

*На правах рукописи*

**ОГАРКИНА Кристина Николаевна**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени**

**кандидата юридических наук**

Казань 2011

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент  
**Гадыльшина Зухра Ильдаровна**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**Филиппов Николай Кондратьевич**

кандидат юридических наук  
**Вайман Аркадий Борисович**

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет»

Защита состоится 23 декабря 2011 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.081.26 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд. 335

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского (Приволжского) федерального университета.

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Казанского (Приволжского) федерального университета <http://www.ksu.ru>.

Автореферат разослан: « » ноября 2011 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р.Хабибуллина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В современном российском обществе первостепенной задачей становится эффективное созидательное взаимодействие всех элементов организации общества в целом: и государства, и местного самоуправления, и гражданского общества. Для решения этой сложной задачи – разграничения компетенции государственных и муниципальных органов власти – Указом Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 была образована специальная комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, которой следовало в определенные сроки представить предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере. Данные предложения легли в основу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Жилищные и экономические реформы в Российской Федерации требуют обеспечения простоты и эффективности работы государственных и муниципальных органов, совершенствования отношений между ними и хозяйствующими субъектами. Эффективность организации жилищной сферы имеет принципиальное значение для преодоления многочисленных и трудноразрешимых социальных вопросов как в ближайшее время, так и для повышения качества жизни в отдаленной перспективе. Проблемы в жилищной сфере в настоящее время становятся одним из основных препятствий в нормальной социально-экономической жизни общества. Не решив их, нельзя добиться социальной стабильности в обществе и устойчивого роста в экономике и благосостоянии граждан.

По своей специфике жилищная проблема актуальна для всех уровней организации публичной власти в Российской Федерации: федеральной, региональной и муниципальной, что требует их совместной деятельности для ее решения. Для обеспечения благоприятной обстановки в жилищной сфере каждый из указанных уровней организации власти, помимо общих, имеет также и свои специфические задачи. Так, в соответствии с федеральным законодательством, задачи федеральной и региональной власти связаны преимущественно с осуществлением регулятивной и

контрольной деятельности в области государственной политики в жилищной сфере, а органы местного самоуправления призваны осуществлять непосредственную жилищную деятельность на своей территории.

Современный период экономического развития России характеризуется наличием тенденций к реформированию сложившейся с начала 90-х годов системы норм в жилищной сфере. Так, были приняты Конституция Российской Федерации, Жилищный, Гражданский, Градостроительный, Земельный кодексы и другие нормативные правовые акты. В то же время практическая реализация ряда положений законодательства связана со значительными сложностями и проблемами в рассматриваемой сфере.

На взгляд автора, действующее законодательство не в полной мере регламентирует полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере. В значительной мере это объясняется недостаточной теоретической разработанностью данной проблемы применительно к современным условиям Российской Федерации, отсутствием анализа практики деятельности органов местного самоуправления в жилищной сфере, в том числе имеющихся проблем в реализации полномочий органов местного самоуправления, которые в основном обусловлены недостаточностью их правовой регламентации в практической деятельности. По мнению автора, многие проблемы по вопросам жилищного регулирования проистекают из-за неправильного распределения полномочий по уровням власти, которое выражается в излишней концентрации полномочий на федеральном уровне, так называемом «параллельном» регулировании, недостаточной координации норм федеральных законов, проблемами в законодательстве.

Научные изыскания по местному самоуправлению и отдельным его проблемам в настоящее время продолжают, однако в научной теоретической литературе не уделяется достаточного внимания вопросам полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере, хотя в данной области выделяются серьезные проблемы, препятствующие развитию местного самоуправления в Российской Федерации. Поэтому одной из целей работы является попытка восполнить имеющийся пробел, рассмотреть вопросы избранной темы, начиная с теоретических и исторических аспектов формирования системы законодательства и отношений между местным самоуправлением и государством, исследовать их конституционно-

правовую основу в современной России. При этом на первое место выдвигается проблема разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в жилищной сфере, урегулирование которой позволит нормализовать в дальнейшем взаимодействие населения и местного самоуправления с государством.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, связанные с конституционно-правовым регулированием, организацией и деятельностью органов местного самоуправления в жилищной сфере. Особое место уделяется вопросам теории и практики деятельности муниципальных органов в жилищной сфере, исследованию конституционно-правовых основ компетенции органов местного самоуправления в рассматриваемой области.

**Предметом исследования** являются компетенция и полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере, особенности их правового регулирования и реализации в условиях перехода Российской Федерации к гражданскому обществу и правовому государству, теоретико-правовые взгляды по вопросам усовершенствования жилищной деятельности на уровне муниципального образования.

**Теоретические основы.** Монографических исследований, посвященных проблемам деятельности органов местного самоуправления в жилищной сфере в Российской Федерации практически нет, публикаций в форме научных статей или тезисов выступлений на конференциях очень мало.

