

На правах рукописи

ЗАХАРОВ Евгений Витальевич

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ**

Специальность:

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2013

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права
ФГБОУ ВПО «Марийский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Михеева Татьяна Николаевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, заведующий
кафедрой государственного и административного
права ФГБОУ ВПО «Национальный
исследовательский Мордовский государственный
университет имени Н. П. Огарева», заслуженный
юрист Республики Мордовия
Дудко Игорь Геннадьевич

кандидат юридических наук, заместитель
председателя Конституционного суда
Республики Татарстан, заслуженный юрист
Российской Федерации
Сахиева Раиса Абдулловна

Ведущая организация: **Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Пензенский государственный университет»**

Защита состоится 19.12.2013 г. в 10.00 на заседании Диссертационного
совета Д 212.081.26 по защите на соискание ученой степени доктора
(кандидата) юридических наук при ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет», по адресу: 420008, Казань, ул. Кремлевская, 18,
ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им.
Н. И. Лобачевского ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный
университет», с электронной версией автореферата на сайте университета
www.kpfu.ru

Автореферат разослан « » _____ 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Г. Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования

Проблема реализации социально-экономических прав граждан в области жилищных отношений является многогранной и требует взвешенного подхода со стороны всех уровней власти. Большая роль в данной сфере отводится органам местного самоуправления. Актуальность вопроса о полномочиях органов местного самоуправления в области жилищных правоотношений обусловлена целым рядом обстоятельств.

Жилищный кодекс (ЖК) Российской Федерации¹ предоставил органам местного самоуправления достаточно широкий круг полномочий в области жилищных отношений. Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², в свою очередь, содержит ряд полномочий муниципальных образований в жилищной сфере. От эффективной работы местных органов в рамках своей компетенции в области жилищных отношений напрямую зависит уровень жизни каждого гражданина.

Органы местного самоуправления призваны играть важную роль в реализации конституционного права граждан на жилище, закрепленного в статье 40 Конституции Российской Федерации. Жилищный кодекс Российской Федерации кардинальным образом изменил порядок предоставления жилых помещений из государственного и муниципального жилищного фонда для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Законодательство, регулирующее жилищные правоотношения, динамично и постоянно развивается. В 2007 году был принят Федеральный закон № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»³, в соответствии с которым органы местного самоуправления получили дополнительные полномочия в области капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного жилищного фонда. Однако в процессе реализации закона у многих муниципальных образований возникли сложности с правильным применением законодательных норм.

Кардинальные изменения были внесены в законодательство, регулирующее тарифы на коммунальные и иные услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Государственная политика в этой области стала направлена на ограничение полномочий органов местного самоуправления по тарифному регулированию жилищно-коммунальных услуг для граждан и

¹ СЗ РФ. – 2005. – № 1 (ч. I). – Ст. 14.

² СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

³ СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3799.

одновременно на усиление роли местных органов в привлечении инвестиции в жилищно-коммунальное хозяйство.

Судебная практика по спорам, возникающим в связи с реализацией органами местного самоуправления полномочий в жилищной сфере, является неоднозначной. При этом сложности в правоприменительном процессе обусловлены тем, что указанные споры рассматриваются как в порядке гражданского судопроизводства, так и публичного, поскольку в судебных процессах участвуют публично-правовые образования, организации и граждане.

В судебных инстанциях возникают вопросы, связанные с разграничением муниципального жилищного фонда, реализацией полномочий органов местного самоуправления по управлению и содержанию муниципального жилья. В судах общей юрисдикции существует противоречивая практика по рассмотрению споров, связанных с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по обеспечению граждан жилыми помещениями, как одной из форм реализации конституционного права на жилище.

Таким образом, многие проблемные вопросы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере до сих пор остаются нерешенными, что требует переосмысления и нового подхода к пониманию указанных полномочий. Эти и другие аспекты предопределили выбор темы диссертационного исследования и круг решаемых в его рамках вопросов.

Степень научной разработанности темы исследования

Рассматриваемая в диссертационном исследовании проблема имеет, прежде всего, социальную значимость и является многоаспектной. В этой связи правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере является объектом исследования как в науке муниципального, так и конституционного права.

Теоретические аспекты полномочий органов местного самоуправления исследуются в работах С. А. Авакьяна, А. А. Акмаловой, И. Б. Бабичева, Г. В. Барабашева, В. А. Баранчикова, Д. Н. Бахраха, Т. М. Бялкиной, В. И. Васильева, Н. В. Витрука, И. В. Выдрина, В. З. Гущина, М. Ю. Дитятковского, Н. А. Игнатюк, А. Н. Кубаркова, Т. С. Масловской, И. Г. Мачульской, Т. А. Мироновой, С. Г. Наймушина, О. Ю. Тарасова, Ю. А. Тихомирова, В. И. Фадеева, К. Ф. Шеремета, Е. С. Шугриной, Б. С. Эбзеева, О. Н. Юниной.

