

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Обеспечение права на жилище  
органами местного самоуправления

Издание Государственной Думы  
Москва • 2015

УДК 347.254:352.075  
ББК 67.404.2+67.400.7  
О.81

**Под общей редакцией**  
председателя Комитета Государственной Думы по гражданскому,  
уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству  
**П. В. Крашенинникова**

**Автор-составитель:**  
кандидат юридических наук, главный консультант  
аппарата Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному,  
арбитражному и процессуальному законодательству  
**Е. В. Бадулина**

О.81 **Обеспечение права на жилище органами местного самоуправления.** – М.: Издание Государственной Думы, 2015. – 144 с.

В издании исследуется роль органов местного самоуправления в публично-правовом механизме обеспечения права на жилище. Рассматривается система гарантий реализации этого права. Выделяется муниципально-правовой механизм обеспечения права на жилище. В рамках этого механизма исследуются конкретные полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере, содержание которых раскрывается в отраслевом законодательстве (жилищном, земельном, градостроительном), а также в муниципальных правовых актах.

Книга предназначена для сотрудников органов государственной власти, органов местного самоуправления, специалистов в области жилищного права, муниципального права, студентов и аспирантов юридических вузов.

УДК 347.254:352.075  
ББК 67.404.2+67.400.7

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> . . . . .	<b>4</b>
<b>§ 1. Местное самоуправление в публично-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина</b> . . . . .	<b>6</b>
Конституционный институт прав и свобод человека и гражданина в системе публичной власти . . . . .	6
Соотношение и взаимосвязь государственных и муниципальных гарантий прав и свобод человека и гражданина . . . . .	22
<b>§ 2. Обеспечение права на жилище как предмет муниципальной деятельности</b> . . . . .	<b>30</b>
Понятие, содержание и правовое регулирование вопросов муниципальной деятельности в сфере обеспечения права на жилище . . . . .	30
Муниципально-правовой механизм обеспечения права на жилище . . . . .	48
<b>§ 3. Полномочия органов местного самоуправления по отдельным вопросам обеспечения права на жилище</b> . . . . .	<b>66</b>
Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения права на жилище. . . . .	66
Полномочия органов местного самоуправления по вопросам формирования, учёта и содержания муниципального жилищного фонда . . . . .	79
Полномочия органов местного самоуправления по вопросам предоставления гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда . . . . .	100
Полномочия органов местного самоуправления по другим вопросам обеспечения права граждан права на жилище. . . . .	118
<b>Заключение</b> . . . . .	<b>136</b>
<b>Список литературы</b> . . . . .	<b>138</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Жилищная проблема существовала в нашей стране ещё в советский период, когда люди десятилетиями стояли в очереди на получение жилья. Но и сегодня она не потеряла своей остроты для многих граждан. Хотя возможности реализации права граждан на жилище значительно расширились благодаря приватизации, внедрению рыночных механизмов приобретения жилья, но вместе с тем очень многие категории граждан по-прежнему могут решить свои жилищные вопросы только при поддержке государства. Данные социологических исследований за 2009 год показывают, что жилищная проблема стоит перед 60 процентами российских семей, в той или иной степени не удовлетворённых жилищными условиями, при этом для 32 процентов семей жилищная проблема является наиболее острой и требует решения в ближайшие 3 года. Общая потребность населения России в жильё составляет около 1570 млн. кв. метров, для удовлетворения этой потребности необходимо увеличить жилищный фонд на 46 процентов<sup>1</sup>.

Органы местного самоуправления занимают в общегосударственном механизме обеспечения права на жилище особое место. Именно местное самоуправление призвано обеспечивать одновременно эффективное и приближённое к населению управление местными делами.

В целях системного подхода к рассмотрению вопросов, связанных с обеспечением права на жилище органами местного самоуправления, автором исследуются вопросы, связанные с природой местного самоуправления, его соотношением и взаимосвязью с государственными структурами и институтами гражданского общества, даётся характеристика общей системы гарантий реализации права на жилище. На основе этого анализа раскрывается муниципально-правовой механизм обеспечения права граждан на жилище, показывается соотношение и взаимосвязь муниципальных гарантий права на жилище с иными видами гарантий этого права: международными, государственными, общественными. Исследование строится по принципу «от общего к частному».

Анализ муниципальной практики показывает, что конкретная деятельность органов местного самоуправления в жилищной сфере осуществляется в рамках решения ими вопросов, которые составляют предметы их ведения. Во-первых, вопросов местного значения, к которым относится, в частности, предоставление малоимущим жилья по договорам социального найма. Во-вторых, вопросов, связанных с реализацией делегированных государственных полномочий в жилищной сфере, например, предоставление жилья отдельным категориям граждан (военнослужащим и иным). В-третьих, вопросов, которые органы местного самоуправления могут добровольно

---

<sup>1</sup> См.: Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011–2015 годы, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 № 1050.

принимать к своему рассмотрению, за счёт собственных средств, и решая которые они могут создавать дополнительные гарантии права на жилище, например предоставление жилых помещений в наёмных домах социального использования.

С учётом того, что обеспечение права граждан на жилище охватывает широкий круг вопросов государственной и муниципальной деятельности, в настоящей книге внимание, в основном, уделено тем вопросам, которые относит к ведению местного самоуправления непосредственно статья 40 Конституции Российской Федерации. К ним относятся: содержание муниципального жилищного фонда; предоставление малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, жилого помещения бесплатно или за доступную плату; поощрение жилищного строительства и создание условий для осуществления права на жилище. Их содержание определяется в федеральных, региональных, муниципальных планах и программах, а раскрывается в анализируемых автором нормах федерального законодательства (Жилищном кодексе Российской Федерации, Земельном кодексе Российской Федерации, Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее по тексту – ЖК РФ, ЗК РФ, ГрК РФ), иных федеральных законах), законодательстве субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актах.

Основные выводы, сформулированные в работе, могут быть использованы в ходе дальнейшего научного исследования публичной деятельности в сфере обеспечения права на жилище, совершенствования законодательного регулирования компетенции органов местного самоуправления в жилищной сфере, а также в правотворческой и правоприменительной деятельности органов и должностных лиц в сфере жилищных отношений.

Настоящее издание посвящается памяти Владимира Ивановича Фадеева, доктора юридических наук, профессора, заслуженного работника высшей школы Российской Федерации, заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина.

## **§ 1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

### **Конституционный институт прав и свобод человека и гражданина в системе публичной власти**

Органы государственной и муниципальной власти, функционирующие в рамках единой системы публичной власти, призваны обеспечивать защиту и создавать условия для реализации конституционных прав и свобод, включая и право на жилище. Местное самоуправление, являясь неотъемлемой частью системы публичной власти в государстве, призвано участвовать в реализации её задач и функций в рамках своих конституционных полномочий, с учётом особенностей своего конституционно-правового статуса, своей специфики как формы осуществления народом принадлежащей ему власти на местном уровне.

Для правильной оценки и понимания роли местного самоуправления в публично-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, включая и право на жилище, необходимо, прежде всего, рассмотреть вопрос о природе местного самоуправления, о его соотношении и взаимодействии с государством, с гражданским обществом. Анализ литературы<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Как отмечал Г.В. Барабашев, неоднозначность местного самоуправления, которое одновременно является и местным управлением, порождает двойственность его идеалов. Оно призвано и защищать права и свободы населения от диктата центра, и доводить до населения упорядочивающую волю этого центра. См.: Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М., 1996. – С. 283. Эта неоднозначность местного самоуправления проявляется в его взаимоотношениях с государством. На это обращают внимание многие авторы. Н.С. Тимофеев рассматривает местное самоуправление как реально существующий со всеми своими проблемами и недостатками элемент публичной власти, находящейся в поиске своего действительного места в системе государственных и общественных отношений. См.: Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. – М., 2005. – С. 5. А.А. Сергеев также полагает, что необходимо уточнить фактическое место муниципально-правовых отношений в общей системе общественных отношений, правильно понять их социальное содержание. – См.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М., 2006. – С. 6. По мнению Н.Л. Пешина, новое федеральное законодательство, регулирующее местное самоуправление, должно быть подвергнуто тщательному исследованию с точки зрения определения тех или иных элементов, влияющих на эволюцию модели взаимоотношений государства и местного самоуправления. См.: Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М., 2007. – С. 5. Некоторые авторы исходят из того, что Конституция Российской Федерации закрепила негосударственную природу местного самоуправления, ссылаясь на статьи 3, 12, 132 Конституции (см.: Лагуткин А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации. – М., 1995. – С. 14). Однако, по мнению Н.С. Тимофеева, концепция негосударственного характера местного самоуправления, сложившаяся и преобладающая на этапе принятия Конституции Российской Федерации 1993 года и закона об общих принципах организации местного самоуправления (1995 г.), основывалась на устаревших западных теориях. См.: Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. – М., 2005. Ряд авторов видят специфику местного самоуправления в том, что оно сочетает в себе два начала: с одной стороны, государственный тип самоуправления, с другой – общественное самоуправление (С.А. Авакян и др.).

посвящённый этим дискуссионным вопросам, позволяет сделать следующие выводы:

а) местное самоуправление как форма публичной власти, как первичный уровень власти в государстве имеет, несомненно, государственные начала, что получило своё подтверждение и в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>.

Однако власть местного самоуправления с учётом конституционных положений об источнике власти в государстве и основных формах её осуществления (статьи 3, 12 Конституции Российской Федерации) не может быть охарактеризована как разновидность государственной власти. Это было бы юридически некорректно, поскольку Конституция Российской Федерации исходит из признания власти народа, публичной власти в государстве, система которой включает в себя и государственную власть, и муниципальную власть (власть местного самоуправления), которые, как формы осуществления единой власти народа, имеют не только общие черты, но и определённые различия (статьи 3, 12 Конституции Российской Федерации и др.);

б) статья 12 Конституции Российской Федерации (согласно ей органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти) отнюдь не означает, что местное самоуправление отделено от государства, что оно независимо от государственной власти<sup>2</sup>.

Независимость – это атрибут суверенной власти, каковой власть местного самоуправления не является. Местное самоуправление организационно обособлено от органов государственной власти.

В этом надо видеть лишь установление своеобразного разделения государственных, публичных функций «по вертикали»<sup>3</sup>, которое привело к тому, что была «юридически проведена граница, выделяющая местное самоуправление из единой системы государственной власти»<sup>4</sup>;

в) государственные начала местного самоуправления, необходимость взаимодействия и сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления не следует подменять выводом о необходимости включения органов местного самоуправления в систему государ-

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.11.2000 № 236-О «По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 214.

<sup>2</sup> Поэтому невозможно согласиться с авторами, которые утверждают, что местное самоуправление как институт народовластия независимо от государственной власти и отделено от государства. – См.: Муниципальное право: Учебник / Под ред. Ю. А. Дмитриева. – М., 2005. – С. 13. См.: Муниципальное право России. Учебник. – М., 2008. – С. 17.

<sup>3</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Багурина, Р. Г. Орехова. – М., 1994. – С. 103.

<sup>4</sup> Краснов М. А. Введение в муниципальное право / М. А. Краснов: отв. ред. М. М. Славин; Академический правовой университет при Институте государства и права РАН. – М., 1993. – С. 10.

ственного управления, что противоречило бы Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>;

г) важно обращать внимание и на такой аспект местного самоуправления, как его тесная взаимосвязь с гражданским обществом<sup>2</sup>. Это даёт некоторым исследователям возможность определять местное самоуправление не только как публично-властный институт, но и как институт гражданского общества<sup>3</sup>. Однако местное самоуправление не может быть отнесено к институтам гражданского общества<sup>4</sup>, хотя его роль в формировании и развитии институтов гражданского общества трудно переоценить. Поэтому правильнее говорить о взаимосвязи местного самоуправления и гражданского общества, о местном самоуправлении как важнейшем факторе развития институтов гражданского общества, в тесном взаимодействии с которыми должна осуществляться муниципальная деятельность<sup>5</sup>. Гражданское общество и государство необходимо рассматривать как две основы, на которых формируется и развивается местное самоуправление;

д) большинство исследователей исходит из признания местного самоуправления как многогранного и многофункционального явления, сочетающего в себе как государственные, так и общественные начала. Поэтому не вызывает особых возражений позиция авторов, которые считают что «са-

---

<sup>1</sup> П. Л. Пешин обращает внимание на проявляющуюся на практике тенденцию «встраивания» системы органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, подчинения местного самоуправления государству. При этом он указывает, что наличие самостоятельной, не находящейся в административной зависимости от государственных органов, системы местного самоуправления, обуславливают единственный способ влияния государства на деятельность органов местного самоуправления – правовое воздействие. См.: Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: Автореф. дис. докт. юрид. наук. – М., 2007. – С. 3. Если значительная часть специалистов, по мнению А. А. Сергеева, оценили идеологию Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как огосударствление местного самоуправления, то с его точки зрения, процессы последних двух десятилетий можно охарактеризовать как незавершённую и непоследовательную попытку разгосударствления системы местной власти. См.: Сергеев А. А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. докт. юрид. наук. – М., 2007. – С. 4. По мнению Т. Г. Морщаковой, опыт, приобретённый в процессе правового регулирования местного самоуправления, позволяет поставить задачи более чёткого разграничения ответственности всех уровней публичной власти: федеральной, субъектов Федерации и муниципальной. См.: Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1/ Под ред. Т. Г. Морщаковой. – М., 2003. – С. 5.