В числе многоаспектных работ необходимо отметить труды следующих ученых: Абдулатипова Р.Г., Алибастрова И.А., Арзамасова Ю.Г., Атаманчук Г.В., Баглая М.В., Бачило И.Л., Биджевой С.Ю., Бондаря Н.С., Глигич - Золотарева М.В., Дитятковского М.Ю., Добрынина Н.М., Ерегина А.Н., Железнова Б.Л., Зотова В.Б., Иванова В.В., Игнатюк Н.А., Козлова Ю.М., Коробовой А.Н., Кочетковой Н.В., Круглика С.И., Кузнецова Н.И., Кутафина О.Е., Лазарева Б.М., Литовкина В.Н., Мадьяровой А.В., Павлушкина А.В., Прониной Л., Седугина П.И., Султанова Е.Б., Тимченко В., Тихомирова Ю.А., Толстого Ю.К., Умновой И.А., Фадеева В.И., Хабриевой Т.Я., Шафир А.Е., Штурнева А.Е. и др.

Характеризуя в целом состояние разработанности проблем жилищной деятельности на местном уровне применительно к советскому и переходному периодам в контексте исследования общих проблем деятельности органов местного самоуправления следует отметить работы таких авторов как: Брокер Д.Л., Гладких С.Р., Гредасова А.В., Дмитриева Н., Лыковой Э.Б., Филипповой Е.С., Щербинина С.С. и др.

Учитывая быстрые темпы развития российского законодательства и практики его применения, возникает необходимость специального научного исследования проблем, более четкого определения компетенции и полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере.

**Цель диссертационного исследования.** Диссертационное исследование осуществляется с целью анализа конституционно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления в жилищной сфере в Российской Федерации, в целом, и ее субъектах на современном этапе, определения перспективных направлений совершенствования системы правового регулирования жилищной деятельности в современных условиях страны; четкого разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации, направленных на устранение противостояния местной и государственной власти с населением; разработки обоснованных рекомендаций по устойчивому развитию взаимоотношений в жилищной сфере общественных отношений с целью укрепления демократических традиций в российском сообществе и предложений по направлениям координации действий местных и государственных органов.

**Цель исследования определила следующие задачи:**

- обосновать понимание жилищной сферы в целом и жилищной деятельности, в частности, как одного из важнейших направлений деятельности органов местного самоуправления;
- провести в исторической ретроспективе и современных условиях анализ нормативно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере;
- изучить механизм реализации компетенции и полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере;
- рассмотреть практические проблемы реализации полномочий органов

местного самоуправления в жилищной сфере, предложить варианты их решения;

- сформулировать выводы и предложения по повышению эффективности взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления в жилищной сфере.

**Методологическая основа исследования.** В работе над диссертацией применялся метод комплексного изучения явлений и процессов. Это привело к необходимости применения различных методов исследования, в том числе, сравнительно-правового, исторического, социологического и системного анализа. Применение различных методов и научных достижений в их сочетании позволило осмыслить и раскрыть предмет диссертации в обобщающих закономерностях и разнообразных деталях, а в конечном итоге, решить поставленные автором задачи, достичь обозначенную цель.

**Источниковедческую базу исследования** составляют Конституция Российской Федерации 1993 года, Европейская хартия местного самоуправления, федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления по вопросам жилищной сферы.

Автором изучен достаточно широкий научно-монографический материал, публикации по вопросам теории и истории государства и права, конституционного, муниципального, административного и жилищного права.

**Научная новизна диссертационного исследования.** Диссертация является первой попыткой комплексного исследования конституционно-правовых основ компетенции и полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере применительно к современным условиям Российской Федерации. С учетом различных юридических дисциплин (конституционного, муниципального, административного, жилищного права) проведено исследование современных теоретических и практических проблем деятельности органов местного самоуправления, их взаимоотношений с органами государственной власти с соблюдением при этом баланса интересов местной власти и государства, государства и граждан в жилищной сфере.

В диссертации на основе теоретического исследования и анализа федеральной, региональной и муниципальной практики обоснованы потребность современного российского общества и государства в определении такого регулирования вопросов жилищной сферы, которое наиболее удачным образом решило бы проблему взаимоотношений между местным самоуправлением, государством и гражданами; разработаны предложения, направленные на совершенствование практики деятельности органов местного самоуправления по обеспечению жилищной деятельности.