Различные аспекты содержания конституционного права на жилище рассмотрены такими учеными, как А. С. Автономов, С. С. Алексеев, С. И. Аскназий, М. В. Баглай, Е. В. Богданов, Н. В. Витрук, Л. Д. Воеводин, Л. Ю. Грудцына, В. Е. Гулиев, П. В. Крашенинников, В. Н. Литовкин, В. О. Лучин, Е. А. Лукашева, Л. С. Мамут, И. Б. Марткович, М. В. Мархгейм, Н. И. Матузов, В. С. Нерсесянц, А. Г. Пархоменко, С. В. Пчелинцев,

Л. М. Пчелинцева, Ю. К. Толстой, И. А. Фаршатов, Н. Ю. Хаманева, В. Ф. Чигир, В. Е. Чиркин, Ю. Л. Шульженко и др.

Вместе с тем, в большинстве работ указанных авторов исследовались лишь отдельные вопросы, связанные с реализацией органами местного самоуправления своих полномочий. Правовое регулирование теоретических и практических аспектов полномочий органов местного самоуправления именно в жилищной сфере не выступало предметом комплексного научного исследования. В диссертационном исследовании С. Э. Маслей исследованы вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в регулировании жилищных отношений и разграничения компетенции между органами государственной власти и местного самоуправления, также проанализированы полномочия органов местного самоуправления по реализации муниципальных целевых программ по обеспечению условий реализации права на жилище. И. В. Нечай рассмотрела в своем научном исследовании сущность конституционного права граждан на жилище через призму проводимых муниципальной и административной реформ и реализации Приоритетного национального проекта «Доступное жилье – гражданам России», систематизировала передаваемые органам местного самоуправления государственные полномочия в области жилищных отношений. В диссертационном исследовании К. Н. Огаркиной доказана необходимость совершенствования регулирования вопросов жилищной сферы для решения проблемы взаимоотношений между государством, местным самоуправлением и гражданами, рассмотрены теоретические аспекты разграничения компетенции между органами государственной власти и местного самоуправления, определено понятие «жилищной сферы».

Однако в настоящий момент в связи с изменениями в законодательстве о полномочиях органов местного самоуправления содержащиеся в упомянутых работах положения нуждаются в уточнении и развитии.

Таким образом, всестороннее исследование современного правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в области жилищных отношений требует серьезного научного осмысления и практического разрешения.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с наделением и реализацией органами местного самоуправления полномочий в жилищной сфере.

Предметом диссертационного исследования являются правовые нормы, определяющие полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере, теоретико-правовые и практические особенности правового регулирования данных полномочий и проблемы их реализации.

Цель диссертационного исследования – выявление сущности и раскрытие содержания полномочий органов местного самоуправления в

жилищной сфере, а также определение путей совершенствования правового регулирования данных полномочий.

Для осуществления указанной цели были поставлены и решены следующие **задачи**:

- сформулировать и обосновать понятие полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере и выявить его особенности;
- дать общую характеристику полномочий органов местного самоуправления в области реализации конституционного права граждан на жилище;
- определить пути совершенствования законодательства в сфере реализации гражданами конституционного права на жилище;
- установить правовое содержание деятельности органов местного самоуправления по учету и управлению муниципальным жилищным фондом;
- классифицировать полномочия органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства;
- обобщить содержащиеся в различных нормативно-правовых актах полномочия органов местного самоуправления в области тарифного регулирования в сфере жилищных правоотношений и выявить проблемы правового регулирования.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили положения и концепции, сформулированные в трудах ученых по теории государства и права, конституционному и муниципальному праву, а также материалы научных и научно-практических конференций по различным аспектам исследуемой проблемы.

Методологическая основа диссертационного исследования. При проведении комплексного диссертационного исследования для анализа законодательных и иных нормативных актов, обобщения проблем, формулировки определений, предложений и выводов применялись общенаучные методы познания: диалектический, системный, формально-логический, метод анализа и синтеза, метод восхождения от абстрактного к конкретному, а также специальные правовые методы – сравнительно-правовой, формально-юридический, нормативно-логический. Кроме того, в ходе работы были использованы методы теоретико-правового моделирования и научного прогнозирования.

Нормативную и эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативны правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, судебная практика высших Высшего арбитражного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации. Особое внимание было уделено анализу нормативных правовых актов, принимаемых на местном уровне:

решения, постановления и распоряжения представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Научная новизна исследования. Научная новизна исследования заключается в том, что работа представляет собой комплексное исследование, в которой раскрыты сущность, содержание полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере, определены пути повышения эффективности их реализации.