<sup>2</sup> Н. С. Тимофеев правильно обращает внимание на «постоянно существующую потребность» местного самоуправления во взаимодействии с гражданским обществом. См.: Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2008. – С. 33.

<sup>3</sup> См.: Мокрый В. С. Местное самоуправление в РФ как институт публичной власти в гражданском обществе. – Самара, 2003. – С. 5.

<sup>4</sup> Так, Е. М. Ковешников характеризовал местное самоуправление как «относительно самостоятельный институт гражданского общества». См.: Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М., 2001. – С. 38.

<sup>5</sup> См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 2006.



моуправление сочетает в себе два начала: с одной стороны, государственный тип самоуправления, с другой – общественное самоуправление»<sup>1</sup>.

Таким образом, местное самоуправление, закрепляемое Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя, одного из принципов организации публичной власти, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации, является необходимым условием демократизации власти, приближения её к населению, связующим звеном между государством и гражданским обществом. В качестве элемента системы публичной власти, в качестве одной из форм осуществления народом своей власти, местное самоуправление призвано обеспечить в законодательно установленных пределах самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций. Все это определяет место и роль местного самоуправления в публично-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Хотя в литературе выражается озабоченность тем, что последние шаги по реформированию местного самоуправления, нашедшие своё отражение в Федеральном законе от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», могут привести к снижению уровня конституционных гарантий местного самоуправления<sup>2</sup>. Указанный федеральный закон в целях совершенствования территориальных, организационных и функциональных основ местного самоуправления закрепляет за субъектами Российской Федерации дополнительные полномочия:

1) по созданию и регулированию статуса городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов (путём преобразования существующих городских округов), распределению компетенции между ними, закреплению источников доходов бюджетов внутригородских районов;

2) по закреплению дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями, их разделению между сельскими поселениями и муниципальными районами;

3) по перераспределению полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

<sup>1</sup> Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 144–145. См. также: Акмалова А. А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2003; Шугрина Е. С. Муниципальное право. – М., 2010. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, реализация местного самоуправления на основе сочетания государственных и общественных начал не изменяет природу местного самоуправления. См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02.11.2000 № 236-0.

<sup>2</sup> См., например: Бялкина Т. М. О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1.

Таким образом, расширяется влияние субъектов Российской Федерации на муниципальные образования посредством участия в определении компетенции органов местного самоуправления, формировании органов местного самоуправления (представительного органа городского округа с внутригородским делением, муниципального района; главы муниципального образования).

Необходимо подходить к реализации новых полномочий субъектов Российской Федерации очень аккуратно, определяя степень участия в регулировании местных дел, исходя из специфики конкретного муниципального образования. При этом не должна страдать финансовая обеспеченность муниципальной деятельности – иначе органы местного самоуправления не смогут выполнять свои задачи по обеспечению прав и свобод на местном уровне. Так, важной гарантией местного самоуправления, предусмотренной федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ, при преобразовании субъектом Российской Федерации городского округа в городской округ с внутригородским делением является учёт мнения проживающего на территории городского округа населения.

В целом, права и свободы человека и гражданина можно рассматривать в единстве следующих проявлений: во-первых, как необходимый элемент правового статуса личности, ядро которого составляют основные, закреплённые Конституцией Российской Федерации, права и свободы (к числу которых относится и право каждого на жилище), во-вторых, как комплексный правовой институт, включающий в себя нормы конституционного, гражданского, финансового, земельного и других отраслей права, реализуемые гражданами прежде всего по месту своего жительства – в городских, сельских, районных муниципальных образованиях.

Поскольку наличие жилища является необходимой материальной потребностью каждого человека и одним из условий достойного существования в обществе, конституционное право на жилище является одним из важнейших социально-экономических прав. Признавая право каждого на жилище, государство принимает на себя обязанность содействовать тому, чтобы каждый гражданин был обеспечен жильём и имел возможность улучшить свои жилищные условия путём приобретения другого жилья.

Право на жилище отнесено к числу основных прав человека и гражданина, которые согласно статье 17 Конституции Российской Федерации неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Право на жилище не подлежит ограничению даже в условиях чрезвычайного положения (статья 56 Конституции Российской Федерации). Конституция Российской Федерации предусматривает вполне определённые гарантии права на жилище, что делает его устойчивым. Так, согласно положениям Конституции Российской Федерации жилищное законодательство должно основываться на необходимости беспрепятственного осуществления жилищных прав, их судебной защиты<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Шешко Г.Ф. Право на жилище: конституционные принципы и жилищное законодательство// Цивилист. – 2007. – № 4.

Конституционное право на жилище означает юридически гарантированную возможность каждого быть обеспеченным постоянным жилищем, то есть жилым домом или частью его, квартирой или её частью, комнатой. Это право Конституция Российской Федерации признает не только за гражданами Российской Федерации, но также и за иностранными гражданами, лицами без гражданства, которые могут иметь жильё в России.

Основные задачи органов публичной власти в сфере жилищных отношений определяет Конституция Российской Федерации, признавая право каждого на жилище, устанавливая запрет на произвольное лишение жилища, закрепляя неприкосновенность жилища, предусматривая необходимость создания условий для осуществления права на жилище, гарантируя малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, предоставление жилища бесплатно или за доступную плату (статьи 25, 40 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, под правом на жилище следует понимать гарантированную законом возможность приобретения жилища по тем или иным основаниям и стабильного, постоянного пользования им в условиях достойной среды обитания при обеспечении государством гарантий неприкосновенности жилища и непроизвольного его лишения<sup>1</sup>.

В результате реализации конституционного права на жилище у гражданина возникает субъективное право на конкретное жилое помещение<sup>2</sup> и вытекающие из него определённые жилищные права и обязанности, закрепляемые действующим законодательством<sup>3</sup>.

То есть, конкретные основания возникновения права на жилое помещение с учётом конкретных правовых форм удовлетворения жилищных

---

<sup>1</sup> См.: Пчелинцева Л. М., Пчелинцев С. В. Некоторые вопросы теории жилищного права: история и современность. // Жилищное право. – 2003. – № 2. – С. 8; О содержании конституционного права на жилище см. также: Усков О. Ю. Эволюция права на жилище // Журнал российского права. – № 8.

<sup>2</sup> Жилое помещение – согласно статье 15 Жилищного кодекса Российской Федерации – изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства). К жилым помещениям относятся жилой дом, часть жилого дома, квартира, часть квартиры, комната.

<sup>3</sup> См. также: Кичихин А. Н., Марткович И. Б., Щербакова Н. А. Жилищные права. Пользование и собственность / Под ред. И. Б. Мартковича. – М., 1997.

Некоторые авторы рассматривают жилищные права, вкладывая в это понятие более широкое содержание, полагая, что они выступают правовой формой удовлетворения жилищных потребностей (например, право собственности на жилое помещение). Так, например, Крюкова Е. С., раскрывая содержание понятия жилищных прав, выделяет собственно жилищные права, то есть права, выступающие правовой формой удовлетворения жилищных потребностей граждан (непосредственно или опосредовано). В большинстве случаев, отмечает Крюкова Е. С., речь идёт о непосредственном удовлетворении жилищных потребностей (например, право собственности на жилое помещение). Об опосредованном удовлетворении жилищных потребностей можно говорить применительно к случаям, когда субъекты прав на жилые помещения (например, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право аренды) удовлетворяют не собственные жилищные потребности, а при помощи дополнительных правовых форм создают условия для удовлетворения жилищных потребностей граждан, вступающих с ними в правовые связи. – См.: Крюкова Е. С. Прекращение прав на жилые помещения в связи со сносом жилого дома: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2006. – С. 12.

потребностей обуславливают различный объём их содержания, что необходимо учитывать органам публичной власти в своей деятельности в сфере жилищных отношений. Органы государственной власти и органы местного самоуправления призваны обеспечивать условия для осуществления права на жилище, содействуя развитию рынка недвижимости в жилищной сфере, стимулируя жилищное строительство, действуя иным образом в рамках своей компетенции в сфере жилищных отношений. В развитие конституционных положений жилищное законодательство закрепляет конкретные задачи и полномочия по обеспечению органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года)<sup>1</sup> очерчивает перечень вопросов местного значения в сфере жилищных отношений, относящихся к ведению местного самоуправления.

ЖК РФ закрепляет перечень полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области жилищных отношений (статьи 12, 13, 14 ЖК РФ).

Следует отметить, что реальное обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина, включая и право на жилище, органами публичной власти порождает целый ряд проблем.

Прежде всего, это проблема соотношения коллективного и индивидуального в организации общественной и государственной жизни, проблема баланса между реализацией прав и свобод и функционированием публичной власти.

Конституционное признание человека и его прав и свобод высшей ценностью «является фундаментальной нормой конституционного строя Российской Федерации, образующей основу не только конституционно организованного общества, но и правовой защиты этого общества от возрождения попыток подавления личности, ущемления её прав, игнорирования индивидуальных интересов и потребностей людей»<sup>2</sup>. Следовательно, необходимо реально обеспечивать такой конституционно-правовой порядок, который, с одной стороны, ограничивал бы всевластие государства и его органов, и вместе с тем, с другой стороны, гарантировал бы условия автономии и свободы человека, обеспечивая соблюдение баланса в отношении свободы личности. Так, Конституция Российской Федерации, признавая право на неприкосновенность жилища, устанавливает возможность проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (статья 26 Конституции Российской Федерации).

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

<sup>2</sup> Кутафин О. Е. Российский конституционализм. – М., 2008. – С. 418.

ЖК РФ в статье 3 устанавливает цели, ради которых принцип неприкосновенности жилища может быть нарушен, а именно: а) спасение жизни граждан и их имущества; б) обеспечение их личной или общественной безопасности при аварийных ситуациях, стихийных бедствиях, катастрофах, массовых беспорядках, иных обстоятельствах чрезвычайного характера; в) задержание лиц, подозреваемых в совершении преступления, пресечение совершаемых преступлений или установление обстоятельств преступления либо несчастного случая. При этом следует учитывать, что в ряде случаев проникновение в жилище без согласия проживающих в нем лиц возможно без судебного решения в силу неотложности предпринимаемых действий по спасению жизни граждан, их имущества. Право на неприкосновенность жилища можно рассматривать в качестве одной из гарантий конституционного права на охрану частной жизни.

Некоторые авторы обращают внимание на необходимость различать содержание права на неприкосновенность жилища в конституционном и гражданско-правовом аспектах. Так, О. Е. Кутафин отмечал, что «в отличие от гражданского или жилищного права, где рассматривается обладание жилищем как вещь, предметом, определяющим условия существования человека, конституционное право имеет своей целью защитить блага личной жизни, возможности уединения. Оно рассматривает жилище как внешнюю сферу, границу сферы частной жизни людей, которая не может быть нарушена, за исключением строго установленных законом случаев. При этом для конституционного права не имеет значения, арендуются человеком используемые им жилые и подсобные помещения или принадлежат ему на праве частной собственности»<sup>1</sup>.

Свой вклад в решение этой задачи должны вносить и органы местного самоуправления, обеспечивая в своей деятельности по управлению в жилищной сфере реализацию и защиту местных интересов, прав жителей муниципальных образований и общегосударственных интересов. Очень важно, чтобы органы публичной власти и граждане в случае столкновения интересов находили сбалансированное, приемлемое для них и общества в целом, решение, которое не подрывало бы конституционные устои взаимоотношения государства и личности, а служило бы гармонизации этих отношений.

Проблемы сноса ветхого жилья, изъятия земельных участков для нужд жилищного строительства, строительства, которое ведётся на застроенной территории, очень остро стоят во многих городах, и при их решении особенно важно находить баланс индивидуальных, частных и общественных интересов. В связи с этим в литературе предлагается установить чёткую систему «сдерживания» в виде контроля со стороны компетентных органов публичной власти, проверяющих законность и правомерность каждой стадии и всей процедуры развития застроенных территорий, а также механизма обжалования неправомερных решений со стороны лиц, чьи права

---

<sup>1</sup> Кутафин О. Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. – М., 2004. – С. 197.

нарушаются<sup>1</sup>. Представляется, что необходимо к этой проблеме подходить системно: необходимо сформировать механизм согласования индивидуальных и общественных интересов, который включал бы не только формы контроля, осуществляемого как со стороны компетентных органов публичной власти, так и со стороны жителей, со стороны институтов гражданского общества, способных выслушать, понять и поддержать позицию лиц, чьи права на жилище нарушаются. Органы местного самоуправления должны вносить свой вклад в формирование данного механизма контроля, создавая совместно с институтами гражданского общества муниципальные общественные палаты, вводя институт муниципального уполномоченного по защите прав и законных интересов жителей муниципального образования, проводя публичные слушания по этим вопросам до принятия по ним решения.