Основные положения диссертационного исследования, которые выносятся **на защиту**:

- С учетом анализа нормативных правовых актов и юридической литературы автор пришел к выводу о необходимости введения понятия жилищная сфера в широком смысле как сложного и целенаправленного процесса. Жилищная сфера в качестве предмета муниципальной деятельности определяется как система общественных отношений имущественного и управленческого характера, которые связаны с непосредственным обеспечением населения муниципального образования жильем и решение которых, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, осуществляется органами местного самоуправления. Категория «жилищная сфера» выступает в качестве родового понятия по отношению к таким правовым категориям, как «жилищные правоотношения», «жилищный фонд», «жилищная политика».
- Крайне важным является раскрытие на законодательном уровне понятия государственной политики по вопросам регулирования деятельности в жилищной сфере. Государственная политика в жилищной сфере в Российской Федерации является частью государственной социально-экономической политики и представляет собой совокупность правовых, политических, экономических, социальных, информационных, организационных и иных мер, которые осуществляют органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, направленные на обеспечение реализации целей и принципов, установленных Конституцией Российской Федерации.

Федерации и Жилищным кодексом Российской Федерации.

- Правовое регулирование жилищной сферы носит межотраслевой характер, что будет обуславливать методы и способы осуществления муниципальной деятельности в этой сфере. Следовательно, систему источников правового регулирования отношений в жилищной сфере как предмета муниципальной деятельности образуют: 1. федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации; 2. законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; 3. акты органов местного самоуправления, регулирующие отношения в жилищной сфере, образуют третий уровень – подзаконного нормативно-правового регулирования на муниципальном уровне.
- Правовые отношения в жилищной сфере, как и деятельность органов муниципального управления в этой сфере, носят многоаспектный характер, поэтому комплексное регулирование указанной сферы предполагает многоуровневость регулирования этих отношений. Историко-правовой анализ свидетельствует, что законодательство в плане закрепления компетенции органов местного самоуправления в жилищной сфере развивается не только в области распределения полномочий между разными уровнями государственной власти, но и разными уровнями муниципального управления. Следовательно, непротиворечивость законодательства, согласованность норм разных уровней, надлежащая материальная обеспеченность реализации полномочий являются необходимыми условиями эффективности данного вида муниципальной деятельности.
- Действующее российское законодательство относит общее регулирование жилищной сферы к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поэтому регулирование аспектов жилищной сферы, кроме тех, которые определены в Жилищном кодексе Российской Федерации, должно быть нормативно закреплено за субъектами Российской Федерации, что позволит продолжить затем разграничение компетенции и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.
- Анализ нормативных правовых актов и правоприменительной практики обосновывает необходимость дальнейшего совершенствования федеральной

законодательной базы общих принципов организации местного самоуправления в части уточнения вопросов местного значения. Автор полагает, что при этом компетенция и полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере могут содержаться и в иных специальных федеральных законах и делегироваться в соответствии с действующим законодательством.

**Практическая значимость** диссертационной работы заключается в том, что она имеет как теоретическое, так и прикладное значение. Теоретические выводы диссертационного исследования могут быть использованы в научной работе, включены в учебные курсы по конституционному и муниципальному праву, при совершенствовании нормативно-правовой основы органов местного самоуправления в жилищной сфере. Прикладные результаты работы могут быть использованы при решении практических задач в жилищной сфере органами местного самоуправления, в подготовке учебно-методической литературы для работников муниципальных служб, установления информирования граждан о предстоящем или возможном жилищном строительстве, их участии в публичных слушаниях по вопросам жилищной деятельности.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты диссертационной были изложены на кафедре конституционного права и прав человека юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета, нашли отражение в выступлениях с докладами на научно-практических конференциях, в опубликованных автором статьях.

**Структура** диссертации обусловлена целью и задачами исследования, логикой раскрытия поставленной проблемы. Работа состоит из: введения, трех глав, шести параграфов, заключения и библиографического списка.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, освещаются его теоретические и методологические основы, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, излагаются положения, выносимые на защиту.

**Первая глава «Теоретико- правовые основы жилищной сферы как предмета муниципальной деятельности»** состоит из двух параграфов.

**В первом параграфе «Понятие жилищной сферы»** рассмотрено содержание понятия жилищной сферы с учетом исследования конституционных и муниципальных институтов в области компетенции муниципальных органов в указанной сфере.

При определении характера и пределов конституционно-правового регулирования компетенции органов местного самоуправления в жилищной сфере предлагается исходить из того, что органы являются примером специфического субъекта правоотношений, сочетающих в себе как гражданско-правовые признаки, так и признаки публично-властного образования, осуществляющего организацию местных общественных процессов и решающего вопросы местного значения, возложенные на него в соответствии с законодательством Российской Федерации. Сопоставление норм пункта «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, подпункта «к» части 1 статьи 72 Конституции России и пункта 2 статьи 76 Конституции дает основание полагать, что к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законодатель относит и жилищную сферу.

В свою очередь, в работе отмечается отсутствие легального определения анализируемой категории, несмотря на достаточно частое ее использование в юридической литературе. Впервые в российском законодательстве понятие «жилищная сфера» было сформулировано в Законе Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики», которое по своему содержанию совпадало с понятием «жилищный сектор», широко используемым в зарубежных источниках. Однако единое представление о жилищной сфере как об объекте исследования в области муниципального управления в научных и специальных источниках отсутствует.