В работе обосновано и сформулировано определение полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере. В диссертационном исследовании также разработана классификация указанных полномочий. Для повышения эффективности реализации органами местного самоуправления своих полномочий в области жилищных правоотношений предлагается изменение правовых норм, содержащихся в Федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В диссертационном исследовании определены группы полномочий органов местного самоуправления при осуществлении ими задач по привлечению инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство; обоснованы выводы по итогам деятельности Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства; также доказана необходимость продолжения государственной политики в области тарифного регулирования, направленной на ограничение полномочий органов местного самоуправления по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги для граждан. Научная новизна получила свое отражение в положениях, выносимых на защиту.

Положения, выносимые на защиту:

1. На основе научно-теоретического анализа полномочий местного самоуправления автором обоснован вывод о том, что полномочия местного самоуправления в области жилищных правоотношений являются многоаспектными, имеют свои особенности и нуждаются в уточнении и конкретизации. Под полномочиями органов местного самоуправления в жилищной сфере следует понимать содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах права и обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления в области содействия реализации конституционного права граждан на жилище, управления муниципальным жилищным фондом, организации функционирования коммунальной инфраструктуры муниципального образования.

2. Исходя из необходимости современной научной интерпретации содержания полномочий органов местного самоуправления в жилищной

сфере, разработана классификация исследуемых полномочий, согласно которой ими охватываются:

- обеспечение реализации права граждан на жилище;
- управление и содержание муниципального жилищного фонда;
- развитие жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования с целью предоставления гражданам качественных коммунальных услуг.

3. Одной из форм осуществления органами местного самоуправления полномочий в области реализации права граждан на жилище является предоставление жилых помещений из муниципального жилищного фонда гражданам, поставленным на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Таким образом, непосредственному предоставлению жилого помещения предшествует правовой механизм постановки гражданина на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий. В этой связи автором предлагается изменить и дополнить содержание пункта 6 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующего вопросы местного значения, связанные с жилищными правоотношениями. Упомянутый пункт необходимо изложить в следующей редакции:

«б) учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями;

6.1) организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством».

Реализация предлагаемой новеллы пункта 6 наиболее эффективно может быть осуществлена посредством механизма предоставления соответствующей муниципальной услуги.

4. Отвечая вызовам времени в части привлечения инвестиций в отрасль жилищно-коммунального хозяйства, законодатель закрепил ряд новых полномочий за органами местного самоуправления. Их анализ и оценка позволили автору выделить две группы таких полномочий: 1) полномочия по обеспечению функционирования и модернизации систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований; 2) полномочия в области тарифного регулирования жилищно-коммунальных услуг.

По мнению автора внедрение такой классификации вносит вклад в муниципальную теорию в части придания завершенности полномочиям органов местного самоуправления в жилищно-коммунальной сфере.

5. Несмотря на вышеназванные попытки совершенствования правовой основы, регулирующей полномочия органов местного самоуправления,

наблюдается отставание отечественной законодательной базы от потребностей и объективной реальности современного развития коммунального сектора, тесно соприкасающегося с жилищной сферой.

Автор считает, что полномочие по утверждению программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, инвестиционных программ организаций коммунального комплекса является важнейшим полномочием органов местного самоуправления, влияющим на качественное жизнеобеспечение населения муниципальных образований.

6. Федеральный закон № 185-ФЗ от 21 июля 2007 года «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» предоставил органам местного самоуправления ряд полномочий в ходе реализации программ по капитальному ремонту многоквартирных домов и переселению граждан из аварийного жилищного фонда.

На основе анализа названных полномочий автором доказан положительный опыт деятельности Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, изменивший практику прямого направления денежных средств муниципальных образований на капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов, и обусловивший переход на новый, соответствующий бюджетному законодательству, механизм использования бюджетных средств – предоставление субсидий.

7. Выявлены доминирующие тенденции государственной политики в сфере разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по тарифному регулированию жилищно-коммунальных услуг для населения. Так, полномочия по регулированию и установлению всех тарифов на жилищно-коммунальные услуги гражданам переданы от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации; значительно повышена роль Правительства Российской Федерации в методическом обосновании нормативов и тарифов и контроле над их установлением.

Тем самым, по мнению автора, достигается разграничение компетенции между различными уровнями публичной власти.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется существенным дополнением: теории компетенции органов местного самоуправления в части определения содержания и систематизации полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере; в теорию конституционных социально-экономических прав граждан Российской Федерации в части развития её положений о конституционном праве граждан на жилище. Теоретические положения диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций и проведении семинарских занятий по конституционному праву, муниципальному праву, жилищному праву, соответствующих спецкурсов. Результаты исследования можно применить в практической деятельности структурных подразделений

органов местного самоуправления, принимающих управленческие решения в области жилищных правоотношений.