К проблемам обеспечения органами публичной власти прав и свобод человека и гражданина относится и вопрос о пределах публичной власти. Закрепляемые нормами Конституции Российской Федерации неотчуждаемые основные права и свободы человека и гражданина определяют пределы публичной власти, за которые она не вправе выходить<sup>2</sup>. Для того, чтобы этот запрет действовал, необходимо реальное обеспечение основных прав и свобод, которые должны определять функции органов публичной власти, их обязанности по отношению к гражданам и неукоснительно соблюдаться государством, всей системой публичной власти. Так, право на жилище, которое выступает и как правовой принцип и как субъективное право, должно признаваться и соблюдаться всеми органами и должностными лицами. Кроме того, право на жилище выступает и как нравственное требование общества, согласно которому каждый должен иметь крышу над головой, не быть вынужденным к бродяжничеству. Поэтому в контроле за тем, как реализуется это право, соблюдаются органами и должностными лицами вытекающие из него и обусловленные им требования, запреты и обязанности, должны активно участвовать и институты гражданского общества, правозащитные организации. Как отмечал в своём докладе за 2008 год Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации «борьба за права человека не должна быть борьбой против той или иной действующей власти. Напротив, это всегда борьба за укрепление демократического правопорядка. В силу специфики своей работы все правозащитники, как государственные, так и общественные, призваны систематически оппонировать государству, но не могут, если искренне хотят быть объективными, находиться к нему в политической оппозиции»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Лукьяненко Г.В. Проблемы развития застроенных территорий // Право и государство: теория и практика. – 2008. – № 8. – С. 61–64.

<sup>2</sup> При этом следует учитывать, что необходимо создание таких условий в государстве и обществе, чтобы личность была защищена от произвола не только государства и его должностных лиц, но и тех негосударственных объединений, к которым может принадлежат (не принадлежать) индивид. – См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс: Т. 1. – М., 2005. – С. 503.

<sup>3</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год // Российская газета. – 17.04.2009. – № 68.

Неотчуждаемые права человека и гражданина – как свободы физических и нравственных проявлений личности и неприкосновенности собственности – должны быть, по образному выражению Б.С. Эбзеева, «уздой для законодателя и способом ограничения всякой публичной власти». Однако это возможно только в том случае, «если эти права реально интегрированы в конституционный строй государства, систему организации и деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, институты собственности, национально-территориальное устройство»<sup>1</sup>. Следует добавить – и в систему организации и деятельности местного самоуправления, в государственную и общественную жизнь в целом<sup>2</sup>.

Ограничение публичной власти в правовом демократическом государстве (условием которого выступают права и свободы человека и гражданина) порождает проблему пределов усмотрения государства в его взаимоотношениях с личностью, что, в свою очередь, требует чёткого определения компетенции органов публичной власти, за границы которой они не должны выходить. Отсюда возникает необходимость выявления правовых механизмов обеспечения свободы человека и определение её пределов и «допустимых, имеющих под собой глубокие основания, ограничений»<sup>3</sup>. Адресатами ограничений, устанавливаемых Конституцией Российской Федерации в виде запретов, обязанностей, выступают не только органы государства и органы местного самоуправления, но и граждане, иные субъекты конституционного права.

Ряд прав и свобод, включая и право на жилище, не может быть ограничен даже в условиях чрезвычайного положения.

Конституционный Суд Российской Федерации с учётом практики Европейского Суда по правам человека, выработал правовые позиции, касающиеся допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина. Суть этих позиций заключается в следующем:

– ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений<sup>4</sup>;

– в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуще-

---

<sup>1</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – М., 2005. – С. 360.

<sup>2</sup> Как отмечал В.Д. Зорькин, учреждение парламента – это ещё не парламентаризм, равно как принятие конституции – это ещё не конституционализм. Поэтому само по себе закрепление в Конституции Российской Федерации и текущем законодательстве прогрессивных положений и принципов не означает внедрения их в глубины общественной жизни, общественного сознания. – См.: Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. – М., 2008. – С. 447.

<sup>3</sup> Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 229.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 6. – Ст. 491.



ствлять такое регулирование, которое посягало бы на самое существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания<sup>1</sup>;

– публичные интересы, перечисленные в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей<sup>2</sup>;

– положения Конституции о возможности ограничения прав и свобод, при определённых условиях, не могут служить оправданием ущемления прав и свобод человека и гражданина в зависимости от национальной принадлежности или иного обстоятельства<sup>3</sup>;

– чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, ограничительная норма должна быть формально определённой, точной и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения<sup>4</sup>.

Данные выводы Конституционного Суда Российской Федерации имеют существенное значение для всей практики нормативного регулирования, осуществляемого органами публичной власти на основании и в развитие законов, устанавливающих порядок реализации прав и свобод человека и гражданина, в том числе права на жилище, его неприкосновенность и недопустимость произвольного лишения<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.11.2005 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 47. – Ст. 4968.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 44. – Ст. 4358.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.09.1993 № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Верховного Совета Северо-Осетинской ССР от 6 марта 1993 года и от 26 марта 1993 года» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1994. – № 6.

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 № 15-П.

<sup>5</sup> В докладе Уполномоченного по правам человека за 2013 год отмечена любопытная проблема. Согласно статье 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» планировка, строительство и реконструкция административных и жилых зданий осуществляется с учётом приспособлений для доступа лиц с ограниченными возможностями здоровья. Проще говоря, все здания и сооружения должны иметь пандусы. На практике, в многоквартирных жилых домах с этим возникают огромные трудности. Причина в том, что в соответствии с ч. 2 ст. 36 ЖК РФ собственники помещений в многоквартирном доме владеют, пользуются и распоряжаются общим имуществом своего дома. Поэтому и вопрос установки пандуса решается на общем собрании собственников. Как показывает анализ поступивших в отчётном году жалоб, согласия на установку пандуса они обычно не дают. В данном случае как раз встаёт вопрос о необходимости ограничения прав в целях справедливости для защиты конституционно значимых ценностей.



Конституция Российской Федерации, признавая право на жилище, устанавливает запрет на произвольное лишение жилища. Однако необходимо учитывать, что право на жилище предполагает законные способы приобретения жилья, не допускающие самовольную застройку, жильцы обязаны выполнять требования закона, связанные с его эксплуатацией и использованием. Закон допускает возможность выселения граждан, лишения их жилища, определяя условия и основания для такого решения, которое будет произвольным в тех случаях, когда осуществляется без соблюдения установленного законом порядка. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, признал не соответствующим Конституции Российской Федерации лишение гражданина и членов его семьи жилья в случае его временного отсутствия<sup>1</sup>.

Отношения органов публичной власти и личности должны строиться на основе тех публично-правовых обязанностей, которые признает Конституция Российской Федерации за государством, его органами, органами местного самоуправления, иными субъектами конституционно-правовых отношений в целях реального обеспечения прав и свобод. Эти обязанности находят своё выражение (как прямое, так и косвенное) во всем содержании Конституции Российской Федерации, включая и её преамбулу, которая, определяя основные цели государства и его главные задачи, накладывает на государство юридическую обязанность действовать в направлении их реализации<sup>2</sup>.

В соответствии со статьёй 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Органы местного самоуправления, являясь неотъемлемой частью системы публичной власти, должны в своей деятельности руководствоваться не только конкретными полномочиями, предоставляемыми им отраслевым законодательством, но и обязаны следовать в целом конституционным обязанностям, признаваемым за всеми органами публичной власти, и закреплёнными в Конституции, в первую очередь, в статье 18. Зачастую статья 18 Конституции Российской Федерации не учитывается органами местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий. И, как следствие, граждане не могут найти поддержку у наиболее приближённых к населению органов власти, целью деятельности которых должно являться, в том числе, оказание населению такой поддержки.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.06.1995 № 8-П «По делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е. Р. Такновой, Е. А. Оглоблина, А. Н. Ващука»// Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 27. – Ст. 2622.

<sup>2</sup> См.: Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – М., 2005. – С. 356.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина включает в себя и их защиту и охрану. Согласно Конституции Российской Федерации государственная защита прав и свобод человека и гражданина гарантируется. Гарантированность защиты прав и свобод человека и гражданина является необходимым условием для обеспечения развития России как правового демократического и социального государства: она характеризует уровень достигнутой свободы в обществе, фактическое положение человека в обществе и государстве.

Система государственной защиты прав и свобод человека и гражданина включает в себя деятельность всех государственных органов: законодательных, исполнительных, судебных. Особое место в ней занимает Президент Российской Федерации (он является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, часть 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации). Важную роль играет Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, привлекающий внимание органов публичной власти, институтов гражданского общества к проблемам обеспечения прав и свобод граждан, в том числе, к проблемам реализации права на жилище.

В своём ежегодном докладе за 2008 год Уполномоченный констатировал: «не удаётся, в частности, ощутимо сократить как число граждан, состоящих на учёте по улучшению жилищных условий, так и сроки ожидания квартир. Для подавляющего большинства граждан страны приобретение жилья остаётся по-прежнему недоступным или малодоступным по причине его, по сути дела, запретительной рыночной стоимости»<sup>1</sup>. Система ипотечного кредитования в том виде, как она сложилась в России, в свою очередь, также не является решением проблемы. Высокие процентные ставки на кредит под приобретение жилья делают его просто неподъёмным для большинства граждан. Уполномоченный не претендует на исчерпывающий анализ российского рынка жилья. Далёк он и от намерения возложить ответственность за его неудовлетворительное состояние на какие-либо органы государственной власти или местного самоуправления. При этом, однако, Уполномоченный вынужден констатировать, что «существующее положение вещей должно, видимо, расцениваться как содержащее признаки массового нарушения конституционного права граждан на жилище»<sup>2</sup>.

В разрешении этих проблем должны участвовать и органы местного самоуправления, являющиеся первичным уровнем власти в государстве и несущие конституционные обязанности в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Органы местного самоуправления, решая вопросы, связанные с реализацией делегированных отдельных государственных полномочий, а также осуществляя иные полномочия, предусмотренные Законом об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года, вносят свой существенный вклад в формирование единой общегосударственной

---

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год // Российская газета. 17.04.2009. – № 68.

<sup>2</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год // Российская газета. 17.04.2009. – № 68.

системы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Например, организация в границах городских и сельских поселений электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения отнесена Законом об общих принципах организации местного самоуправления к вопросам местного значения.

Конституционные задачи, функции и обязанности государства, всей системы публичной власти в сфере прав и свобод человека и гражданина обусловлены также международными обязательствами, которые взяло на себя Российское государство. Согласно части 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации в нашем государстве признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Эти принципы и нормы содержатся в таких общепризнанных актах международного права, как Устав ООН от 26 июня 1945 года<sup>1</sup>, Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года<sup>2</sup>, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года<sup>3</sup>, Устав Совета Европы от 5 мая 1949 года<sup>4</sup>, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года<sup>5</sup> и других международных актах, которые в совокупности содержат международные стандарты в области прав и свобод человека и гражданина.

Международно-правовые обязательства России в области прав человека, включая и право на жилище, являются частью её национальной правовой системы и, соответственно, могут непосредственно применяться органами государственной власти, в частности, судами, а граждане могут ссылаться непосредственно на них при разрешении споров с органами публичной власти. Россия, принимая на себя международные обязательства в области прав человека, признает и вытекающие из них ограничения, обусловленные принципами правового, демократического государства. Каждый гражданин вправе требовать от государства, которое берет на себя обязательства не только перед международным сообществом, но и перед всеми, кто находится под его юрисдикцией, выполнения обязательств в сфере прав и свобод, используя в этих целях национальные и международные механизмы защиты своих прав. Особую роль в обеспечении взаимосвязи национального и международного права, в реализации международных стандартов в области прав человека в нашей стране играет Конституционный Суд Российской Федерации. Международно-правовая аргументация привлекается Конституционным Судом Российской Федерации в качестве дополнительного довода в пользу своих правовых позиций, вырабатываемых на основе Конституции

---

<sup>1</sup> См.: Действующее международное право. Т. 1. – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – С. 7–33.

<sup>2</sup> См.: Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 14–20.

<sup>3</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1994. – № 12.

<sup>4</sup> См.: Действующее международное право. Т. 1. – М.: Московский независимый институт международного права, 1996. – С. 707–718.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

Российской Федерации, а также используется им для разъяснения смысла и значения конституционных норм, для выявления конституционно-правового смысла проверяемых законоположений<sup>1</sup>.

Реализация международных стандартов в области прав и свобод человека в нашей стране требует от законодателя внедрения этих стандартов в национальную систему средств правовой защиты прав человека, а также исполнения и учёта в правоприменительной практике решений Европейского Суда. Важной проблемой является прецедентное право, создаваемое Европейским Судом по правам человека – главным официальным толкователем Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, поскольку реальную жизнь нормы Конвенции обретают в связи с конкретными жизненными обстоятельствами, выносимыми на рассмотрение Суда. На этой основе формируется прецедентное право (прецедентная практика) Европейского Суда, которое, как представляется, входит в правовую систему Российской Федерации, поскольку Россия признает компетенцию Европейского Суда по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней.

На необходимость учёта прецедентной практики Европейского Суда в российской правовой системе указал и Конституционный Суд Российской Федерации<sup>2</sup>. Эту практику должен учитывать и законодатель при регулировании общественных отношений, и правоприменительные органы при применении соответствующих норм права. Эта практика имеет существенное значение и для граждан, для обеспечения их права на доступ к суду и справедливое правосудие по вопросам защиты своих прав и свобод во взаимоотношениях с органами публичной власти. Вместе с тем, существует проблема доступности решений Европейского Суда для большинства граждан России, знания этих решений органами публичной власти, должностными лицами<sup>3</sup>. Такую работу применительно к органам и должностным лицам местного самоуправления могли бы осуществлять советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации при поддержке Общероссийского конгресса муниципальных образований.