Жилищная сфера, как отмечает автор, в юридической литературе имеет различные трактовки: она отождествляется с жилищно-коммунальным хозяйством (жилищно-коммунальным комплексом); ее исследуют как элемент социальной сферы и самостоятельный сектор в экономике государства; определяют как совокупность видов деятельности, относящихся к жилью и т. п.

Далее в работе отмечается то, что жилищной сфере присущи характерные для сложных социально-экономических систем свойства: целостность, многообразие взаимосвязей ее элементов, динамизм, открытость, адаптивность и самоорганизация. Но при этом жилищная сфера обладает и особыми, специфическими особенностями, обусловленными ее социальной и экономической значимостью. В жилищной сфере переплетаются интересы власти, населения и бизнеса, а значит, и различные сегменты государственного и муниципального управления.

Для определения жилищной сферы в качестве предмета муниципальной деятельности в работе обосновывается необходимость ее отграничения от ряда смежных правовых категорий — жилищное хозяйство, жилищный фонд, жилищно-коммунальный комплекс, жилищные правоотношения, муниципальная жилищная политика.

Правовое регулирование жилищной сферы носит межотраслевой характер, что будет обуславливать методы и способы осуществления муниципальной деятельности в этой сфере. В этой связи обосновывается двоякая природа отношений в жилищной сфере: с одной стороны, в качестве имущественных отношений, с другой — управленческих отношений.

Таким образом, автор приходит к выводу, что жилищная сфера как предмет муниципальной деятельности включает в себя муниципальный жилищный фонд, жилищные правоотношения имущественного и управленческого характера, муниципальные услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства, муниципальную жилищную политику.

**Во втором параграфе «Историко-правовой анализ развития законодательства о компетенции органов местного самоуправления в жилищной сфере»** проанализированы этапы развития законодательства в сфере закрепления компетенции органов местного самоуправления в регулировании жилищных отношений и проведения жилищной политики.

После октябрьской социалистической революции 1917 г. Декреты СНК и ВЦИК РСФСР были одними из первых нормативных документов, наметивших направления жилищной политики Советского государства и заложивших принципы управления общественным жилищным фондом. Конституция РСФСР 1918 г. содержала лишь общую норму, закрепляющую в качестве предметов деятельности

за областными, губернскими, уездными и волостными органами Советской власти, а также Советами депутатов – принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении (ст. 61), т.е. основная регламентация отношений в жилищной сфере осуществлялась декретами и постановлениями Советской власти.

Несмотря на существенные перемены в жилищной сфере в связи с введением новой экономической политики, конституционное оформление происходящих изменений находит отражение лишь в общем виде. Так, Конституция РСФСР 1925 г. определяет в качестве задач краевых, областных и районных исполнительных комитетов, их президиумов, а также советов депутатов: а) принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении; в) разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение (ст. 64).

Однако Конституция РСФСР 1937 г.<sup>1</sup> в отличие от предшествующей Конституции РСФСР, в главе VIII «Местные органы государственной власти» в структуре краевых, областных, городских и районных Советов депутатов трудящихся допускает создание отделов и управлений коммунального хозяйства исполнительных комитетов (ст.ст. 92, 96, 99). А Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 года «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»<sup>2</sup> управление всем государственным жилищным фондом было возложено непосредственно на местные Советы и на государственные предприятия и учреждения, которые имели в своем ведении жилые дома. Следовательно, система управления в жилищном хозяйстве строилась на принципе двойного подчинения: центральным органам власти и местным Советам в лице соответствующих исполкомов городов и районов.

Несмотря на происходящие глобальные изменения в жилищной сфере в анализируемый период, ни Конституция СССР 1977 г.<sup>3</sup>, ни Конституция РСФСР 1978 г.<sup>4</sup> не содержат конкретных норм относительно компетенции указанных органов в жилищной сфере, последняя лишь в разделе VII «Местные органы

---

<sup>1</sup>Собрание Указаний и распоряжений рабоче-крестьянского Правительства РСФСР. – 1937. - № 2.

<sup>2</sup> См.: СЗ СССР. - 1937. - № 69. - Ст. 314.

<sup>3</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. - Ст. 619.

<sup>4</sup> Ведомости Верховного Совета Российской Федерации. – 1978. - № 15. - Ст. 407.

государственной власти и управления в РСФСР» в главе 17 «Местные Советы народных депутатов» и главе 18 «Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов» фактически отсылает к законодательству Союза ССР, РСФСР и автономных республик. Что касается текущего законодательства, регламентирующего отношения в жилищной сфере, необходимо отметить Закон РСФСР от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР»<sup>1</sup>, где подробно определены права и обязанности городского Совета народных депутатов в области жилищного и коммунального хозяйства (ст. 18).