Практическое значение диссертации состоит в том, что в ней содержатся конкретные рекомендации, теоретические выводы, предложения, которые могут быть использованы в процессе дальнейшего совершенствования законодательных актов Российской Федерации и муниципальных правовых актов.

Апробация результатов исследования. Все положения диссертации отражены в одиннадцати опубликованных научных статьях, в том числе пять научных статей – в журналах, входящих в перечень ВАК Министерства науки и образования Российской Федерации.

Материалы и выводы диссертации были представлены автором в докладах и научных сообщениях на региональных, межрегиональных и международных научных конференциях:

– на научной конференции по итогам научно-исследовательской работы профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов юридического факультета Марийского государственного университета за 2008 год (г. Йошкар-Ола);

– на всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием в Марийском государственном техническом университете – Четырнадцатые Вавиловские чтения в 2010 году (г. Йошкар-Ола);

– на научно-практической конференции «О взаимодействии общественных институтов с представительными органами местного самоуправления», состоявшейся 27 мая 2010 года в Марийском государственном университете с участием Общественной палаты Республики Марий Эл и Совета муниципальных образований Республики Марий Эл (г. Йошкар-Ола);

– на межрегиональной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации и проблемы модернизации общественно-политической и экономической системы российского общества», состоявшейся 3 декабря 2008 года (г. Чебоксары);

– на IV международной научно-практической конференции «Пробелы в российском законодательстве» памяти академика В. Н. Кудрявцева в 2010 году (г. Чебоксары);

– на VII международной научно-практической конференции «Образование и наука без границ» в 2011 году (г. Пшемьсль, Польша).

Основные результаты, выводы диссертационного исследования апробированы и внедрены в учебный процесс юридического факультета Марийского государственного университета.

Материалы диссертационного исследования использованы автором при проведении семинаров в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Марий Эл с работниками местных

администраций, главами муниципальных образований по вопросам муниципального строительства.

Концепция и основные положения диссертации обсуждены и рекомендованы к защите на заседании кафедры конституционного и административного права Марийского государственного университета.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, обращается внимание на сложности, возникающие в процессе реализации органами местного самоуправления своих полномочий в жилищной сфере. Отмечены основные проблемы выбранной тематики, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, методологическая, теоретическая и нормативная основы, сформулированы положения, выносимые на защиту. Определена структура диссертации.

В первой главе – «Основы полномочий органов местного самоуправления по реализации права граждан на жилище и управлению муниципальным жилищным фондом» – раскрываются научно-теоретические основы регулирования полномочий органов местного самоуправления, анализируются различные подходы к пониманию таких научно-правовых категорий, как «полномочия органов местного самоуправления», «компетенция», «вопросы местного значения», «предметы ведения» рассматривается содержание полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере. Кроме того, анализируются особенности осуществления органами местного самоуправления своих полномочий в области реализации конституционного права граждан на жилище, управления муниципальным жилищным фондом.

В первом параграфе – «Теоретико-правовое понятие полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере» – исследуются общетеоретические подходы к пониманию полномочий органов местного самоуправления, под которыми понимаются, прежде всего, права и обязанности муниципальных образований, их органов и должностных лиц (О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев, И. В. Выдрин).

При рассмотрении современного законодательного регулирования полномочий муниципальных образований в жилищной сфере автор предлагает обратить внимание на эволюцию полномочий органов местного самоуправления в данной области.

Закон РФ от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении» отдельно закреплял полномочия местных администраций в различных

сферах народного хозяйства, отдельно выделяя полномочия в области жилищного хозяйства, эксплуатации муниципального жилищного фонда, его распределения в установленном порядке. В Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплялся принципиально иной подход к определению компетенции органов местного самоуправления. Закон определял вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципальных образований без разделения их на отдельные области общественных отношений. Наконец действующий в настоящее время Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» развил положения Федерального закона № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года о предметах ведения органов местного самоуправления, разграничив в главе 3 вопросы местного значения в зависимости от категории муниципального образования, а также определив полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Жилищный кодекс РФ, вступивший в силу 1 марта 2005 года, в статье 14 определил полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений.

Понятие «вопросы местного значения», определенные в Федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вызвало широкую научную дискуссию, связанную с содержанием данной законодательной нормы. В. И. Васильев полагает, что вопросы местного значения являются по своему содержанию более широким понятием, чем предметы ведения и полномочия местного самоуправления, и включает в себя и то, и другое. А. А. Уваров рассматривает вопросы местного значения в качестве сферы проявления полномочий органов местного самоуправления, в которую органы государственной власти вмешиваться не могут. Дискуссионной автор считает точку зрения С. А. Авакьяна, который утверждает, что вопросов местного значения не существует, а есть единые вопросы общегосударственной политики и территориальные уровни их разрешения – федеральный, региональный, местный. Вопросы местного значения – это вопросы, единые для страны. Советский ученый К. Ф. Шеремет относил вопросы местного значения не к политической, а к государственно-правовой категории.