Конституционный принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью порождает проблему определения и правового закрепления надлежащих публично-правовых обязанностей всех органов публич-

---

<sup>1</sup> См.: Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. – М., 2008. – С. 390–391.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.02.2007 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 7. – Ст. 932.

<sup>3</sup> Доступность решений Европейского Суда – большая проблема для россиян. Именно в этом видится одна из ключевых проблем, стоящая перед юристами и обществом в связи со вступлением России в Совет Европы и освоением европейского правового пространства. – См.: Лаптев П. А. Российское правосудие и Европейский Суд по правам человека // Права человека в России и правозащитная деятельность государства. – С. 29.

ной власти, вытекающих из этого фундаментального принципа с учётом международных обязательств Российской Федерации в области прав и свобод человека, соответствующих международных стандартов, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, важно формировать должный правовой механизм, обеспечивающий адекватное отражение конституционных обязанностей государства в соответствующих обязанностях органов публичной власти и неукоснительное их выполнение. Особое значение для обеспечения прав и свобод имеют не только публично-правовые обязанности органов власти, их соответствующая деятельность, но и соответствующие обязанности граждан, их объединений. В связи с этим актуальной является задача усиления контроля и государственного, и муниципального, и общественного в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, в сфере взаимодействия личности и власти. Законодатель предпринимает определённые усилия в этом направлении.

Так, статья 20 ЖК РФ до 2012 года содержала положения только о государственном жилищном надзоре. В 2012 году в ЖК РФ введены правила о муниципальном жилищном контроле.

Под государственным жилищным надзором понимаются деятельность уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности.

Под муниципальным жилищным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда.

Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 200-ФЗ в статью 20 ЖК РФ была введена норма, согласно положениям которой в целях обеспечения прав и законных интересов граждан может осуществляться общественный жилищный контроль, субъектами которого могут являться общественные объединения, иные некоммерческие организации, советы многоквартирных домов, другие заинтересованные лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений отнесено установление порядка осуществления общественного жилищного контроля. Предусматривается возможность органа государственного жилищного надзора, органа муниципального жилищного контроля обращаться в суд с заявлениями в защиту прав и законных интересов собственников, нанимателей и других

пользователей жилых помещений по их обращению или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц в случае выявления нарушения обязательных требований. Таким образом, в настоящее время образована трехуровневая система контроля (надзора) в жилищно-коммунальной сфере – государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль, общественный контроль.

В 2014 году принят Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который определяет взаимодействие субъектов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления, устанавливает формы общественного контроля (общественный мониторинг, общественные слушания и иные). Субъектами общественного контроля являются, в частности, Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований. Таким образом, создаётся нормативная база для осуществления общественного контроля в различных сферах.

Изложенное свидетельствует о том, что законодатель принимает определённые меры по совершенствованию публично-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

### **Соотношение и взаимосвязь государственных и муниципальных гарантий прав и свобод человека и гражданина**

Единая публично-властная деятельность призвана создавать все необходимые условия для реализации и защиты прав и свобод личности на всех уровнях публичного властвования, что в своей совокупности представляет собой государственные и муниципальные гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>. Создание и реализация этих гарантий основывается на международно-правовых стандартах защиты и обеспечения прав и свобод личности, находящихся своё выражение в общепринятых нормах и принципах международного права, в международных договорах Российской Федерации.

Согласно Всеобщей декларации прав человека 1948 года идеал свободной человеческой личности может быть осуществлён, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года устанавливает, что участвующие в Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни и дол-

<sup>1</sup> Под гарантиями прав и свобод человека следует понимать правовые средства, условия, обеспечивающие реализацию и защиту прав и свобод человека. См. об этом, в частности: Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. – М., 1997. – С. 37.

жны принять надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, представляя собой своего рода «конституционный инструмент европейского правопорядка», также исходит из признания за каждым человеком права на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции<sup>1</sup>. При этом не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Конституция Российской Федерации в статье 46 предусматривает возможность международно-правовой защиты прав и свобод граждан, которые вправе обращаться в соответствии с международными договорами Российской Федерации в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты<sup>2</sup>. Таким межгосударственным органом является, например, Европейский Суд по правам человека в Страсбурге. Суд рассматривает обращения любого лица, неправительственной организации или группы лиц, которые считают, что в отношении них были нарушены права, предусмотренные Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Конституция Российской Федерации (статья 45) гарантирует также право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещёнными законом<sup>3</sup>. Способы самозащиты прав и свобод многообразны. К ним, в частности, относятся: обжалование действий должностных лиц, обращение в средства массовой информации, использование правозащитных организаций и общественных объединений<sup>4</sup>.

Особое значение в период осуществления реформ, затрагивающих жизненно важные интересы и права граждан, приобретает стремление власти к диалогу с обществом по существующим актуальным проблемам.

Так, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации констатировал в одном из своих докладов, что «реализация реформы жилищно-коммунального хозяйства имела негативные социальные последствия.

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. Б. Н. Топорнина. – М., 1997. – С. 169.

<sup>2</sup> См.: Даниленко Г. М. Международная защита прав человека. Вводный курс: учеб. пособие. – М., 2000; М. Дженис, Р. Кэй, Э. Брэдли. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии). – М., 1997; Саидов А. Х. Международное право прав человека / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М., 2002.

<sup>3</sup> В литературе под самозащитой прав и свобод понимается конституционно предусмотренная возможность лица выбрать любой правомерный способ (форму) защиты своих прав. См.: Луковская Д. И. Гарантии прав личности // История государства и права. 2007. – № 16.

<sup>4</sup> См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М., 2003. – С. 277–278.



Поспешные и порой непродуманные административные решения привели к массовым нарушениям прав граждан. Многочисленные обращения граждан свидетельствуют о непосильном для них повышении тарифов на коммунальные услуги и квартирную плату. Особую озабоченность у людей вызывают попытки законодательно закрепить принцип выселения злостных неплательщиков из занимаемых ими жилых помещений. Последствием реализации этой меры на практике может стать резкое обострение социальной напряжённости»<sup>1</sup>.

В связи со сложившейся ситуацией Уполномоченный по правам человека указывал, что в целях поисков оптимальных решений в этой сфере необходим широкий и непредвзятый диалог власти и общества по всему кругу осуществляемых социальных реформ.

Изложенное лишний раз подтверждает, что необходимо формирование и развитие институтов гражданского общества, которые должны принуждать власть идти на диалог, предостерегать её от поспешных и необдуманных решений, то есть необходима действующая система гарантий прав и свобод, в которой не последнюю роль должны занимать общественные гарантии. Образование Общественной палаты Российской Федерации является шагом, сделанным в направлении формирования общественных гарантий защиты прав и свобод человека. Однако Общественная палата сможет эффективно выполнять свою роль в системе общественных гарантий, если она будет обеспечивать действительное представительство интересов общества и их защиту и обладать самостоятельностью во взаимоотношениях с государственными структурами.

Система общественных гарантий может функционировать оптимальным образом, если она будет развиваться не только на уровне общенациональном и региональном, но, прежде всего, на местном уровне, в муниципальных образованиях. В этих целях муниципальные образования должны создавать свои общественные палаты, предусматривать должности общественных (муниципальных) уполномоченных по правам человека, по крайней мере, на уровне муниципальных районов и городских округов, активно использовать уже имеющиеся институты муниципальной демократии: публичные слушания, правотворческую инициативу и другие её формы, обеспечивающие широкое участие в обсуждении вопросов муниципальной деятельности представителей от общественных, религиозных и иных некоммерческих организаций. Позитивными примерами являются трехуровневая система контроля (надзора) в жилищно-коммунальной сфере, закрепление основ общественного контроля (осуществляемого на федеральном, региональном и муниципальном уровнях)<sup>2</sup>.

Таким образом, можно говорить о единой системе гарантий прав и свобод человека, включающей в себя:

---

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 год // Российская газета от 31.03.2005. – № 64.

<sup>2</sup> См. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».



– международные гарантии прав и свобод человека, представляющие собой систему международно-правовых стандартов защиты и обеспечения прав и свобод личности (в частности, права на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод), обязательства по соблюдению которых приняла на себя Российская Федерация путём присоединения к международным соглашениям;

– государственные гарантии прав и свобод человека, которые представляют собой правовые средства, основанные на международных обязательствах Российской Федерации в сфере прав и свобод человека, а также на конституционной обязанности государства по признанию прав и свобод человека высшей ценностью, формируемые на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в рамках закреплённых Конституцией предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов;

– муниципальные гарантии прав и свобод человека, которые представляют собой правовые средства, обеспечивающие реализацию и правовую защиту прав и свобод личности на местном уровне, во-первых, при решении вопросов местного значения, иных вопросов, отнесенных законом к компетенции органов местного самоуправления; во-вторых, при обеспечении права населения участвовать в осуществлении местного самоуправления, в-третьих, путём создания дополнительных, помимо прямо предписываемых законодательством, гарантий, осуществления прав и свобод, которые могут обеспечивать муниципальные образования за счёт средств собственных бюджетов;

– общественные гарантии прав и свобод человека, которые представляют собой правовые средства, благодаря которым институты гражданского общества (различные общественные организации, граждане) осуществляют общественный контроль за соблюдением прав и свобод человека и создают дополнительные условия для обеспечения прав и свобод человека и гражданина. К примеру – общественный жилищный контроль.

Каждый вид гарантий должен обеспечивать те меры защиты прав и свобод человека и гражданина, которые с учётом их специфики и особенностей наиболее эффективны именно в этом качестве и на соответствующем уровне. Государственные гарантии прав и свобод человека и гражданина должны охватывать те вопросы их обеспечения и защиты, которые требуют именно государственно-властного их решения и поэтому должны находиться в ведении федеральных органов власти или органов власти субъектов Российской Федерации. За местным самоуправлением должно признаваться создание и обеспечение тех гарантий, которые могут быть реализованы эффективно именно на местном уровне.

Поскольку речь идёт о единой системе гарантий, необходимо учитывать высокую степень их взаимодополняемости и взаимодействия, особенно это касается гарантий государственных и муниципальных, обеспечивающихся деятельностью единой системы публичной власти в государстве. В связи с этим особое значение имеет разграничение тех вопросов, решение которых

осуществляется в целях обеспечения гарантированности прав и свобод человека и гражданина государственными и муниципальными структурами и средствами. Это разграничение принципиально проведено Конституцией Российской Федерации, однако оно должно получать свою конкретизацию в текущем законодательстве.

Государство осуществляет свою гарантирующую деятельность в рамках государственных вопросов, в рамках тех предметов ведения, которые Конституция Российской Федерации признаёт за Российской Федерацией и её субъектами. Муниципальные гарантии обеспечиваются в рамках решения вопросов местного значения, отнесённых к таковым Конституцией Российской Федерации и Законом об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года.

Анализ конституционных положений показывает, что имеются сферы общественной жизни, в рамках которых прямо предусматривается взаимодействующая гарантирующая деятельность и государственных, и муниципальных структур. Например, предоставление жилища малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в нём, бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (статья 40 Конституции Российской Федерации).

В развитие этого конституционного положения в ЖК РФ с целью закрепить дополнительный способ решения жилищной проблемы включены положения о наёмных домах. Ранее правом на получение социального жилья пользовались только малоимущие граждане. Остальные должны были сами решать свои жилищные проблемы за счёт собственных средств. Но есть граждане, не относящиеся к малоимущим, но всё равно не имеющие возможности приобрести жильё в собственность по рыночным ценам. Теперь законом предусмотрено строительство наёмных домов, жилые помещения в которых могут предоставляться таким гражданам по договорам найма жилищного фонда социального использования, находящегося в государственной, муниципальной, частной собственности.

Для создания, эксплуатации наёмного дома социального использования, который или все помещения в котором находятся в государственной или муниципальной собственности, приобретения такого дома или всех помещений в нём могут использоваться средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) находящееся в государственной или муниципальной собственности имущество. Для создания, эксплуатации наёмного дома социального использования, который или все помещения в котором находятся в частной собственности, приобретения такого дома или всех помещений в таком доме может предоставляться государственная, муниципальная и (или) иная поддержка.

В системе муниципальных гарантий следует выделять те из них, обеспечение которых в императивном порядке предписано муниципальным образованиям Конституцией Российской Федерации, Законом об общих

принципах организации местного самоуправления 2003 года. Например, обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилищными помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства.

Государство в соответствии со статьёй 132 Конституции Российской Федерации вправе дополнительно возложить на органы местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий, связанных с реализацией прав и свобод граждан. Эта передача полномочий осуществляется путём принятия федерального закона, закона субъекта Российской Федерации с одновременной передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2005 года № 614 утверждены правила предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию передаваемых полномочий Российской Федерации по обеспечению жильём ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов<sup>1</sup>.

В систему муниципальных гарантий входят также и те гарантии прав и свобод граждан, которые в дополнение к существующим государственным и муниципальным гарантиям могут обеспечивать муниципальные образования за счёт собственных доходов местных бюджетов. Например, обеспечение строительства наёмных домов социального использования.

Система муниципальных гарантий прав и свобод человека и гражданина взаимосвязана не только с системой государственных гарантий, но она сочетается также с общественными гарантиями прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>. Эта взаимосвязь не менее тесная, чем с государственными гарантиями. Именно местное самоуправление открывает общественным организациям, иным структурам гражданского общества большие возможности участвовать в обеспечении и защите прав и свобод человека, нежели государственные структуры.