Нормативные акты, принятые в 80-е годы, несколько расширили компетенцию Советов народных депутатов в жилищной сфере. Так, например, Закон РСФСР от 20 ноября 1980 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР»<sup>2</sup> содержит нормы, закрепляющие детально полномочия не только в области жилищного и коммунального хозяйства (ст. 22), но и в области строительства, градостроительства и архитектуры (ст. 17).

Сегодня систему источников правового регулирования отношений в жилищной сфере как предмета муниципальной деятельности образуют нормативно-правовые акты разных уровней:

I. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации:

- Конституция РФ; - кодифицированное законодательство (Жилищный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ);  
- текущие федеральные законы (Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»); - подзаконные нормативные правовые акты.

II. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;

III. Акты органов местного самоуправления, регулирующие отношения в жилищной сфере.

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. - № 31. - ст. 654.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1980. - № 48. – Ст. 1593.

Историко-правовой анализ развития законодательства, закрепляющего компетенцию органов местного самоуправления в жилищной сфере, позволил сделать некоторые выводы, способствующие, на наш взгляд, уточнению целей и задач, решаемых органами местного самоуправления в жилищной сфере на современном этапе:

1) С развитием экономики на разных этапах функционирования Российского государства возникала потребность в регулировании новых, специфических видов деятельности органов местного самоуправления в жилищной сфере.

2) Помимо первых декретов Советской власти, в последующем – постановлений Совета Министров РСФСР законодательство в плане закрепления компетенции органов местного самоуправления развивалось и в области распределения полномочий не только между разными уровнями государственной власти, но и разными уровнями муниципального управления.

3) Согласованность норм разных уровней, надлежащая материальная обеспеченность реализации полномочий муниципальных органов являются сегодня необходимыми условиями эффективности данного вида муниципальной деятельности.

**Вторая глава «Разграничение компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в жилищной сфере»** состоит из двух параграфов.

**В первом параграфе «Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в жилищной сфере»** отмечаются особенности механизма разграничения компетенции в жилищной сфере на федерально-региональном уровне органами публичной власти.

Жилищная сфера представляет собой сложно организованную социально-экономическую систему, включающую в себя, согласно Закону Российской Федерации от 24 декабря 1992 года № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» строительство и реконструкцию жилища, сооружения из элементов инженерной и социальной инфраструктуры, управление жилищным фондом, его содержание и ремонт.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации 1993 года неоднозначно подходит к вопросу закрепления жилищной сферы в системе института

разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, фиксируя ее отдельные элементы как сферы предметов исключительного ведения (регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина применительно к конституционному праву на жилище; установление основ федеральной политики федеральных программ в области социального развития Российской Федерации применительно к жилищной политике и жилищным федеральным программам; федеральные фонды регионального развития и пр.), так и сферы предметов совместного ведения (например, жилищное законодательство).

Кроме того, отдельные аспекты функционирования правоотношений в жилищной сфере не получили своего закрепления в конкретных нормах. Это — отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов, регулируются Градостроительным Кодексом Российской Федерации.

Основные полномочия органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в жилищной сфере регулируются как федеральными рамочными, так и кодифицированными законодательными актами. Так, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в жилищной сфере, относящихся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: а) предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми органами государственной власти субъекта Российской Федерации стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг; б) предоставления служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации; в) осуществления государственного контроля и надзора в области долевого строительства

многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости.

Наибольшее значение для разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеет Жилищный кодекс Российской Федерации, систематизировавший, в частности, основные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, например, государственный учет жилищного фонда субъекта Российской Федерации; определение порядка предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда субъекта Российской Федерации; определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма; осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда, установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства; осуществление государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности; иные вопросы, отнесенные к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, настоящим Кодексом, другими федеральными законами и не отнесенные к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, полномочиям органов местного самоуправления.

Одной из тенденций правового регулирования общественных отношений, составляющих жилищную сферу, выступает ее дифференциация на основные блоки с определением полномочного субъекта по его упорядочиванию. К примеру, Федеральным законом от 14 апреля 1995 года № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов осуществляют следующие полномочия: а) установление тарифов на услуги по передаче электрической энергии по распределительным сетям, в рамках установленных федеральным органом

исполнительной власти в области регулирования тарифов предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов на услуги по передаче электрической энергии по распределительным сетям, а также установление тарифов на услуги по передаче тепловой энергии; б) установление тарифов на тепловую энергию, за исключением производимой электростанциями, осуществляющими производство в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в рамках установленных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов на тепловую энергию, за исключением производимой электростанциями, осуществляющими производство в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии; в) установление тарифов на электрическую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям, в рамках установленных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов, за исключением электрической энергии, продаваемой по нерегулируемым ценам и др.