Автор отмечает, что неразрешенным остается вопрос о том, какие общественные отношения и какая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления входит в понятие «жилищная сфера», поскольку данный термин законодательно не определен. Деятельность субъектов права в жилищной сфере имеет один объект – жилое помещение. По этому критерию следует отграничивать жилищную сферу от других отраслей народного хозяйства. Жилищная сфера – это самостоятельная

область социально-экономических отношений, связанная с удовлетворением потребностей граждан в жилье посредством реализации права на жилище. Жилищные правоотношения являются многоаспектными, поэтому деятельность органов местного самоуправления в жилищной сфере направлена как на реализацию права на жилище, так и на обеспечение достойных условий проживания граждан. При этом потребность в жилье предполагает не только приобретение, обладание и пользование гражданином жилым помещением, но и вопросы, связанные с управлением многоквартирными домами, содержанием и ремонтом жилых помещений, предоставлением коммунальных услуг и услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда (услуги в области жилищно-коммунального хозяйства). Данные управленческие правоотношения также следует отнести к жилищной сфере.

По мнению автора, полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере могут определяться как содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах права и обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления в области содействия реализации конституционного права граждан на жилище, управления муниципальным жилищным фондом, организации функционирования коммунальной инфраструктуры муниципального образования.

Автором предложена теоретико-правовая концепция полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере, которая охватывает обеспечение реализации права граждан на жилище, управление и содержание муниципального жилищного фонда, развитие жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования с целью предоставления гражданам качественных коммунальных услуг.

Во втором параграфе – «Полномочия органов местного самоуправления в области реализации права граждан на жилище» – рассмотрены теоретические и практические аспекты деятельности органов местного самоуправления в области реализации конституционного права на жилище.

Отмечается, что впервые право на жилище нашло свое законодательное отражение в Конституции СССР 1977 года⁴. До этого указанное право отождествлялось с распространенным в советское время в научной литературе термином «право на жилую площадь» (С. И. Аскназий). При этом другие ученые утверждали, что неверно отождествлять право на жилище лишь с вещным правом на его владение и пользование (С. Н. Братусь,

⁴ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

И. Л. Брауде, А. И. Пергамент). В дальнейшем право на жилище исследовалось в научных трудах таких ученых, как Ю. К. Толстой, В. Н. Литовкин, В. П. Грибанов, Ю. Г. Басин. Автор подчеркивает, что многообразие точек зрения на институт права на жилище объединяло понимание того, что названный институт является многоаспектным, имеет сложную юридическую природу и реализуется в различных по сущности правоотношениях. При этом в условиях, когда основным собственником жилищного фонда выступало государство, право граждан на получение жилого помещения во владение и пользование являлось базовым аспектом права на жилище.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила иной подход к конструкции права на жилище. Развитие рыночных отношений способствовало развитию различных форм и способов удовлетворения потребностей граждан в жилом помещении, при этом субъективное право на получение жилой площади, как один из аспектов права на жилище, постепенно утрачивает свое значение. Автор подчеркивает, что непосредственная реализация права на жилище осуществляется главным образом на уровне органов местного самоуправления, поскольку помимо полномочий, предусмотренных статьей 14 Жилищного кодекса РФ, компетенция органов местного самоуправления содержится в части 6 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства относятся к вопросам местного значения поселения.

Автором отмечается, что ключевой задачей органов местного самоуправления, исходя из положений Жилищного Кодекса РФ, является признание граждан нуждающимися в жилом помещении по правилам статьи 51 Жилищного кодекса РФ. Для реализации указанной задачи в муниципальных образованиях создаются специальные структурные подразделения местной администрации.

Одним из проблемных вопросов для органов местного самоуправления при решении вопроса о принятии гражданина на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении является определение степени обеспеченности жильем согласно учетным нормам, устанавливаемым соответствующим муниципальным образованием, в соответствии с абзацем 2 части 1 статьи 51 ЖК РФ. Автором предлагается при определении органом местного самоуправления обеспеченности общей площадью жилого помещения на одного члена семьи учитывать все жилые помещения, принадлежащие ему на праве собственности или которыми гражданин

пользуется на основании договоров найма, вне зависимости от их места нахождения.

