих принципах организации местного самоуправления 2003г. В частности:

- к предметам ведения местного самоуправления в соответствии со статьей 40 Конституции Российской Федерации должно быть отнесено не только создание условий для жилищного строительства, но и принятие мер по его поощрению;

- установленный Законом перечень вопросов местного значения городских и сельских поселений, городских округов следует конкретизировать, дополнив его с учетом положений Жилищного кодекса РФ вопросами об организации строительства и содержании специализированного и коммерческого муниципального жилищного фонда;

- к перечню вопросов местного значения муниципального района необходимо прямо отнести содержание муниципального жилищного фонда, предназначенного для предоставления жилища нуждающимся в нем гражданам, проживающим на межселенных территориях в границах муниципального района, а также для предоставления жилища муниципальным служащим, специалистам и некоторым другим категориям граждан.

4. Предложено установить на федеральном уровне общий перечень категорий граждан, которым могут предоставляться жилые помещения муниципального специализированного жилищного фонда, а также закрепить

за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями право конкретизировать и дополнять его с учетом критериев использования данного жилищного фонда.

5. Выделены основные направления правотворческой деятельности муниципальных образований в целях обеспечения права граждан на жилище:

- регулирование порядка учета, управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом;

- определение категорий граждан, которым представляются жилые помещения в муниципальном жилищном фонде социального использования и специализированном муниципальном жилищном фонде;

- регулирование вопросов, связанных с содержанием и ремонтом муниципального жилищного фонда, оказанием гражданам жилищно-коммунальных услуг, регулирование тарифов на услуги организаций коммунального комплекса;

- определение правового статуса и компетенции муниципальных органов управления в сфере жилищных отношений;

- формирование правовой основы для решения вопросов, связанных с созданием условий для жилищного строительства;

- регулирование в соответствии с законодательством вопросов приватизации муниципального жилья;

- принятие муниципальных программ по различным вопросам обеспечения права граждан на жилище.

6. Обоснована целесообразность внедрения в практику муниципального правотворчества муниципальных административных регламентов (по аналогии с административными регламентами, принимаемыми на федеральном уровне управления), четко определяющих (с установлением нормативов времени) порядок действий органов и должностных лиц местного самоуправления в сфере жилищных отношений.

7. Обоснована необходимость дифференцированного подхода к правовому закреплению компетенции муниципальных образований:

- главу 3 «Вопросы местного значения» Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003г., объединяющую, по существу, и предметы ведения (вопросы местного значения), и полномочия органов местного самоуправления, предложено заменить следующими главами: глава 1. Предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления городских и сельских поселений; глава 2. Предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов; глава 3. Предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления городских округов; глава 4. Предметы ведения и полномочия органов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения;

- в рамках каждой из вышеуказанных глав предложено закрепить перечень полномочий представительных органов местного самоуправления, касающийся всех сфер местной жизни (включая и жилищную), а также сгруппировать предметы ведения и полномочия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления по разным сферам местной жизни (в области жилищного и коммунального хозяйства и др.);

- в Законе об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г. предложено закрепить статьи, определяющие собственный перечень вопросов местного значения отдельно для городских и для сельских поселений (включая и вопросы в жилищной сфере), вместо имеющейся сегодня статьи 14 – общей для всех поселений;

- в Жилищном кодексе РФ, закрепляющем общий перечень полномочий органов местного самоуправления без учета особенностей предметов ведения в сфере жилищных отношений различных муниципальных образований, также предложено дифференцированно

определить полномочия в жилищной сфере органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в том, что сформулированные в диссертации выводы и предложения обосновывают новые подходы к правовому регулированию муниципального механизма обеспечения права на жилище, выявляют недостаточную согласованность норм отраслевого и муниципального законодательства, регулирующих общественные отношения в жилищной сфере и предлагают пути решения этой проблемы. Автор вводит в научный оборот понятие «муниципально-правовой механизм обеспечения права на жилище», в котором отражен системный подход к исследуемой проблеме.