Несмотря на значительный объем разноуровневых нормативных правовых актов в Российской Федерации, регулирующих жилищную сферу, российское законодательство сохраняет ряд пробелов. В частности, не урегулированными федеральной властью в полном объеме выступают такие аспекты, как:

- порядок предоставления жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации гражданам, которые нуждаются в жилых помещениях и категории которых установлены федеральным законом (часть 6 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации);
- порядок осуществления уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за качеством, объёмом и порядком предоставления коммунальных услуг (часть 2 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации);

- порядок управления многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в собственности Российской Федерации (часть 1 статьи 163 Жилищного кодекса Российской Федерации) и др.;

**Во втором параграфе «Разграничение предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в жилищной сфере»** раскрываются особенности разграничения предметов ведения и полномочий органов публичной власти в жилищной сфере на регионально-муниципальном территориальном уровне ее организации.

Правовое регулирование соотношения предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в жилищной сфере имеет свою историю, которая определялась содержанием федерального законодательства по общим принципам местного самоуправления. Так, Законом Российской Федерации от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» предусматривалась следующая система мер на местах для размежевания властных полномочий в области жилищных правоотношений:

- а) множественность полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов независимо от территориальных масштаба действия принимаемых решений: исключительные; общие, то есть совместные или «пересекающиеся» как по линии представительных, так и исполнительно-распорядительных органов власти; дополнительные, определяемые уровнем территориальной организации местной власти; делегированные (к примеру, согласно п. 17 ст. 49 названного Закона, поселковый (сельский) Совет имел право принимать решение о передаче отдельных полномочий другим Советам, а также органам территориального общественного самоуправления населения);
- б) содержание жилищной сферы на местах, которые состояли из трех основных блоков общественных отношений (строительство, жилищное хозяйство, коммунально-бытовое обслуживание местного населения) с указанием объектов правового воздействия;
- в) соотношение действия двух федеральных законов (Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 года № 1550 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации») и одновременно федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Следующий, как отмечает автор, в истории муниципального строительства Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предложил ряд новелл для совершенствования механизма предметов ведения и полномочий на территории Российской Федерации, в том числе, признал общим полномочием федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации установление государственных минимальных социальных (жилищных) стандартов, определил «предметы ведения местного самоуправления» в жилищной сфере, состоявшие из вопросов местного значения (содержание и полномочия муниципального жилищного фонда), содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений; регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований; организацию, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло – и водоснабжения и канализации; организацию снабжения населения и муниципальных учреждений топливом и отдельных государственных полномочий, которыми могли наделяться органы местного самоуправления, и, наконец, установил ряд оговорок, значимых для механизма разграничения компетенции. К примеру, одной из таковых выступало положение Закона о том, что муниципальные образования имели право принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти. Данная оговорка, в частности, позволила сформулировать содержание понятия «предметы ведения муниципального образования», включающего в себя вопросы местного значения, а также иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» использовал как новые, так и ранее известные подходы к определению

компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, вопросов ведения муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления. В частности, полномочия местного самоуправления в жилищной сфере можно структурировать на основе названного Федерального закона следующим образом: а) собственные полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения; б) остаточные полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; в) отдельные государственные полномочия, реализуемые на уровне местного самоуправления; г) отдельные государственные полномочия, не переданные органам местного самоуправления, хотя органы местного самоуправления и принимают участие в их осуществлении.

Итак, в структуре общих полномочий муниципальных образований на современном этапе могут также находиться и делегированные полномочия межмуниципального характера.

Предложенная градация полномочий в системе местного самоуправления, вместе с известными юридическими конструкциями («предметы ведения», «вопросы местного значения», «компетенция органов местного самоуправления», «задачи» и т.п.), позволяет установить их перечень и содержание в любой «системе социального управления»<sup>1</sup>, включая жилищную сферу.

Законодательство Российской Федерации, регулирующее вопросы размежевания предметов (вопросов) ведения и полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в жилищной сфере, не исчерпывается Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ; оно включает в себя разнообразные законодательные акты федеральной власти, устанавливающие различную степень участия муниципальных образований и (или) органов местного

---

<sup>1</sup> Канавина О.С. Разграничение компетенции и проблемы временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. /О.С.Канавина. – Омск,- 2009. – С. 16.

самоуправления в отношениях по организации и поддержанию жилищной сферы на местах. Так, Федеральный закон от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» предусматривает: 1) общие правовые условия взаимодействия Фонда и муниципальных образований; 2) формы взаимодействия, в том числе разработка и предоставление Фондом содействия развитию жилищного строительства муниципальным образованиям методических и иных материалов в области территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, подготовки программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований; 3) договорные взаимоотношения между названным Фондом и органами местного самоуправления в форме соглашений, предусматривающих меры по содействию развитию жилищного строительства, условий их реализации; 4) право обращения органов местного самоуправления в органы государственной власти субъекта Российской Федерации о включении земельных участков в перечень земельных участков для жилищного строительства, для размещения объектов, предназначенных для производства строительных материалов, изделий, конструкций для целей жилищного строительства (п.п.3, 4; п.3 ст.11 названного Федерального закона).