Таким образом, в диссертационном исследовании доказывается необходимость совершенствования существующего законодательства путем изменения и дополнения содержания пункта 6 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующего вопросы местного значения, связанные с жилищными правоотношениями.

В третьем параграфе – «Особенности правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по учету и управлению муниципальным жилищным фондом» – проводится анализ действующего законодательства, регулирующего порядок учета и управления муниципальным жилищным фондом, и рассматривается правоприменительная практика, существующая в различных муниципальных образованиях.

Автор подчеркивает, что Жилищный кодекс РФ в статье 19 не совсем точно определил состав муниципального жилищного фонда, поскольку не каждое муниципальное образование может иметь на праве собственности жилищный фонд, что прямо предусмотрено нормами статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что на муниципальный жилищный фонд распространяются нормы федеральных законов, регулирующих государственный технический, статистический и бухгалтерский учеты недвижимого имущества.

Институт муниципального жилищного фонда является сравнительно новым для российского законодательства, поэтому важным является вопрос его формирования, поскольку его доля в общем составе жилищного фонда остается достаточно большой. Основная часть муниципального жилищного фонда сформировалась в результате разграничения советской государственной собственности. Проведенный автором анализ судебной практики показал, что муниципальные образования во многих случаях были не готовы принимать жилищный фонд из-за его ненадлежащего состояния, поскольку после его передачи бремя содержания имущества возникало у муниципалитетов.

Определив состав муниципального жилого фонда, органы местного самоуправления самостоятельно утверждают порядок его учета, а также порядок распоряжения муниципальными жилыми помещениями. Анализ муниципальных правовых актов позволил автору сделать вывод о том, что функции по учету муниципального жилищного фонда возлагаются на специальные структурные подразделения местной администрации. Компетенция таких подразделений определяется в положениях, регламентах,

которые утверждаются местными нормативными актами, принимаемыми, обычно, администрацией муниципального образования. Однако организационная структура данных отделов может отличаться.

Изучив компетенцию жилищных отделов, созданных в различных муниципальных образованиях, автор отмечает, что учет муниципального жилого фонда предполагает, прежде всего, ведение реестра муниципальных жилых помещений. В понятие «управление муниципальным жилищным фондом» необходимо также включить его содержание. Содержание муниципального жилищного фонда можно определить как совокупность обязанностей муниципального образования, выступающего в качестве наймодателя в договорах найма жилых помещений муниципального жилищного фонда. Автор приходит к выводу, что содержание муниципального жилищного фонда должно рассматриваться в качестве муниципальной услуги, предоставляемой муниципальным образованием гражданину, пользующемуся муниципальным жильем.

В диссертационном исследовании обосновывается также вывод о том, что особое внимание органов местного самоуправления должно уделяться привлечению частных организаций к эксплуатации муниципального жилищного фонда.

Рассматриваются теоретические основы деятельности органов местного самоуправления по реализации полномочий по согласованию переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, изменению статуса жилого помещения.

Автор отмечает, что вопросы перевода жилых помещений в нежилые и нежилых помещений в жилые относятся к исключительной компетенции органов местного самоуправления, вне зависимости от порядка, установленного субъектом Российской Федерации. Соответственно орган, ответственный за перевод помещений, определяется муниципальным образованием самостоятельно.

Анализ муниципальных правовых актов и муниципальной практики позволил сделать вывод о том, что наиболее эффективным способом реализации полномочий по переводу жилых помещений в нежилые и нежилых помещений в жилые, является создание специальных межведомственных комиссий, в которые входят представители различных местных и федеральных органов власти (Роспотребнадзор, МЧС).

В диссертационном исследовании подчеркивается, что, принимая решение об отказе в переводе помещения, орган местного самоуправления должен указать основания отказа с обязательной ссылкой на нарушения, предусмотренные частью 1 статьи 24 Жилищного кодекса РФ. При этом перевод конкретных жилых помещений в нежилые должен осуществляться органами местного самоуправления исключительно в порядке, установленном законодателем в нормах Жилищного кодекса РФ.

Решение вопроса о переустройстве и перепланировке, как правило, входит в компетенцию того же органа местного самоуправления, который уполномочен осуществлять перевод помещения из жилого в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение.

Отмечается, что уполномоченный орган местного самоуправления, осуществляющий согласование переустройства (перепланировки), не вправе требовать представление каких-либо других документов, кроме предусмотренных Жилищный кодексом РФ.

В правоприменительной практике возникают сложности с использованием нормы части 2 статьи 40 Жилищного кодекса РФ, согласно которой если реконструкция, переустройство и (или) перепланировка помещений невозможны без присоединения к ним части общего имущества в многоквартирном доме, на такие реконструкцию, переустройство и (или) перепланировку помещений должно быть получено согласие всех собственников помещений в многоквартирном доме. Однако часть 2 статьи 26 ЖК РФ представления в каком-либо виде согласия собственников не требует. Как результат, органам местного самоуправления приходится самостоятельно определять случаи, когда возникает необходимость запроса согласия собственников.