Основные выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в ходе дальнейшего научного исследования деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, совершенствования законодательного регулирования предметов ведения и полномочий местного самоуправления, а также в правотворческой и правоприменительной деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в сфере жилищных отношений.

**Апробация результатов исследования.** Результаты исследования нашли отражение в опубликованных научных статьях, в материалах международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)» 9 декабря 2009г., а также использовались диссертантом в процессе проведения занятий по курсу «Муниципальное право Российской Федерации» на факультете права в Государственном университете - Высшей школе экономики.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена его целью и поставленными задачами. Работа состоит из введения, трех глав, включающих 8 параграфов, заключения и библиографического списка.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, степень научной разработанности проблемы, определяются цели и задачи, методологическая и теоретическая основы, научная новизна и теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

**Первая глава** диссертации «**Местное самоуправление в публично-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина** посвящена рассмотрению теоретических, международно-правовых и конституционно-правовых основ деятельности местного самоуправления как первичного уровня публичной власти в государстве в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, в том числе и конституционного права на жилище.

Автором проанализированы особенности местного самоуправления, которое, являясь неотъемлемой частью системы публичной власти в государстве, призвано участвовать в реализации ее задач и функций в сфере обеспечения конституционных прав и свобод, действуя в рамках своих конституционных полномочий, с учетом своего конституционно-правового статуса. Выявлено, что особенности участия органов местного самоуправления в обеспечении жилищных прав граждан обусловлены спецификой вопросов местного значения, которые находятся в ведении местного самоуправления - это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые тесно связаны с созданием условий, необходимых для реализации прав и свобод граждан, в том числе права на жилище. Органы местного самоуправления, создавая условия для осуществления права на жилище, обязаны обеспечивать малоимущих граждан, проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организовывать строительство и содержать

муниципальный жилищный фонд, стимулировать жилищное строительство, создавать условия для его ведения, содействовать развитию рынка недвижимости в жилищной сфере.

Органы местного самоуправления призваны добиваться увеличения объемов жилищного строительства, формирования рынка подготовленных земельных участков для жилищного строительства, привлечения частных инвестиций в жилищное строительство<sup>1</sup>. В этих целях муниципальные образования должны поощрять жилищное строительство путем развития конкуренции и снижения административных барьеров в жилищном строительстве, а также создавать эффективные механизмы борьбы с высоким уровнем монополизации и административного протекционизма на рынке, внедрять прозрачные конкурентные процедуры предоставления земельных участков для жилищного строительства, создавать условия для развития конкуренции и расширения доступа застройщиков к кредитным ресурсам в целях увеличения жилищного строительства и т.д.

Особенно важно находить баланс индивидуальных, частных и общественных интересов при решении жилищных вопросов, в частности, при сносе аварийного жилья, изъятии земельных участков для нужд жилищного строительства, строительства на застроенной территории и др. Актуальным остается вопрос о пределах публичной власти, о гарантированности защиты прав и свобод человека и гражданина, включая и право на жилище, что является необходимым условием обеспечения развития России как правового демократического и социального государства.

Выявлены и проанализированы соотношение и взаимосвязь международных, государственных, муниципальных и общественных

---

<sup>1</sup> Следует отметить, что объем жилищного строительства, количество земельных участков, предоставленных для строительства, в том числе земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, индивидуального жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства относятся к оценкам эффективности деятельности органов местного самоуправления. См.: Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2003.

гарантий прав и свобод человека и гражданина. Единая публично-властная деятельность призвана создавать все необходимые условия для реализации и защиты прав и свобод личности на всех уровнях публичного властвования, что в своей совокупности представляет собой государственные и муниципальные гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Создание и реализация этих гарантий основывается на международно-правовых стандартах защиты и обеспечения прав и свобод личности, находящихся свое выражение в общепринятых нормах и принципах международного права, в международных договорах Российской Федерации. Отмечена необходимость формирования и развития институтов гражданского общества, что обеспечит, по мнению автора, развитие общественных гарантий в системе гарантий прав и свобод человека и гражданина.