В свою очередь, Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в части распределения предметов (вопросов) ведения и полномочий между публичными властями в субъектах Российской Федерации фиксирует: а) дополнительный юридический инструмент урегулирования вопросов размежевания компетенции в жилищной сфере в виде конкретных «целей»; б) вводит новое правовое средство воздействия на общественные отношения в жилищной сфере - «правовой институт совместных задач, заключающийся в нормативном закреплении минимальных требований к состоянию сфер жизнедеятельности, отнесенных к числу предметов сотрудничества субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, выполнение которых осуществляется посредством совместной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления»; в) виды полномочий органов местного самоуправления «по функциональному разграничению компетенции» касательно вопросов содействия реформированию жилищно-

коммунального хозяйства, в том числе правотворческие и правоприменительные; г) виды полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации относительно вопросов реформирования жилищно-коммунального хозяйства (правотворческие, контрольные); д) вопросы ответственности должностных лиц местного самоуправления. При этом следует обратить внимание, что определенные новеллы в механизм размежевания предметов (вопросов) ведения и полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в лице органов местного самоуправления вносят подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Например, подпрограмма Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2001 года № 675 устанавливает: а) общие обязанности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, на территории которых осуществляются проекты модернизации объектов коммунальной инфраструктуры; б) общие права субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (например, определять объемы ежегодного финансирования в рамках Подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей»); в) исключительные права исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и, следовательно, самих субъектов Российской Федерации (в частности, право субъектов Российской Федерации осуществлять отбор проектов модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, а также муниципальных образований для участия в данных проектах); г) исключительные права органов местного самоуправления (например, выдача свидетельств на приобретение жилья; формирование списков молодых семей для участия в названной Подпрограмме в планируемом году и их предоставление в исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации); д) совместные предметы ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (например, подготовка проектов модернизации объектов коммунальной инфраструктуры для предоставления их к отбору в целях финансирования); е) договорные взаимоотношения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (например, заключение соглашений о конкретных формах участия в Подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей»).

Таким образом, автор приходит к следующему выводу, что при разграничении предметов, вопросов ведения и полномочий в жилищной сфере между публичными уровнями власти в субъектах Российской Федерации основную роль выполняют федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Такое положение является вполне оправданным, поскольку именно на федеральной власти лежит ответственность по обеспечению принципов социального государства - «справедливости, юридического равенства, возмещения государством всякого ущерба, причиненного личности незаконными действиями государственных органов и должностных лиц». Следовательно, субъекты Российской Федерации регулируют общественные отношения, складывающиеся в жилищной сфере, в тех пределах, которые устанавливаются федеральным законодательством.

**Третья глава «Реализация полномочий органами местного самоуправления в жилищной сфере»** состоит из двух параграфов.

**В первом параграфе «Компетенция и полномочия органов местного самоуправления при осуществлении деятельности в жилищной сфере»** диссертант акцентирует внимание на том, что неперенный элемент статуса любого органа как государственного, так и органа местного самоуправления — это их компетенция. В связи с этим компетенция органа местного самоуправления — это важнейшая часть его правового статуса, то есть компетенция является основным, определяющим положение данного органа в системе местного самоуправления.

Исследуя существующие определения понятия компетенции органа, автор приходит к выводу, что компетенция — это права и обязанности органа выполнять определенного рода функции применительно к тем или иным конкретным объектам управления и конкретные полномочия, направленные на реализацию вышеуказанных прав и обязанностей.

В диссертации в теоретическом аспекте исследуются сущность и виды управленческих функций. Рассмотрев различные виды классификаций функций управления, диссертант приходит к выводу, что в деятельности органов местного самоуправления в жилищной сфере основное место занимают такие функции, как планирование, регулирование, координирование, распорядительство, контроль.

Исследуя полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере, автор исходит из того, что органы местного самоуправления осуществляют регулирование жилищных процессов, разрабатывают и осуществляют исполнение программ развития жилищной сферы.

При этом следует обратить внимание, что в диссертации рассматриваются существующие понятия полномочий местного самоуправления и полномочий органов местного самоуправления. Исследуя данные понятия, автор делает вывод, что понятие «полномочия местного самоуправления» (согласно статье 12 Конституции Российской Федерации) более широкое, чем понятие «полномочия органов местного самоуправления».

В области регулирования жилищных отношений на органы местного самоуправления возлагается, например, учет муниципального жилищного фонда; признание граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений в муниципальном жилищном фонде; ведение учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма; определение порядка предоставления жилых помещений в муниципальном жилищном фонде специализированного использования и др.