Уполномоченные органы местного самоуправления не имеют право привлекать к ответственности лиц за правонарушения, связанные с самовольными переустройством и (или) перепланировкой. При этом действующим законодательством не урегулирован порядок действий органа местного самоуправления при решении вопроса о приведении жилого помещения в прежнее состояние. По мнению автора, в этой ситуации муниципальным образованиям необходимо принять местный нормативный акт, определяющий такой порядок, в котором должны быть указаны должностные лица муниципального образования, ответственные за выявление факта самовольного переустройства, а также предусмотрены порядок оформления данного факта и порядок действий в отношении собственника или нанимателя самовольно переустроенного жилого помещения.

Во второй главе – «Полномочия органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства и практика их реализации» – выявлены особенности правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в жилищно-коммунальной сфере, в области тарифного регулирования жилищно-коммунального хозяйства, а также раскрыты вопросы участия муниципальных образований в работе Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

В первом параграфе – «Правовые основы полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального комплекса» – рассмотрены общетеоретические взгляды на деятельность муниципальных

образований в жилищно-коммунальной сфере. Автором подчеркивается, что находящаяся в компетенции местного самоуправления жилищно-коммунальная отрасль находится в неудовлетворительном состоянии, поэтому для ее модернизации требуется поддержка федеральных властей.

Проводится анализ федерального законодательства, в соответствии с которым автор приходит к выводу о том, что органам местного самоуправления отводится решающая роль в формировании жилищно-коммунального хозяйства, отвечающего требованиям населения. Особое значение в этом плане должно уделяться привлечению частных инвестиций в отрасль.

Статья 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом относится к вопросам местного значения поселения. Кроме того, важнейшими полномочиями органов местного самоуправления, по мнению автора, следует признать полномочия по регулированию тарифов на услуги муниципальных предприятий и тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. В диссертационном исследовании отмечается, что тарифное регулирование – это отдельная сфера деятельности муниципальных образований, тесно связанной с организацией деятельности органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства. Помимо этого муниципальное образование должно нести расходы на капитальный ремонт общего имущества многоквартирного дома в объеме, пропорциональном площади муниципальных помещений.

Для реализации указанных полномочий в муниципальных образованиях создаются отдельные структурные подразделения местной администрации, в компетенцию которых входит решение жилищно-коммунальных вопросов. В связи с этим автор высказывается о необходимости более качественного использования критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления в жилищно-коммунальной сфере, предусмотренных в Распоряжении Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.

На основе проанализированных теоретических взглядов, законодательных положений в диссертационном исследовании предложена классификация полномочий органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства: 1) полномочия по обеспечению функционирования и модернизации систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований; 2) полномочия в области тарифного регулирования жилищно-коммунальных услуг.

Во втором параграфе – «Взаимодействие органов местного самоуправления и Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» – проводится анализ Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в части предоставления финансовой поддержки муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда.

В диссертации достаточно подробно рассмотрен механизм осуществления финансирования полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере с учетом специфики конкретных субъектов Федерации, а также судебной и правоприменительной практики, и выявлены определенные особенности.

Большая часть средств на капитальный ремонт направляется из федерального и регионального бюджетов.

Отмечается, что порядок выплаты товариществом собственников жилья, жилищно-строительным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом либо собственниками помещений средств на долевое финансирование капитального ремонта многоквартирных домов регулируется каждым муниципальным образованием самостоятельно. При этом уполномоченный орган местного самоуправления вправе перечислить денежные средства на банковский счет жилищно-управляющих организаций только после представления ими решений о софинансировании капитального ремонта в объеме не менее 5 процентов от общей стоимости работ.

Участие в софинансировании капитального ремонта самих муниципальных образований определяется субъектом Российской Федерации.

Проведенное исследование позволило раскрыть формы реализации полномочий органов местного самоуправления в связи с предоставлением финансовой поддержки Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Автором диссертации выделены три группы полномочий: организационные (издание муниципальных правовых актов, связанных с реализацией закона), контрольные (контроль за деятельностью управляющих организаций, товариществ собственников жилья, жилищно-строительных и потребительских кооперативов, контроль за использованием бюджетных средств, выделяемых на ремонт многоквартирных домов), финансовые (распределение бюджетных средств, направляемых из Фонда реформирования жилищно-коммунального хозяйства).

В диссертационном исследовании доказан положительный опыт деятельности Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, который предопределил новые механизмы финансирования капитального ремонта муниципального жилищного фонда.