В диссертации обосновывается вывод, что система гарантий прав и свобод человека должна строиться на принципе субсидиарности. Государственные гарантии прав и свобод должны охватывать те вопросы их обеспечения и защиты, которые требуют именно государственно-властного их решения. За местным самоуправлением следует признавать создание и обеспечение тех гарантий, которые могут быть реализованы эффективно именно на местном уровне. При этом государство должно обеспечить способность местного самоуправления реализовать муниципальные гарантии.

Поскольку речь идет о единой системе гарантий, необходимо учитывать высокую степень их взаимодополняемости и взаимодействия. Одним из важных условий и факторов, обеспечивающих действенность указанной системы гарантий, является, по мнению диссертанта, усиление государственного, муниципального, общественного контроля в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, в сфере взаимодействия личности и власти. В диссертации обосновываются предложения, связанные

с решением этой задачи. При этом автор полагает, что исходя из конституционных принципов взаимоотношений государства и личности, должна повышаться и роль самого человека в обеспечении максимально полного использования им прав и свобод, происходит усиление его самостоятельности, что означает, по сути, отказ от оценки роли государства как патрона, опекающего пассивную личность, и нацеливает на развитие потенциала каждого человека, на преодоление иждивенчества.

В главе второй диссертации – «Обеспечение права граждан на жилище как предмет муниципальной деятельности» - рассматриваются вопросы правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения права граждан на жилище, а также анализируется муниципально-правовой механизм обеспечения права граждан на жилище.

Деятельность органов местного самоуправления по обеспечению права граждан на жилище определяется, прежде всего, рамками их предметов ведения. Анализ содержания понятия «предметы ведения местного самоуправления» показывает, что оно охватывает не только вопросы местного значения, но и вопросы, связанные с реализацией делегированных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также вопросы, которые не относятся к вопросам местного значения, но которые органы местного самоуправления вправе в соответствии с законом принимать к своему рассмотрению и решению.

В работе показана специфика муниципальной деятельности, связанной с обеспечением права граждан на жилище, выявлены основные проблемы, возникающие в данной сфере и обоснованы предложения по их решению. В литературе высказано мнение, что обеспечение жилищных прав граждан не относится к вопросам местного значения, и что органы местного самоуправления, в частности, должны быть лишены права регулировать жилищные отношения с участием граждан (кроме цен и тарифов), поскольку

отношения в этой сфере не имеют местного значения, а связаны с осуществлением конституционного права граждан на жилище и изменением предмета ведения исключительно Российской Федерацией<sup>1</sup>. По мнению диссертанта, муниципально-правовое регулирование некоторых жилищных отношений (это предусматривает Жилищный кодекс РФ) должно осуществляться, но только в целях более конкретного определения в них обязанностей органов и должностных лиц местного самоуправления в этой сфере.

В диссертации делается вывод о необходимости обеспечения стабильности предметов ведения местного самоуправления, поскольку, как показывает практика реализации Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003г., законодатель достаточно часто вносит изменения и дополнения в перечень вопросов местного значения, как бы продолжая поиск критериев отнесения тех или иных вопросов к вопросам местного значения. Между тем, предметы ведения местных органов власти должны выступать наиболее стабильным элементом их компетенции – «они представляют в некотором смысле постоянную основу компетенции»<sup>2</sup>. Этот вывод должен быть положен в основу правового регулирования предметов ведения местного самоуправления. Его реализация требует системного научно обоснованного подхода к выявлению вопросов местного значения, их формулированию и закреплению в Законе об общих принципах организации местного самоуправления. Сегодня это требование в должной мере не соблюдается. В диссертации обосновываются предложения, связанные с совершенствованием правового регулирования предметов ведения местного самоуправления.