При этом в диссертации отмечено, что к полномочиям органов местного самоуправления могут относиться и иные вопросы в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Жилищным, Гражданским и Земельным кодексами, иными федеральными законами, а также соответствующими законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, исследуя полномочия органов местного самоуправления, в целом, и, в частности, в жилищной сфере, диссертант приходит к выводу, что органы местного самоуправления имеют и управленческий, и разрешительный характер. Особенностью этих полномочий являются обязанности органов местного самоуправления собирать, анализировать, распространять и сохранять определенного рода информацию в рассматриваемой области управления.

**Во втором параграфе третьей главы «Компетенция органов местного самоуправления по реализации отдельных государственных полномочий в**

**жилищной сфере»** рассмотрены вопросы передачи законом органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в жилищной сфере.

В Конституции Российской Федерации (ч.2 ст.132) и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст.19) закреплена возможность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В диссертации отмечено, что такие полномочия находятся вне рамок вопросов местного значения и являются дополнительными функциями, по своей природе не относящимися к сфере ведения местного самоуправления. Поэтому, по мнению автора, передача государственных полномочий должна быть такой, чтобы не происходило подмены государственной власти местным самоуправлением.

В этой связи диссертант приходит к выводу, что не все государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления, а лишь отдельные. Для этого в диссертации обозначены и рассмотрены общие принципы оценки допустимости передачи тех или иных полномочий органам местного самоуправления, а также проанализирован существующий в законодательстве перечень полномочий, передаваемых органам местного самоуправления.

При этом диссертант отмечает и тот факт, что законодательство практически не закрепляет прямо каких-либо основополагающих принципов по определению допустимости передачи государственных полномочий органам местного самоуправления. В этой связи автор приходит к выводу, что необходимо вывести некоторые общие правила, например: а) недопустимость перераспределения предметов ведения в результате передачи части полномочий; б) передача осуществления преимущественно исполнительно-распорядительных полномочий; в) передача полномочий не должна противоречить законодательству — федеральному и субъектов Российской Федерации.

В диссертации исследуются формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Под формой наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями понимается правовой акт органа государственной власти, которым закрепляются положения о соответствующем наделении. При этом диссертант

приходит к такому выводу, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными, кроме законов, нормативными правовыми актами не допускается. Следовательно, единственно возможной правовой формой наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может быть только закон.

В диссертации рассматривается вопрос о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в жилищной сфере на основе исследования законодательства некоторых субъектов Российской Федерации (например, Кировской, Самарской, Пензенской, Саратовской областей, Республики Татарстан, Чувашской Республики, Республики Мордовия). При этом автор отмечает в диссертации, что положения, регулирующие данный вопрос, сформулированы самым различным образом. Однако анализ законодательства на примере некоторых субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в жилищной сфере позволяет сделать следующие выводы: во-первых, все они практически одинаковые; во-вторых, государственные полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления в том или ином субъекте Российской Федерации по тем или иным вопросам жилищной сферы, в основном совпадают, так как они принимаются в соответствии с федеральным законодательством; в-третьих, в большинстве субъектов органы местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий в жилищной сфере наделяются контрольными и надзорными функциями.

При этом диссертант отмечает, что, несмотря на вышеуказанные выводы, каждый проанализированный закон субъекта Российской Федерации по вопросам жилищной сферы принимается с учетом особенностей субъекта.

В диссертации также рассматривается и такой факт, как отзыв государственных полномочий от органов местного самоуправления. Исследуя данный вопрос на основе анализа законодательства субъектов, диссертант, приходит к выводу, что ни один из проанализированных законов субъекта Российской Федерации напрямую не закрепляет непосредственно порядок и причины отзыва государственных полномочий от органов местного самоуправления, в законах лишь

оговариваются условия и порядок прекращения исполнения органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий, в случае, например, неисполнения, ненадлежащего исполнения или невозможности исполнения.

В **заключении** диссертации в обобщенном виде сформулированы основные выводы и авторские предложения, вытекающие из проведенного исследования.

**Основные положения диссертации отражены в следующих работах:**

*Научные статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для публикаций по кандидатским диссертациям:*

1. Огаркина К.Н. Понятие жилищной сферы как предмета муниципальной деятельности // Черные дыры в российском законодательстве. – 2010. - № 3. - С. 17-18.
2. Огаркина К.Н. Вопросы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в жилищной сфере // Казанский социально-гуманитарный вестник. – Казань: Издательство научный издательский дом. – 2011. – 1-2. – С. 52- 54.
3. Особенности теоретико-правовых основ компетенции и полномочий органов местного самоуправления при осуществлении деятельности в жилищной сфере // Казанская наука. - Сборник научных статей. - Казань: Изд-во Казанский Издательский Дом, 2011. № 10 (в печати).

*Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:*

1. Огаркина К.Н. Развитие законодательства о компетенции органов местного самоуправления в жилищной сфере: историко-правовой аспект // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета. /Под ред. А.И. Абдуллина. – Казань: Казан. ун-т, 2011. – Вып. 12. – С. 311-316.