В третьем параграфе – «Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в области тарифного регулирования жилищно-коммунального хозяйства» – рассмотрены теоретические и практические аспекты реализации органами местного самоуправления полномочий по регулированию тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Отмечается, что полномочия по тарифному регулированию жилищно-коммунального хозяйства занимают особое положение среди полномочий органов местного самоуправления и отдельно закрепляются в Федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме того, конкретные полномочия муниципальных образований по установлению тарифов содержатся также в Федеральном законе от 30 декабря 2004 года № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и Федеральном законе от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

Автором выявлена тенденция ограничения полномочий органов местного самоуправления в области регулирования тарифов и их передача на региональный и федеральный уровни. Их полномочия направлены прежде всего на развитие инвестиционной составляющей в развитии систем коммунальной инфраструктуры. Этот процесс обуславливает наличие у муниципальных образований компетенции по установлению инвестиционных надбавок к тарифам, утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, инвестиционных программ организаций коммунального комплекса. В связи с этим в диссертационном исследовании на основе анализа законодательной базы определены стадии разработки и утверждения программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, инвестиционных программ организаций коммунального комплекса и установления надбавок и тарифов на подключение.

Указанные полномочия осуществляются специально создаваемыми органами регулирования муниципального образования. При этом законодательство не определяет правовую форму и структуру такого органа, поэтому органы местного самоуправления вправе создать орган регулирования в любой форме в соответствии с уставом муниципального образования.

Автором изложены также перспективы дальнейшего участия органов местного самоуправления в тарифном регулировании жилищно-коммунального комплекса. Отмечается, что система регулирования тарифов в настоящее время находится в процессе реформирования. При этом законодательная база еще не до конца сформирована как на региональном, так и на местном уровнях.

В заключение подведены итоги работы, формулируются обобщенные выводы и предложения.

Основные положения диссертационного исследования отражены в научных публикациях автора.

Публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. Захаров, Е. В. Проблемы участия органов местного самоуправления в механизме реализации конституционного права на жилище / Е. В. Захаров, Д. С. Михеев // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 4. – С. 48–50. – 0,2 п. л./0,2 п. л.

2. Захаров, Е. В. Участие органов местного самоуправления в реформе жилищно-коммунального хозяйства / Е. В. Захаров // Современное право. – 2011. – № 11. – С. 72–75. – 0,6 п. л.

3. Захаров, Е. В. Муниципальный жилищный фонд: правоприменительный аспект / Е. В. Захаров // Закон и право. – 2011. – № 12. – С. 44–46. – 0,4 п. л.

4. Захаров, Е. В. Практические аспекты реализации органами местного самоуправления норм Жилищного кодекса о переустройстве и перепланировке жилого помещения / Е. В. Захаров // Современное право. – 2012. – № 3. – 0,6 п. л.

5. Захаров, Е. В. Пути совершенствования правового регулирования полномочия органов местного самоуправления по постановке граждан на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий / Е. В. Захаров // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 10. – С. 73–75. – 0,5 п. л.

Публикации в иных изданиях:

Научные статьи:

6. Захаров, Е. В. Современное понимание права на жилище / Е. В. Захаров // Сб. докл. по материалам межрегион. науч.-практ. конф. «Конституция Российской Федерации и проблемы модернизации общественно-политической и экономической системы российского общества» 3 дек. 2008 г. в Чебоксарском кооперативном ин-те Рос. ун-та кооперации – 2008. – 0,4 п. л.

7. Захаров, Е. В. Законодательство РФ о кооперативном жилищном строительстве: история развития и пути совершенствования / Е. В. Захаров // Актуальные проблемы юридических наук: материалы науч. конф. по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов за 2008 г. – Йошкар-Ола, 2009. – 0,5 п. л.

8. Захаров, Е. В. Роль представительных органов местного самоуправления и общественных объединений в совершенствовании законодательства об ипотечном жилищном кредитовании / Е. В. Захаров // О взаимодействии общественных институтов с представительными органами местного самоуправления: материалы науч.-практ. конф. 27 мая 2010 г. – Йошкар-Ола, 2010. – 0,4 п. л.

9. Захаров, Е. В. Определение порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда: теория и практика / Е. В. Захаров // Актуальные решения современной науки: сб. науч. работ аспирантов / Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2011. – С. 28–31. – 0,3 п. л.

10. Захаров, Е. В. Теоретические аспекты права на жилище / Е. В. Захаров // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – № 7 (30).

11. Захаров, Е. В. О некоторых аспектах конституционного права на жилище в Российской Федерации / Е. В. Захаров // *Materialy VII Miedzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji «Wykształcenie I nauka bez granic – 2011»* Volume 14. Prawo.: Przemysl. Nauka I studia, 2011. – С. 55–57. – 0,2 п. л.