Отмечено, что публично-правовой механизм обеспечения права граждан на жилище с учетом конституционных уровней публичной власти

---

<sup>1</sup>См.: Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации // Под ред. П.В. Крашенинникова. – 2005. – СПС Консультант-плюс: Комментарии законодательства (комментарий к ст. 14).

<sup>2</sup>Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. – М., 1968. – С.16.

включает государственный механизм и муниципальный механизм организационно-правового, финансово-экономического гарантирования прав граждан в сфере жилищных отношений, который требует своего соответствующего правового регулирования. Как показывает практика обеспечения прав и свобод человека и гражданина, основной проблемой продолжает оставаться наиболее оптимальное разграничение вопросов ведения, а также соответствие этим вопросам объема финансовых и материальных ресурсов разных уровней публичной власти. В диссертации обосновывается вывод, что формирование муниципально-правового механизма обеспечения права на жилище предполагает законодательно оформленную дифференциацию муниципальных образований: небольшое сельское поселение и крупное городское поселение не могут иметь полностью идентичный правовой статус.

Автор вводит в научный оборот понятие муниципально-правового механизма обеспечения права на жилище, под которым следует понимать совокупность взаимосвязанных организационно-правовых, финансово-экономических, информационных и контрольных институтов и форм муниципальной деятельности, с помощью которых органы муниципальных образований решают следующие задачи: а) формирование и содержание муниципального жилищного фонда; б) предоставление малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, жилых помещений бесплатно или за доступную плату из муниципального жилищного фонда; в) создание условий для осуществления права на жилище; г) поощрение жилищного строительства на территории муниципального образования; а также иные задачи в жилищной сфере.

Данный муниципально-правовой механизм включает в себя: материальные и финансовые ресурсы муниципального образования, используемые в целях обеспечения права граждан на жилище; муниципальные планы и программы, реализуемые в жилищной сфере;

организационную структуру управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом, жилищно-коммунальным хозяйством; систему муниципального и общественного контроля в жилищной сфере; муниципальные правовые акты, регулирующие жилищные отношения.

Анализ муниципально-правового механизма обеспечения права граждан на жилище позволил автору выявить целый ряд проблем его правового регулирования. В частности, Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003г. прямо не предусматривает возможность для муниципальных районов иметь свой муниципальный жилищный фонд, хотя многие муниципальные районы имеют сегодня в своей собственности жилые помещения. В Законе (статья 15) установлено лишь то, что органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях. По мнению автора, муниципальный район должен иметь право формировать свой специализированный жилищный фонд не только применительно к межселенным территориям. Нет также прямого ответа на вопрос о том, все ли виды жилищного фонда (в зависимости от целей использования) могут находиться в муниципальной собственности или только жилищный фонд социального использования. В диссертации делается также вывод, что Жилищный кодекс РФ в этой части слабо согласуется с Законом об общих принципах организации местного самоуправления 2003г. В работе рассмотрены и другие проблемы правового регулирования и функционирования муниципально-правового механизма обеспечения права граждан на жилище и сформулированы предложения, направленные на их решение.

**Глава третья** диссертации – **«Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения права граждан на жилище»** - посвящена анализу практики правового регулирования и реализации

полномочий органов местного самоуправления в указанной сфере муниципальной деятельности.

Определено, что система правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, в том числе и полномочий в сфере жилищных отношений, включает четыре блока правовых норм.

Во-первых, это общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, которыми наряду с Конституцией РФ руководствуется законодатель, определяя правовой статус органов местного самоуправления, закрепляя их компетенцию и ответственность.

Во-вторых, это нормы федерального законодательства, определяющие единство основных полномочий органов местного самоуправления в сферах их ведения, в том числе, в жилищной сфере. Кроме того, на федеральном уровне принимаются специальные программы, содержащие базовые положения, задающие актуальное направление для детального правового регулирования тех или иных вопросов. Например, Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010гг.<sup>1</sup>, основной целью которой является обеспечения доступности жилья, развитие жилищной сферы.