Именно институты гражданского общества, функционирующие на местном уровне, призваны играть важную роль в формировании эффективно действующих органов местного самоуправления, обеспечивать общественный контроль над тем, как гарантируются ими права и свободы человека и гражданина. А также привлекать общественное внимание к фактам их нарушения и активно сотрудничать с органами местного самоуправления в правозащитной сфере. Поэтому для нынешнего понимания гражданского общества недостаточно представления о нём лишь с позиции противопоставления институтов гражданского общества и публичной власти.

Частные и публичные начала могут и должны не только не противопоставляться, но и получать гармонические формы сочетания в процессе

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 43. – Ст. 4399.

<sup>2</sup> Об особенностях общественного контроля на уровне местного самоуправления см.: Шургина Е.С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления. Монография. – 2-е изд. – М., 2008.

их самореализации в жизни местных сообществ, местных самоуправляющихся территориальных коллективов и, в конечном счёте, общества в целом<sup>1</sup>. Тесное сотрудничество институтов гражданского общества и органов местного самоуправления будет способствовать формированию эффективной системы государственных, муниципальных и общественных гарантий обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Несмотря на определённые шаги, предпринятые в последние годы законодателем для обеспечения права на жилище, развития системы гарантий, всё равно обязательства государства перед гражданами в жилищной сфере не выполняются надлежащим образом.

На это обращает внимание Уполномоченный по правам человека в своём ежегодном докладе за 2012 год: «государство по-прежнему не полностью справляется с выполнением своих обязательств в части обеспечении их конституционного права на жилище. Этот вывод относится как к стимулирующим (создающим условия для обзаведения жильём), так и к позитивным (предусматривающим его предоставление) обязательствам государства. К огромному сожалению, приходится констатировать, что даже удачные идеи и инициативы государства зачастую обесцениваются в процессе реализации»<sup>2</sup>. Совершенно неприемлемым, по мнению Уполномоченного, является ситуация, когда трудности порождаются некомпетентностью должностных лиц или отсутствием необходимых дополнительных средств в бюджете.

По состоянию на 2014 год проблемы сохраняются. В докладе за 2014 год Уполномоченный по правам человека обращает внимание, что «граждане, имеющие право на получение жилого помещения по договору социального найма во внеочередном порядке, годами и десятилетиями ожидают положенного им жилья, даже имея на руках судебные решения в их пользу. Основными причинами нарушений прав граждан на получение жилья вне очереди являются отсутствие свободных жилых помещений муниципального жилищного фонда в уже построенных домах и отсутствие строительства нового муниципального жилья из-за острой нехватки денежных средств на эти цели. Как показывает практика, даже вынесение судами решений, удовлетворивших законные требования граждан к местным органам власти, ещё не является гарантией обеспечения их жильём.

В каждом субъекте Российской Федерации такие решения судов не исполняются длительное время (на протяжении нескольких месяцев и даже лет). Представляется необходимым решить вопрос об источниках финансирования этой статьи расходов (на условиях софинансирования регионально-го и муниципального бюджетов), а также обязать органы власти всех уров-

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону, 1998. – С. 23–24; Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. – М., 2005. – С. 157.

<sup>2</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // Российская газета от 29.03.2013. – № 68.

ней ежегодно предусматривать в своих бюджетах средства на исполнение решений судов о приобретении жилья»<sup>1</sup>.

Учитывая изложенное, система публичных гарантий в нашей стране ещё далека от совершенства, и обеспечение права на жилище требует значительных совместных усилий со стороны государственных органов и органов местного самоуправления как в сфере нормотворчества, так и правоприменения.

---

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // Российская газета от 07.05.2015. – № 96.

## § 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ КАК ПРЕДМЕТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### Понятие, содержание и правовое регулирование вопросов муниципальной деятельности в сфере обеспечения права на жилище

Деятельность органов местного самоуправления по обеспечению права граждан на жилище определяется конституционным статусом местного самоуправления, его задачами и функциями в сфере обеспечения прав человека и гражданина в рамках своих предметов ведения. Вместе с тем встаёт вопрос: в каком объёме охватывают предметы ведения местного самоуправления вопросы, связанные обеспечением права на жилище?

Вопрос о предмете муниципальной деятельности, его содержании, границах и правовом регулировании является дискуссионным. В литературе обосновываются разные подходы к его решению<sup>1</sup>. Однако какой бы ответ ни давали учёные на этот вопрос, все они в той или иной степени вынуждены констатировать: муниципальная деятельность, прежде всего, связана с решением вопросов местного значения, хотя и не сводится только к этому. Именно эти вопросы прежде всего охватываются понятием «предметы ведения местного самоуправления».

Конституционно-правовая категория «вопросы местного значения» вместе с категориями «население», «муниципальное образование», как отмечает И. В. Выдрин, составляют конструкцию местного самоуправления, и в их единстве «заложена общность отношений территориального самоуправления», они «нивелируют грани различных общественных отношений территориального самоуправления»<sup>2</sup>. Действительно, данная правовая категория является одним из основных элементов идеи местного самоуправления и, как указывает М. А. Краснов, понятие «собственная компетенция» местного самоуправления становится декларативным, если мы не сможем выделить круг вопросов местного значения. С его точки зрения, критерий выделения «местных вопросов» состоит в том, что «государство имеет дело с гражданами, а местная власть – с жителями»<sup>3</sup>.

Деятельность местного самоуправления по обеспечению права на жилище осуществляется не только исключительно при решении вопросов

<sup>1</sup> См. например: Муниципальное право России: учебник / Под ред. Н. В. Постового. – М., 2008. – С. 308–310; Система муниципального управления: учебник для вузов / Под ред. В. Б. Зотова. – СПб., 2005. – С. 135; Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. – Воронеж, 2006. – С. 89–90; Субачев В. В. Муниципальные законодательные интересы: понятие, природа, закономерности осуществления. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 6. – С. 30.

<sup>2</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право России: учебник для вузов. – М., 2004. – С. 18.

<sup>3</sup> Краснов М. А. Введение в муниципальное право. – М., 1993. – С. 11.

местного значения, хотя решение этих вопросов и является основным социально-правовым предназначением местного самоуправления, основной его функцией<sup>1</sup>. В соответствии с законодательством органы местного самоуправления принимают участие и в решении иных вопросов, которые не относятся к вопросам местного значения, хотя, согласно положениям статей 14.1, 5.1, 16.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года, могут находиться в их ведении. Как уже отмечалось, органы местного самоуправления могут наделяться также и отдельными государственными полномочиями. Поэтому вопросы, связанные с реализацией указанных полномочий, также находятся в ведении местного самоуправления. Для анализа муниципальной деятельности по обеспечению права на жилище представляется необходимым рассмотреть понятие «предметы ведения местного самоуправления», которое охватывает все указанные выше вопросы муниципальной деятельности, в том числе и в жилищной сфере.

1. Вопрос о предметах ведения является частью более широкого вопроса о компетенции местного самоуправления (компетенции муниципальных образований, компетенции органов местного самоуправления)<sup>2</sup>.

Большинство авторов рассматривают предметы ведения в качестве элемента компетенции, под которым понимаются юридически определённые сферы и объекты воздействия<sup>3</sup>. Вторым элементом компетенции являются полномочия (права и обязанности) местного самоуправления. Поэтому под компетенцией понимается, как правило, совокупность полномочий по определённым предметам ведения.

Предметы ведения – как элемент компетенции – определяются и как общественные отношения, в которых тот или иной орган юридически компетентен<sup>4</sup>, и как круг дел, отнесённых к ведению органа<sup>5</sup>, и как перечень законодательно установленных вопросов, решение по которым принимает соответствующий орган<sup>6</sup>. Все эти подходы к определению понятия «предметы ведения» исходят из того, что предметы ведения – это правовая категория, которая даёт представление о юридически установленном поле деятельности того

<sup>1</sup> Следует согласиться с теми учёными, которые подчёркивают, что общественные отношения, которые определяются в качестве предмета властных действий органов местного самоуправления, являются основными, базовыми на территории муниципального образования. См.: Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М., 2007. – С. 146; Костюков А. Н., Копысова С. Г. Муниципально-правовые отношения. – Омск, 2001. – С. 16–17.

<sup>2</sup> См. об этом: Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. – Воронеж, 2006; Постовой Н. В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. – М., 1999.

<sup>3</sup> См., например: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М., 2001. – С. 55–56.

<sup>4</sup> См.: Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. – М., 1968. – С. 13.

<sup>5</sup> См.: Александров Н. Г. Право и законность в период развёрнутого строительства коммунизма. – М., 1961. – С. 239.

<sup>6</sup> См.: Фадеев В. И. Конституционные основы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления. // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. Сб. статей / Отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шургина. – М., 2008. – С. 228.

или иного органа, в границах которого он реализует свои полномочия, совершает определённого вида властные действия нормоустановительного, исполнительно-распорядительного, правоохранительного характера. Эта правовая категория определяет также и конкретные объекты властного воздействия, которые могут закрепляться в нормах права по-разному. Ю. А. Тихомиров указывает, что к типичным предметам ведения как элемента компетенции относятся, в частности, материальные объекты (собственность, сооружения и т.п.), финансово-денежные средства, органы, организации<sup>1</sup>. По мнению Б. М. Лазарева, тот факт, что при установлении компетенции органа управления указываются его «предметы ведения», не даёт оснований для вывода, будто компетенция включает в себя два составных элемента – предметы ведения (конкретные объекты деятельности) и определённые полномочия. Элементом компетенции, согласно позиции Б. М. Лазарева, является право и обязанность осуществлять ту или иную управленческую функцию применительно к определённым управляемым объектам. Сами же управляемые объекты, по мнению ученого, являются элементами не компетенции, а управляемой среды той реальной жизни, на которую орган оказывает воздействие<sup>2</sup>.

Можно согласиться с Б. М. Лазаревым, что «сами управляемые объекты» не могут являться элементами компетенции, как не могут ими являться и сферы общественной жизни (общественные отношения). Однако надо признать необходимость «предметов ведения» в качестве элемента компетенции, имея при этом в виду, что предметы ведения это лишь правовое выражение объектов воздействия того или иного органа, которые могут законодательно определяться в качестве подведомственных сфер жизни, круга дел, перечня вопросов.

Закрепляя те или иные полномочия органов, законодатель неизбежно в той или иной правовой форме определяет, где, в какой сфере, в каких пределах, в отношении каких объектов, в рамках какой деятельности будут реализовываться соответствующие полномочия. Поэтому порой так трудно разграничить общие полномочия, которые формулируются зачастую как функции или задачи (например, принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, создание условий для жилищного строительства отнесено законом к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения), и конкретные предметы ведения (например, формирование, утверждение, исполнение местного бюджета закон также относит к вопросам местного значения). Б. М. Лазарев, критически оценивая точку зрения, согласно которой предметы ведения являются элементом компетенции, вынужден был, тем не менее, признать, что термин «предметы ведения», вероятно, имеет право на существование. Он применялся много лет и вошёл в юридический обиход, однако далеко не все явления, обозначаемые этим термином, могут считаться элементами компетенции органов<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М., 2001. – С. 56.

<sup>2</sup> См.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М., 1972. – С. 44–46.

<sup>3</sup> Там же. С. 48.



Соглашаясь с этим выводом, можно заключить, что, определяя предметы ведения в качестве элемента компетенции, следует использовать те понятия и термины, которые применяет законодатель, очерчивая границы реализации полномочий того или иного органа, устанавливая подведомственные ему вопросы и объекты воздействия. В муниципальном праве таким понятием, прежде всего, является понятие «вопросы местного значения».

2. Термин «вопросы местного значения» использовался и в советский период развития российского государства<sup>1</sup> в конституционно-правовой практике регулирования компетенции местных органов государственной власти, хотя его содержание и правовое значение имели иной характер, принципиально отличающийся от современного.

Вопросы местного значения являлись государственными вопросами, решаемыми местными Советами. Местные Советы и их исполнительные комитеты, как органы государственной власти, решали местные государственные вопросы и были подотчётны и подконтрольны вышестоящим органам государственной власти, которые осуществляли руководство их деятельностью и вправе были отменять их правовые акты. Самостоятельность местных Советов в решении вопросов местного значения ограничивалась контролем со стороны партийных органов. Вместе с тем каждое звено системы местных Советов, в отличие от современной структуры местного самоуправления, имело свой собственный закон, в котором находила отражение специфика его деятельности.

Законодательство о местных Советах закрепляло за ними довольно широкий круг полномочий в жилищной сфере. Например, городской Совет народных депутатов руководил жилищным хозяйством, подчинёнными Совету органами жилищного хозяйства, утверждал сводные текущие и перспективные планы развития жилищного хозяйства и контролировал их выполнение, обеспечивал надлежащее техническое состояние, капитальный и текущий ремонт жилищного фонда, находящегося в ведении Совета, обеспечивал ведение учёта граждан, нуждающихся в жильё, осуществлял контроль за состоянием учёта рабочих и служащих, нуждающихся в жильё, на предприятиях, в учреждениях и организациях, независимо от подчинённости, распределял жилищный фонд, принадлежащий Совету, принимал решение об организации жилищно-строительных и иных кооперативов на территории города<sup>2</sup>. Несмотря на то, что данные полномочия закреплялись за Советами народ-

---

<sup>1</sup> В дореволюционной России использовался несколько иной термин. Так, в Положении о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года использовался термин «местные хозяйственные пользы и нужды», а в Положении о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 года говорилось о «делах о местных пользах и нуждах». См. об этом: Лаптева Л. Е., Шутов А. Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. – М., 1999. – С. 175, 217.

<sup>2</sup> См.: Закон РСФСР от 29 июля 1971 года «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР». Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1971. – № 31. – Ст. 654.

ных депутатов, большая их часть на практике реализовывалась исполнительными комитетами.

При переходе к организации местной власти на началах самоуправления, за местным самоуправлением было признано право самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей.

Уже первый российский закон о местном самоуправлении, а именно Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (далее по тексту – Закон РСФСР о местном самоуправлении)<sup>1</sup>, делал правильный акцент на самостоятельном (и под свою ответственность) решении населением вопросов местного значения. В данном законе нашёл своё отражение также и дифференцированный подход к закреплению компетенции местных Советов и местной администрации как органов местного самоуправления разного территориального уровня, решающих вопросы местного значения в различных сферах местной жизни той или иной территории.

Указанным законом только республикам в составе РСФСР было дано право принимать свои законы о местном самоуправлении. Однако закон достаточно полно и подробно регулировал все стороны организации и деятельности местного самоуправления, лишая, по сути, республики в составе РСФСР возможности самостоятельно регулировать какие-либо существенные аспекты организации и деятельности местного самоуправления на своей территории. Закон РСФСР о местном самоуправлении не содержал также определения понятия «вопросы местного значения» и не разграничивал вопросы на собственно государственные и местные вопросы, которые самостоятельно должны решать органы местного самоуправления.

Все перечисленное не давало возможности чётко разграничить компетенцию, финансовые ресурсы, ответственность при решении указанных вопросов между органами власти различного территориального уровня управления. Например, Закон РСФСР о местном самоуправлении признавал за районной администрацией такие права, как: осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель, разрешение в пределах своей компетенции земельных споров, назначение государственных приёмочных комиссий, руководство районными органами внутренних дел, руководство государственным нотариатом и другие вопросы, которые трудно признать местными вопросами. Во многом это объяснялось попыткой законодателя эволюционным путём перейти к новой модели организации публичной власти на местном уровне, не отграничивая местное самоуправление от системы государственной власти, как это произошло после принятия Конституции РФ 1993 года.

---

<sup>1</sup> Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 29. – Ст. 1010.

В Законе РСФСР о местном самоуправлении продолжала сказываться ещё старая советская традиция – рассматривать местные Советы и их исполнительные органы, как органы, отвечающие за состояние всех дел на местном уровне. Отсюда широкий круг их полномочий во всех сферах местной жизни (включая и жилищную сферу). Однако реализация этих полномочий затруднялась, во-первых, слабостью материально-финансовой основы деятельности органов местного самоуправления, возникших на базе прежних местных советских органов власти. Во-вторых, разрушительными процессами, которые набирали обороты в сфере экономики и финансов в тот период. В-третьих, нестабильностью в политической сфере, противостоянием местных Советов и местных администраций (Советы, во многом, исходили в своей работе из принципа их полновластия, который в советский период носил формальный характер, а в период перестройки его пытались наполнить реальным содержанием). В процессе осуществления приватизации государственных предприятий на баланс местных Советов перешёл достаточно большой объём жилищного фонда приватизируемых предприятий, который в значительной мере был ветхим, и его содержание требовало значительных финансовых ресурсов, которых у органов местного самоуправления не было. Ещё одной проблемой в жилищной сфере стали очередники, которые годами стояли в очереди на получение жилья на предприятиях, где они работали, однако после приватизации предприятий они были вынуждены становиться в очередь на получение жилья уже в органах местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации 1993 года обособила органы местного самоуправления в общей системе управления государством и обществом, установив, что они не входят в систему органов государственной власти (статья 132 Конституции Российской Федерации). Закрепив, что местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения, Конституция Российской Федерации определила наиболее важные из них в статье 132. Так, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка.

Именно в рамках решения этих вопросов, прежде всего, осуществляется муниципальная деятельность, направленная на создание необходимых условий для реализации гражданами своих жилищных прав. Конституция Российской Федерации в статье 40 выделяет и основные направления этой деятельности: поощрение жилищного строительства, создание условий для осуществления права на жилище, необходимость содержания муниципального жилищного фонда. Конституция Российской Федерации в статье 40 закрепляет за органами местного самоуправления также полномочия по предоставлению малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, бесплатно или за доступную плату это жилище из муниципального жилищного фонда. Данные конституционные положения являются

определяющими для законодательного регулирования муниципальной деятельности в жилищной сфере.

Обеспечение права граждан на жилище теснейшим образом связано не только с решением конкретных жилищных вопросов, но также и с муниципальной деятельностью во многих других сферах местной жизни, других вопросах местного значения (бюджетных, земельных, имущественных и иных). Поэтому от того, насколько законодатель сумеет чётко очертить круг вопросов местного значения с учётом специфики местного территориального управления, правильно определяя при этом пределы государственного управления на территории муниципальных образований, принимая во внимание интересы жителей, связанные с обеспечением их жизнедеятельности, во многом будет зависеть эффективность местного самоуправления по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, включая и право на жилище.

В развитие положений Конституции Российской Федерации 1993 года был принят Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон об общих принципах местного самоуправления 1995 года)<sup>1</sup>. Данный Закон во многом по-новому раскрыл содержание понятия «вопросы местного значения», осуществил их правовое регулирование, определил компетенцию Российской Федерации и её субъектов в сфере местного самоуправления.

Закон об общих принципах местного самоуправления 1995 года использовал для определения компетенции местного самоуправления понятие «предметы ведения». Статья 6 закона именовалась «Предметы ведения местного самоуправления», и в ней устанавливалось, что в ведении муниципальных образований находятся: вопросы местного значения, отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Кроме того, согласно статье 6 Закона об общих принципах местного самоуправления 1995 года муниципальные образования были вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесённые к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключённые из их ведения и не отнесённые к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

В соответствии со статьёй 1 закона вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесённые к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим законом, законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Закон об общих принципах местного самоуправления 1995 года прямо связал вопросы местного значения с деятельностью органов местного самоуправления по непосредственному обеспечению жизнедея-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

тельности населения муниципального образования. Закон установил, что субъекты Российской Федерации своими законами были вправе относить к вопросам местного значения и иные вопросы, которые не вошли в общедо- федеральный перечень вопросов местного значения, а также муниципальные образования имели право принимать к своему рассмотрению вопросы, не исключённые из их ведения и не отнесённые к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти (статьи 1, 6 закона).

В отличие от предыдущего Закона РСФСР о местном самоуправлении, Закон об общих принципах местного самоуправления 1995 года очень кратко определял вопросы жилищной сферы, подведомственные местному самоуправлению.

К вопросам местного значения в указанной сфере Закон об общих принципах местного самоуправления 1995 года отнёс: содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений, создание условий для жилищного строительства, регулирование планировки и застройки территории муниципального образования и некоторые другие вопросы, связанные с жилищно-коммунальным хозяйством (статья 6 закона). При этом к исключительному ведению представительного органа местного самоуправления закон отнёс ряд вопросов, которые в той или иной мере затрагивали жилищную сферу: принятие планов и программ развития муниципального образования, установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, утверждение местного бюджета (статья 15 закона).

Закон не регламентировал конкретные полномочия органов местного самоуправления в сферах их ведения, включая и жилищную сферу. Соответствующие полномочия устанавливались в отраслевом законодательстве. Реализация Закона об общих принципах организации местного самоуправления 1995 года выявила целый ряд недостатков правового регулирования организации и деятельности местного самоуправления, включая и то, как законодательно определялись предметы ведения местного самоуправления<sup>1</sup>. В связи с этим был принят Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года, который основывался на принципиально иной концепции правового регулирования организации и деятельности местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> См.: Муниципальный менеджмент в Российской Федерации. Выводы и рекомендации. – М., 2001. – С. 30–49; Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. – Самара, 2003. – С. 129–169; Мокрый В.С. Местное самоуправление в России. Конституционно-правовые основы и пути реформирования. – Самара, 2003. – С. 83–102; Фасеев И.Ф. Актуальные проблемы правового регулирования осуществления местного самоуправления // Местное самоуправление в России. Сб. докладов по правовым и методологическим проблемам развития. – М., 2001. – С. 198–204; Фадеев В.И. Проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Сб. докладов по правовым и методологическим проблемам развития. – М., 2001. – С. 205–216; Широков А.Н. Направления совершенствования местного самоуправления на основе практики его функционирования // Местное самоуправление в России: Сборник статей / Под ред. В.Б. Зотова. – М., 2003. – С. 77–85.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года изначально расширил круг полномочий федеральных органов в сфере правового регулирования местного самоуправления, уменьшив, соответственно, круг полномочий субъектов Российской Федерации в данной сфере. В частности, субъекты Российской Федерации были лишены права определять перечень вопросов местного значения.

В отличие от ранее действовавшего закона 1995 года Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года исчерпывающим образом закрепил перечень вопросов местного значения, дифференцировав эти вопросы применительно к разным видам муниципальных образований. Ни органы власти субъектов Российской Федерации, ни сами муниципальные образования не вправе были расширять перечень вопросов местного значения – теперь это являлось исключительной прерогативой федерального законодателя.

В качестве принципов правового регулирования полномочий Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года в статье 18 закрепил следующие требования:

- перечень вопросов местного значения не может быть изменён иначе как путём внесения изменений и дополнений в настоящий закон;

- финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счёт средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). Закон допускает в определённых случаях дополнительное финансирование указанных обязательств за счёт федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации;

- федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объём расходов за счёт средств местных бюджетов. В 2012 году статья 18 была дополнена ещё одним принципом – недопущение возложения на органы местного самоуправления обязанности по финансированию расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий. Указанная норма предназначена была, в частности, исключить вменение в обязанность органам местного самоуправления предоставления теплоснабжающим организациям компенсации межтарифной разницы, возникающей вследствие установления органами государственной власти субъектов Российской Федерации тарифов на тепловую энергию на уровне ниже экономически обоснованных размеров.

В ходе реформирования муниципального законодательства в 2014 году из общего принципа, согласно которому перечень вопросов местного значения не может быть изменён иначе как путём внесения изменений и допол-

нений в настоящий закон, был сделан ряд исключений<sup>1</sup>. Вопросы местного значения двух новых видов муниципальных образований – городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов – будут разграничиваться законами субъектов Российской Федерации и уставом соответствующего городского округа, исходя из необходимости обеспечения функционирования и развития единой системы городского хозяйства. Кроме того, субъекты Российской Федерации теперь вправе определять дополнительно вопросы местного значения сельских поселений из числа указанных в части 1 статьи 14 закона<sup>2</sup>. Иные вопросы местного значения, предусмотренные для городских поселений, не отнесённые к вопросам местного значения сельских поселений, на территориях сельских поселений будут решаться органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. Фактически субъекты Российской Федерации распределяют вопросы местного значения между муниципальными районами и сельскими поселениями, исходя из социально-экономического уровня конкретного муниципального образования.

Таким образом, в части определения компетенции субъектов Российской Федерации в отношении вопросов местного значения наблюдается в определённой степени возврат к системе Закона об общих принципах местного самоуправления 1995 года. Это усилит влияние субъектов Российской Федерации на муниципальную деятельность. При реализации субъектами Российской Федерации новых полномочий необходимо действовать так, чтобы не пострадали конституционные гарантии местного самоуправления, и новые полномочия служили эффективному региональному и муниципальному развитию.

Нужно отметить, что федеральный законодатель достаточно часто вносит изменения и дополнения в перечень вопросов местного значения. В то же время, как констатировал К. Ф. Шермет, предметы ведения местных органов власти выступают наиболее стабильным элементом их компетенции – «они представляют в некотором смысле постоянную основу компетенции»<sup>3</sup>. Этот вывод должен быть положен в основу правового регулирования предметов ведения местного самоуправления. Его реализация требует системного научно обоснованного подхода к выявлению вопросов местного значения, их закреплению (включая и то, как они формулируются) в Законе об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года.

Насколько оправдано отнесение тех или иных вопросов к вопросам местного значения? Что нужно принимать во внимание, утверждая пере-

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Закон теперь разграничивает вопросы местного значения городских и сельских поселений.

<sup>3</sup> Шермет К. Ф. Компетенция местных Советов. – М., 1968. – С. 16.

чень вопросов местного значения для различных видов муниципальных образований?

Во-первых, необходимо учитывать положения статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления о том, что местное самоуправление это не только право, но и реальная способность управлять частью публичных дел. Государство, признавая за местным самоуправлением те или иные предметы ведения, должно учитывать, насколько реально местное самоуправление может решать вопросы, отнесённые к его ведению.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года содержит весьма обширный перечень вопросов местного значения, который ещё и постоянно расширяется, уточняется, изменяется. Эффективно и профессионально управлять теми делами, которые законодательно отнесены к ведению местного самоуправления, в состоянии далеко не все муниципальные образования. В литературе отмечалось, что необходима ещё большая дифференциация муниципальных образований<sup>1</sup>. Трудно понять, например, почему довольно долго городские поселения и сельские поселения имели одинаковый правовой статус, единый перечень вопросов местного значения. Как уже отмечалось, в советский период каждое звено системы местных Советов имело свой закон, в котором всё-таки находила отражение специфика его деятельности, хотя, конечно, принцип единства системы Советов во многом перечёркивал эти особенности.