В-третьих, это нормы законодательных актов субъектов Российской Федерации. Так, защита прав и свобод человека и гражданина, жилищное законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что обусловило принятие некоторыми субъектами Российской Федерации законов об обеспечении прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, а также соответствующих региональных программ.

В-четвертых, это нормы муниципальных правовых актов, в которых в соответствии с законом определяются полномочия создаваемых муниципальными образованиями органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Минэкономразвития РФ разработан проект Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015гг.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения права граждан на жилище можно подразделить на собственные (муниципальные) полномочия, которые связаны с решением вопросов местного значения, и на отдельные государственные полномочия, которыми государство наделяет органы местного самоуправления в жилищной сфере. Можно также выделить полномочия, которые прямо связаны с непосредственным решением жилищных вопросов (предоставление жилья из муниципального жилищного фонда и др.), и полномочия, которые имеют к обеспечению права на жилище косвенное (опосредованное) отношение (полномочия, связанные с выделением земельного участка под жилищное строительство и др.). Обоснован вывод, что полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения права граждан на жилище, в силу комплексного характера возникающих в этой сфере отношений, охватывают не только собственно жилищные полномочия органов местного самоуправления, но и также полномочия, реализуемые в других сферах местной жизни, тесно связанных со сферой жилищных отношений.

Сравнительный анализ практики регулирования предметов ведения и полномочий органов местной власти позволил сделать вывод, что компетенция органов местного самоуправления в Законе РСФСР о местном самоуправлении 1991 г. выглядит более предпочтительно, чем современное ее выражение в действующем Законе об общих принципах организации местного самоуправления. С учетом этого предлагается выделить в структуре действующего Закона четыре главы: глава 1. Предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления городских и сельских поселений; глава 2. Предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов; глава 3. Предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления городских округов; глава 4. Предметы ведения и полномочия органов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

В каждой из глав необходимо закрепить перечень полномочий представительных органов, касающийся всех сфер местной жизни. А та кже сгруппировать предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления по разным сферах местной жизни, назвав соответствующие статьи главы следующим образом: полномочия администрации поселения в области планирования и бюджета, полномочия администрации поселения в области жилищного и коммунального хозяйства и т.д. Это даст возможность четко выделить все сферы местной жизни (предметы ведения) и определить одновременно круг полномочий органов местного самоуправления в этих сферах, что во многом будет способствовать более эффективному применению норм Закона органами местного самоуправления, в том числе и в жилищной сфере.

Анализ муниципального правотворчества позволил автору выделить также основные направления правотворческой деятельности муниципальных образований в целях обеспечения права граждан на жилище. К ним относятся: регулирование порядка учета, управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом; определение категорий граждан, признаваемых малоимущими, а также категорий граждан, которым предоставляются жилые помещения в специализированном и маневренном муниципальных жилищных фондах; регулирование вопросов, связанных с содержанием и ремонтом муниципального жилищного фонда, оказанием гражданами жилищно-коммунальных услуг; определение правового статуса и компетенции органов управления в сфере жилищных отношений; формирование правовой основы для решения вопросов, связанных с созданием условий для жилищного строительства; регулирование вопросов приватизации жилья; принятие муниципальных программ по вопросам обеспечения права граждан на жилище. По мнению диссертанта, заслуживает внимания и поддержки практика принятия положений о порядке управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом, в которых достаточно

подробно закрепляются полномочия соответствующих органов местного самоуправления в этой сфере муниципальной деятельности.

Подробно проанализирована практика реализации полномочий органов местного самоуправления по вопросам формирования, учета и содержания муниципального жилищного фонда, предоставления гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда, а также по другим вопросам обеспечения права граждан права на жилище. Рассмотрены основные пути и проблемы формирования муниципального жилищного фонда. Обращено внимание на то, что процесс передачи государственного (ведомственного) жилья в собственность муниципальных образований до сих пор не завершен. Не изжиты проблемы передачи жилых домов в муниципальную собственность в плохом техническом состоянии, без финансирования и т.д. Недостаточны и темпы строительства муниципального социального жилья для удовлетворения потребностей в нем. Основной проблемой в этой сфере является отсутствие финансовых возможностей у муниципальных образований по строительству и приобретению жилья для предоставления по договору социального найма. Кроме того, сдерживающим фактором для органов местного самоуправления является возможность бесплатной приватизации жилья.