На решение этой проблемы направлен Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ, с принятием которого связывают новый этап муниципальной реформы в России<sup>2</sup>. В пояснительной записке к законопроекту отмечалось, что сельские поселения при заметном дефиците материальных, финансовых и кадровых ресурсов оказались перегружены полномочиями, осуществление которых в основном необходимо и характерно для обеспечения жизнедеятельности населения, проживающего на городских территориях. Поэтому указанным законом перечень вопросов местного значения поселений был фактически разделён на два перечня: для городских поселений и для сельских поселений. Для городских поселений перечень вопросов местного значения остался в целом прежним, а вот для сельских поселений он был существенно сокращён. В частности, из числа вопросов местного значения сельских поселений были исключены полномочия в части обеспечения нуждающихся жилыми помещениями. В соответствии со статьёй 14 закона 2003 года теперь субъекты Российской Федерации вправе определять: будут жилищные вопросы решаться непосредственно сельским поселением или муниципальным районом, в состав которого входит такое поселение

---

<sup>1</sup> См. об этом: Бадулина Е.В. Обеспечение конституционного права граждан на жилище органами местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.

<sup>2</sup> См.: Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. Л.П. Жуковской // СПС Консультант Плюс, 2015.



(в зависимости от организационной целесообразности и финансовой обеспеченности муниципального образования).

Во-вторых, следует учитывать конституционный принцип самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения. Вызывает сомнение, что органы местного самоуправления самостоятельно решают такие, например, вопросы, как: участие в профилактике терроризма и экстремизма, в борьбе с коррупцией, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Из формулировок Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года следует, что органы местного самоуправления лишь участвуют в решении вопросов государственного значения, а не самостоятельно решают эти вопросы.

Таким образом, можно прийти к выводу, что закрепляемый сегодня перечень вопросов местного значения требует дальнейшего совершенствования.

Анализ статей 14, 15, 16 указанного закона показывает, что основными вопросами местного значения в сфере обеспечения права на жилище для поселений и городских округов является:

- обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством;

- организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда;

- создание условий для жилищного строительства.

В 2012 году этот перечень был дополнен указанием на осуществление иных полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных жилищным законодательством. Данная формулировка не очень удачна, поскольку исходя из существа понятия «компетенция», предметы ведения (к которым относятся вопросы местного значения) – это круг вопросов, решение по которым принимает уполномоченный орган, а полномочия – совокупность прав и обязанностей соответствующего органа по решению этих вопросов. Кроме того, подобная формулировка фактически означает, что перечень вопросов местного значения в жилищной сфере становится довольно размытым и не ограничивается рамками закона 2003 года.

По мнению автора, конкретный перечень вопросов местного значения, как наиболее важных вопросов местной жизни, должен содержаться в законе 2003 года. В нём необходимо более подробно конкретизировать круг вопросов местного значения в жилищной сфере, указав, в частности, что к вопросам местного значения относится учёт, формирование муниципального жилищного фонда и управление им. Ведь формирование муниципального фонда осуществляется не только путём жилищного строительства (а в законе 2003 года отражён только этот аспект), но и путём совершения иных действий, в том числе в соответствии с гражданским законодательством.

Отдельные полномочия по решению вопросов местного значения могут содержаться в отраслевом законодательстве.

Органы муниципального района решают соответствующие вопросы в жилищной сфере на межселенных территориях, а также на территориях сельских поселений (если сельские поселения не осуществляют их самостоятельно). Следует обратить внимание, что в отличие от других видов муниципальных образований, закон 2003 года не содержит вопросов местного значения муниципального района непосредственно в жилищной сфере. Круг этих вопросов более-менее может быть определён через отсылочные нормы закона 2003 года.

Вопросы местного значения, в том числе в сфере обеспечения права на жилище, закрепляемые за внутригородскими муниципальными образованиями городов федерального значения, определяются законами соответствующих субъектов Российской Федерации, которые, в целях сохранения единства городского хозяйства, оставляют, как правило, решение подавляющего большинства этих вопросов в ведении органов государственной власти данных субъектов Российской Федерации.

Одно время Закон города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» относил к ведению внутригородских муниципальных образований вопросы, которые имели лишь косвенное отношение к проблемам реализации гражданами права на жилище: участие в проведении публичных слушаний по вопросам градостроительства; взаимодействие с органами жилищного самоуправления; внесение в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы предложений к проектам градостроительного плана развития территории района города Москвы, градостроительного плана развития территории административного округа города Москвы, Генерального плана города Москвы в части вопросов развития территории внутригородского муниципального образования. Однако впоследствии в этот перечень было включено и обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями в муниципальном жилищном фонде в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства. Таким образом, наметилась тенденция к дальнейшему расширению вопросов местного значения в данных муниципальных образованиях, в том числе в сфере жилищных отношений.

В 2014 году в Законе об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года появилась статья 16.2, закрепляющая вопросы местного значения нового вида муниципального образования – внутригородского района, который создаётся по решению субъекта Российской Федерации на части территории городского округа с внутригородским делением. Однако закреплённый в законе перечень не затрагивает жилищную сферу для данного вида муниципального образования, хотя дополнительно вопросы местного значения могут быть закреплены за ним законом субъекта Российской Федерации и уставом городского округа. Что опять-таки порождает

проблему возможности участия данных муниципальных образований в обеспечении права на жилище.

3. Зарубежная и отечественная практика правового регулирования предметов ведения местного самоуправления свидетельствует, что помимо закрепления обязательного перечня вопросов в ведении органами местного самоуправления, также допускается возможность принятия органами местного самоуправления к своему ведению иных вопросов, которые не попали в перечень обязательных вопросов компетенции местного самоуправления. Это было характерно для практики правового регулирования земского и городского самоуправления в дореволюционной России. Так, согласно Положению о губернских и уездных учреждениях 1864 года, круг вопросов, очерченный в статье 2 Положения, содержал занятия земства в принципе возможные, но не всегда обязательные<sup>1</sup>.

Законодательство о местном самоуправлении зарубежных стран в самом общем виде обычно подразделяет предметы ведения на обязательные и факультативные (добровольные). К обязательным относят вопросы, которым придаётся общегосударственное значение и которые должны исполняться в обязательном порядке (транспорт, здравоохранение, водоснабжение и т. д.). К факультативным вопросам компетенции органов местного самоуправления, как правило, относятся различные социальные функции, функции, связанные с культурными мероприятиями. Эти вопросы решаются органами местного самоуправления по своему усмотрению, в зависимости от финансовых возможностей<sup>2</sup>.

Данный подход характерен и для современной российской практики законодательного урегулирования предметов ведения муниципальных образований. В соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года (статьи 14.1, 15.1, 16.1.) органы местного самоуправления вправе решать вопросы, которые не отнесены к вопросам местного значения. К ним относятся:

– перечень конкретных вопросов, прямо указанных в законе, некоторые из которых являются, по существу, вопросами местного значения (например, создание музеев поселения, предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования), другие – предполагают участие органов местного самоуправления в деятельности, являющейся, по сути, государственной (например, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству);

– иные вопросы, связанные с участием органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, не переданных в установленном законом порядке, но если такое участие предусмотрено федеральными законами. При этом перечня таких вопросов закон не содержит;

<sup>1</sup> См.: Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. – М., 1993. – С. 44.

<sup>2</sup> Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. – М., 1994. – С. 60–61.

– вопросы, не отнесённые к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключённые из их компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года устанавливает, что решение всех перечисленных вопросов осуществляется только за счёт собственных доходов местных бюджетов (за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений).

Оценивая этот перечень вопросов, можно отметить следующее. В перечень включены вопросы, которые, по сути, являются государственными вопросами (участие в деятельности по опеке и попечительству, совершение нотариальных действий и др.). Почему необходимо было специально выделять отдельные вопросы, прямо указывая их, а о других вопросах говорить лишь в общей форме, без их конкретизации? Может потому, что государство заинтересовано в участии органов местного самоуправления в их решении? Тогда при правовом регулировании данных вопросов следовало бы использовать конституционную гарантию, согласно которой местное самоуправление имеет право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти (статья 132 Конституции Российской Федерации).

В перечне иных вопросов, которые могут находиться в ведении муниципальных образований наряду с вопросами местного значения, к реализации гражданами права на жилище непосредственное отношение имеет указанное в статьях 14.1 и 16.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года положение о предоставлении гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством. В этих целях органы местного самоуправления обеспечивают освоение территории под строительство наёмных домов социального использования. Нужно отметить, что вопрос о предоставлении жилых помещений жилищного фонда социального использования (наёмных домов), непосредственно касающийся реализации права на жилище, отнесён не к вопросам местного значения, а к факультативным вопросам, которыми могут заниматься органы местного самоуправления по своему усмотрению. Этот подход принят, очевидно, исходя из разницы в финансовом положении муниципальных образований.

4. В круг предметов ведения местного самоуправления входят также вопросы, которые связаны с реализацией органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий. В соответствии с пунктом 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. При этом реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Достаточно большим объёмом государственных полномочий могут наделяться органы местного самоуправления в жилищной сфере. Как показывает практика, в этой сфере органам местного самоуправления делегируются полномочия по обеспечению жильём отдельных категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в том числе по обеспечению жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов, военнослужащих; по предоставлению жилищных субсидий гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей; по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; по оказанию мер социальной поддержки по освобождению отдельных категорий граждан от платы за жилое помещение и коммунальные услуги. Поэтому в целях настоящего исследования важно определить, насколько оптимально урегулирован вопрос делегирования государственных полномочий Законом об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года.

Закон РСФСР о местном самоуправлении (1991 год) фактически признавал, что наряду с вопросами местного значения органы местного самоуправления осуществляют и целый ряд государственных полномочий на местном уровне. Закон не разграничивал, как это сделала позднее Конституция Российской Федерации, государственные вопросы и вопросы местного значения.

Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления (1995 год) устанавливал, что наделение отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами и законами субъектов (статья 6 закона). Закон также закреплял ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами (статья 49 закона). Однако закон не определял порядок делегирования отдельных государственных полномочий и обеспечение их выполнения соответствующими материальными и финансовыми средствами, а также порядок и формы контроля за тем, как реализуются эти полномочия органами местного самоуправления. Законом предусматривалось, что условия и порядок контроля за осуществлением указанных полномочий должны определяться федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Первоначально планировалось также принятие специального федерального закона об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, однако такой закон так и не был принят<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Закон был принят Государственной Думой 27 октября 1999 года и отклонён Советом Федерации 11 ноября 1999 года. Комитет Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике, оценивая закон в целом положительно, отметил, что его отдельные положения противоречат нормам действующего законодательства, что приводит к необходимости внесения дополнений в ряд федеральных законов, в том числе Бюджетный и Гражданский кодексы Российской Федерации. См.: Информация «О причинах отклонения Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» (проект № 98074131-2)». // СПС Консультант Плюс.

Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года данные вопросы решил иначе: в главе 4 закона – «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» – определён и порядок делегирования данных полномочий (статья 19), и порядок их осуществления (статья 20), и государственный контроль за их осуществлением (статья 21). Кроме того, закон установил и порядок финансирования переданных государственных полномочий (статья 63), и ответственность за ненадлежащее осуществление органами и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий (статья 72 и др.).

Как отмечает М. Ю. Дитяковский, существенное значение для развития федерального законодательства в указанной сфере имело соответствующее законодательство субъектов Российской Федерации. Именно из законодательства субъектов Российской Федерации о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями выросла глава 4 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года<sup>1</sup>.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, во-первых, по предметам ведения Российской Федерации (федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации, если это прямо предусмотрено федеральными законами), во-вторых, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае и порядке, предусмотренными федеральными законами), в-третьих, по предметам ведения субъектов Российской Федерации (законами субъектов Российской Федерации). Как показывает практика, государственные полномочия передаются органам местного самоуправления, как правило, законами субъектов Российской Федерации. Так, целый ряд субъектов Российской Федерации принял законы о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в сфере жилищных отношений<sup>2</sup>. С учётом последних изменений в статью 20 ЖК РФ органы

---

<sup>1</sup> См.: Дитяковский М. Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – Омск, 2008. – С. 17.

<sup>2</sup> См., например: Закон Ленинградской области от 18 мая 2006 года № 24-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере жилищных отношений» // СПС Консультант Плюс.

В соответствии с законом органы местного самоуправления наделяются, в частности, государственными полномочиями по обеспечению жильём граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Финансирование расходов на приобретение жилых помещений, предоставляемых указанным категориям граждан, осуществляется за счёт средств, поступающих из федерального бюджета. Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 7 закона представляют в уполномоченный орган исполнительной власти квартальные, полугодовые и годовые отчёты об осуществлении отдельных государственных полномочий.

государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять уполномоченные органы местного самоуправления отдельными полномочиями по проведению проверок при осуществлении лицензионного контроля в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии.