Обоснован вывод о том, чтобы при законодательном распределении полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищных отношений представительным органам местного самоуправления (а не местной администрации) было предоставлено право устанавливать порядок ведения учета муниципального жилищного фонда.

В современных условиях актуализируются проблемы содержания муниципального жилищного фонда, то есть проведения единой технико-экономической политики в жилищной сфере, обеспечивающей выполнение требований действующих нормативов по содержанию и текущему ремонту жилых домов, их конструктивных элементов, инженерных систем и

придомовых территорий. Выявлено, что неэффективность жилищно-коммунального хозяйства во многом обусловлена высоким уровнем износа основных фондов жилищно-коммунального комплекса, недостатками существующей системы управления в коммунальном секторе, отсутствием стимулов для рационального ведения хозяйства, роста производительности труда, ослаблением мотивации внедрения новых технологий, инвестиций в модернизацию производства.

Поэтому одной из основных задач является формирование условий, обеспечивающих привлечение частных средств, в том числе заемных, в модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры. Муниципальные образования должны также обеспечивать адресную поддержку населения, связанную с оплатой жилья и коммунальных услуг.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003г. должен включать в себя положения не только о жилищном фонде социального использования, но и с учетом положений Жилищного кодекса РФ предусматривать возможность муниципальным образованиям иметь также и специализированный жилищный фонд, и жилищный фонд коммерческого использования.

Отмечено, что органы местного самоуправления оказывают помощь в строительстве (приобретении) жилья отдельным категориям граждан, принимают муниципальные программы в целях создания системы муниципальной поддержки отдельных категорий граждан бюджетной сферы в решении жилищной проблемы. Поддержка работников бюджетной сферы при решении жилищной проблемы может стать основой привлечения в бюджетную сферу молодых специалистов, сохранения квалифицированного кадрового состава муниципальных учреждений. Обоснованны и дополнительные меры в рамках реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

В заключении подводятся основные итоги исследования, содержатся обобщенные выводы и предложения.

## **РАБОТЫ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**I. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки РФ:**

1. Фадеева Е.В. (Бадулина Е.В.) Обеспечение жилищных прав граждан как предмет муниципальной деятельности // Право и государство: теория и практика. – 2008. №8. –С. 21-24. – (0,4 п.л.).

2. Фадеева Е.В. (Бадулина Е.В.) Муниципальный жилищный фонд в структуре муниципально-правового механизма обеспечения права граждан на жилище // Право и государство: теория и практика. – 2009. №11. – С. 22-25.– (0,4 п.л.).

3. Фадеева Е.В. (Бадулина Е.В.) О некоторых проблемах правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения // Право и государство: теория и практика. – 2009. №12. – С. 26-29. – (0,4 п.л.).

## **II. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:**

1. Фадеева Е.В. (Бадулина Е.В.) Роль органов местного самоуправления в обеспечении жилищных прав граждан // Аграрное и земельное право. – 2008. №6. – С. 74-84. – (0,6 п.л.).

2. Фадеев В.И., Фадеева Е.В. (Бадулина Е.В.) О некоторых итогах дискуссии о природе местного самоуправления // Материалы международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)». Сборник тезисов. –М., 2009. – С.148-153. – (0,5 п.л.).

Лицензия ЛР №020832 от 15 октября 1993 г.

Подписано в печать 23.12.2010

Формат 60x84x16

Бумага офсетная. Печать офсетная

Усл. печ. л. 1

Тираж 100 экз. Заказ № 8

Типография издательства ГУ- ВШЭ  
125319, Москва, Кочновский пр-д, д. 3