При этом, как правильно указывает В. С. Мокрый, «во многих субъектах Российской Федерации есть совершенно разные картины по делегированным государственным полномочиям. Некоторые субъекты Российской Федерации активно используют эту форму и передают больше полномочий, некоторые субъекты, наоборот, в последние текущие годы практикуют принятие большей степени полномочий на государственный уровень»<sup>1</sup>. Позитивным моментом, например, является отход от повсеместного делегирования органам местного самоуправления полномочий по обеспечению жильём детей-сирот.

Тем не менее, практика реализации переданных государственных полномочий требует своего совершенствования. В частности, возникает вопрос: в каких случаях, при наличии каких условий и обстоятельств должно осуществляться подобное делегирование? Деятельность органов местного самоуправления по реализации делегированных государственных полномочий не должна занимать в общей муниципальной деятельности такое место, столько времени и средств, чтобы отодвигать собственно муниципальную деятельность по решению вопросов местного значения на второй план. Поэтому надо определиться: какой процент от общей деятельности муниципальных образований должна занимать деятельность, связанная с обеспечением делегированных государственных полномочий?<sup>2</sup> Желательно было бы определить, каким критериям и признакам должны отвечать государственные полномочия для того, чтобы их можно было бы делегировать органам местного самоуправления<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Стенограмма совместного заседания Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления и президиума Общероссийского конгресса муниципальных образований по обсуждению актуальных вопросов правоприменительной практики и совершенствования законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление, 2007. – № 11.

<sup>2</sup> Едва ли для нас приемлема практика некоторых зарубежных государств, например, Германии, где по оценкам некоторых исследователей, доля переданных государственных полномочий в общей структуре полномочий органов местного самоуправления составляет 80–90 %. См. об этом: Пылин В. В. Проблемы наделяния государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 16; Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. – Воронеж, 2006. – С. 320.

<sup>3</sup> Сегодня самыми «передаваемыми» являются полномочия по созданию комиссий по делам несовершеннолетних, по государственной регистрации актов гражданского состояния, в сфере социальной поддержки и социального обслуживания различных категорий граждан, в том числе по обеспечению граждан жильём. См.: Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году / Под ред. Д. Р. Хромова. – М., 2007. – С. 97–98.

## Муниципально-правовой механизм обеспечения права на жилище

К вопросу обеспечения конституционного права на жилище необходимо подходить системно, учитывая, что государственная и муниципальная деятельность в данной сфере осуществляется в рамках единой системы публичной власти. Публично-правовой механизм обеспечения права граждан на жилище с учётом конституционных уровней публичной власти включает государственный механизм и муниципальный механизм организационно-правового, финансово-экономического гарантирования прав граждан в сфере жилищных отношений. При этом Конституция Российской Федерации и принимаемые в её развитие федеральные законы обеспечивают первичное, базовое регулирование гарантий защиты и обеспечения жилищных прав граждан. Свой вклад в обеспечение права граждан на жилище вносят и субъекты Российской Федерации с учётом того, что вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Однако они не должны при этом вторгаться в предметы ведения Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации), а также в предметы ведения муниципальных образований, которые согласно статье 18 Конституции Российской Федерации не могут исключаться из публично-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Как показывает практика функционирования публично-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, основной проблемой продолжает оставаться проблема наиболее оптимального разграничения вопросов ведения, а также финансовых и материальных ресурсов разных уровней публичной власти.

Под муниципально-правовым механизмом обеспечения права на жилище следует понимать совокупность взаимосвязанных организационно-правовых, финансово-экономических, информационных и контрольных институтов и форм муниципальной деятельности, с помощью которых органы муниципальных образований решают следующие задачи:

- формирование и содержание муниципального жилищного фонда;
- предоставление малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, жилых помещений бесплатно или за доступную плату из муниципального жилищного фонда;
- создание условий для осуществления права на жилище;
- поощрение жилищного строительства на территории муниципального образования;
- а также иные задачи в жилищной сфере.

Муниципально-правовой механизм обеспечения права граждан на жилище включает в себя:



- 1) материальные и финансовые ресурсы муниципального образования, используемые в целях обеспечения права граждан на жилище;
- 2) муниципальные планы и программы, реализуемые в жилищной сфере;
- 3) организацию управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом, жилищно-коммунальным хозяйством;
- 4) систему муниципального и общественного контроля в жилищной сфере;
- 5) муниципальные правовые акты, регулирующие жилищные отношения.

1. Важнейшим элементом этого механизма являются материальные и финансовые ресурсы, которыми обладают муниципальные образования и которые служат финансово-экономическим обеспечением права граждан на жилище наряду с государственными и частными ресурсами, используемые в этих же целях. К ним относятся находящееся в муниципальной собственности имущество, а также средства местного бюджета.

Конечно, финансово-экономический потенциал муниципальных образований разного вида (городских и сельских поселений, муниципальных районов и др.) различается. Большинство муниципальных образований – дотационные, то есть получают существенную финансовую помощь из вышестоящих бюджетов. Муниципальное хозяйство, социальная инфраструктура и экономические возможности, например, городских округов значительно отличаются от социально-экономического потенциала сельских поселений. Муниципальные образования должны эффективно использовать все имеющиеся у них организационно-управленческие, финансовые и экономические возможности для укрепления своей материальной базы.

До 2014 года Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года устанавливал исчерпывающий перечень видов имущества, которое могло находиться в муниципальной собственности. Данный подход нельзя было признать эффективным, поскольку он лишал муниципальные образования важных инструментов для решения задач комплексного социально-экономического развития, а также сводил к минимуму неналоговые источники доходов местных бюджетов. Установление в статье 50 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года закрытого перечня муниципального имущества не учитывало особенности современного периода, а также не отвечало потребностям развития местного самоуправления. Так, например, ЖК РФ разрешал органам местного самоуправления иметь жилые помещения специализированного жилищного фонда (к нему относятся служебные жилые помещения и т. д.), однако такое имущество не упоминалось в перечне Закона, определяющем муниципальное имущество, которое может находиться у муниципальных образований. В настоящее время эта проблема законодателем решена. Новая редакция статьи 50 позволяет находиться в муниципальной собственности любому имуществу, необходимому для решения вопросов, отнесённых к предметам ведения органов местного самоуправления, обеспечения муниципальной деятельности.

В соответствии со статьёй 40 Конституции Российской Федерации в ведении местного самоуправления должен находиться муниципальный жи-

личный фонд, из которого в установленном законом порядке малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жильё, жилище предоставляется бесплатно или за доступную плату.

Муниципальный жилищный фонд – один из основных объектов права муниципальной собственности, предназначен для удовлетворения потребностей населения данной территории в жилище. Муниципальный жилищный фонд представляет собой составную часть жилищного фонда<sup>1</sup>, который согласно ЖК РФ включает в себя совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации (статья 19 ЖК РФ).

В зависимости от формы собственности ЖК РФ выделяет три вида жилищного фонда:

- 1) частный (находящийся в собственности граждан и юридических лиц);
- 2) государственный (принадлежащий на праве собственности: Российской Федерации – жилищный фонд Российской Федерации, субъектам Российской Федерации – жилищный фонд субъектов Российской Федерации);
- 3) муниципальный (находящийся в собственности муниципальных образований).

В зависимости от целей использования ЖК РФ выделяет:

- жилищный фонд социального использования (предоставляемые гражданам по договорам социального найма жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов, а также предоставляемые гражданам по договорам найма жилищного фонда социального использования жилых помещений государственного, муниципального и частного жилищных фондов);
- специализированный жилищный фонд;
- индивидуальный жилищный фонд;
- жилищный фонд коммерческого использования.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года, определяя круг вопросов местного значения для разных видов муниципальных образований (статьи 14, 15, 16 закона), установил, что к ведению городских и сельских поселений, а также городских округов относится организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда. Закон, определяя в статье 50 перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований различного вида, закрепил, что в муниципальной собственности может находиться имущество, предназначенное для обеспечения деятельности по решению вопросов ведения органов местного самоуправления. Положительно следует оценить, что законодатель ушёл от перечисления конкретных видов имущества, которые могут находиться в муниципальной собственности. Однако существующее правовое регулирование всё же порождает ряд вопросов.

Во-первых, вправе ли муниципальные районы иметь в собственности муниципальный жилищный фонд? Закон об общих принципах организации

---

<sup>1</sup> 20 % жилья находится в муниципальной собственности. См.: Актуальные вопросы формирования и эффективного использования муниципальной собственности / Под ред. В. С. Тимченко. – М., 2009. – С. 36.

местного самоуправления 2003 года прямо не предусматривает такую возможность для муниципальных районов. При этом муниципально-правовая практика показывает, что муниципальные районы, основываясь на положениях ЖК РФ о полномочиях органов местного самоуправления в сфере жилищных отношений, а также законодательстве субъектов Российской Федерации в жилищной сфере, формируют свой муниципальный жилищный фонд, принимают положения об этом фонде<sup>1</sup>.

Имеет место и практика, когда муниципальный район, на основании части 4 статьи 15 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года, принимает от муниципальных образований, входящих в состав муниципального района, на определённый срок часть полномочий по решению вопросов местного значения по обеспечению жилыми помещениями граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, по содержанию муниципального жилищного фонда<sup>2</sup>. Такая передача полномочий осуществляется за счёт субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального образования в бюджет муниципального района. В этом случае муниципальный район, не формируя своего жилищного фонда, осуществляет предусмотренные ЖК РФ полномочия для органов местного самоуправления в сфере жилищных отношений.

В настоящее время муниципальный район может осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения в жилищной сфере на территории сельских поселений, входящих в состав района. Таким образом, муниципальный район может иметь жилищный фонд для обеспечения жилищных потребностей сельских поселений. Законом об общих принципах организации местного самоуправления (часть 2 статьи 15) предусмотрено, что органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях. Таким образом, из совокупного толкования части 2 статьи 15 закона, статьи 14 закона, а также положений ЖК РФ, следует, что муниципальный район может иметь жилищный фонд на межселенных территориях.

Однако, как указывалось выше, прямое законодательное регулирование этого вопроса отсутствует. Кроме того, представляется, что муниципальный район должен иметь жилищный фонд не только применительно к межселеным территориям, сельским поселениям, но и для собственных нужд, в част-

---

<sup>1</sup> Так, например, Совет депутатов Красногорского муниципального района Московской области своим решением от 25 мая 2006 года № 835/5 утвердил Положение о порядке учёта граждан, нуждающихся в жилых помещениях, и предоставления жилых помещений в домах муниципального жилищного фонда Красногорского муниципального района, который включает в себя жильё, построенное или приобретённое за счёт бюджетных средств (федерального, областного, местного), получаемое во исполнение договоров на инвестиционное строительство, а также муниципальное жильё, освобождающееся за выбытием квартиросъёмщиков и полученное в результате гражданско-правовых сделок // СПС Консультант Плюс.

<sup>2</sup> См, например: решение Думы Солецкого муниципального района Новгородской области от 21.02.2008 № 337 «О принятии на исполнение части полномочий по решению вопросов местного значения Солецкого городского поселения» // СПС Консультант Плюс.

ности для того, чтобы иметь возможность предоставлять своим служащим служебные жилые помещения из принадлежащего ему жилищного фонда.

Во-вторых, вправе ли муниципальные образования в своём муниципальном жилищном фонде выделять жилищный фонд коммерческого использования?<sup>1</sup>

Жилищный фонд коммерческого использования в статье 19 ЖК РФ определён как совокупность жилых помещений, которые используются собственниками таких помещений для проживания граждан на условиях возмездного пользования, предоставлены гражданам по иным договорам, предоставлены собственниками таких помещений лицам во владение и (или) в пользование. ЖК РФ говорит о собственнике таких помещений, не называя прямо муниципальные образования.

Следует согласиться с мнением, высказанным в литературе, что «отсутствие дозволения предоставлять жилые помещения из муниципального жилищного фонда по договорам коммерческого найма вряд ли является целесообразным и может на корню загубить идею доходных домов в их позитивном значении, а именно их функционирования для решения жилищных проблем граждан»<sup>2</sup>.

Муниципальным образованиям следует дать возможность иметь дополнительные источники доходов для местных бюджетов, дополнительные ресурсы для решения жилищной проблемы на территории муниципального образования. В 2014 году в ЖК РФ было введено понятие «наёмный дом», жилые помещения в котором предоставляются по договорам найма. Причём наёмные дома могут быть как социального использования, так и коммерческого использования и находиться в государственной, муниципальной и частной собственности. Таким образом, идея «доходных домов» нашла своё воплощение в современном жилищном законодательстве<sup>3</sup>. Сегодня муниципальное образование может иметь в собственности любое имущество, необходимое для осуществления предусмотренных полномочий по предметам ведения, а также обеспечения муниципальной деятельности.

---

<sup>1</sup> На практике муниципальные образования формируют в составе принадлежащего им жилищного фонда жилищный фонд коммерческого использования. См., например: решение Совета депутатов городского поселения Мытищи Мытищинского муниципального района МО от 27.05.2009 № 48/4 «Об утверждении Положения о порядке предоставления жилых помещений муниципального жилищного фонда коммерческого использования городского поселения Мытищи» // СПС Консультант Плюс.

<sup>2</sup> Сулова С. И. Доходные дома или жилые помещения, предоставляемые по договору найма в государственном и муниципальном жилищных фондах // Жилищное право. – 2008. – № 5.

<sup>3</sup> Муниципальные образования постепенно начинают готовить правовую и материально-техническую базу для реализации этой возможности. См., например: постановление администрации г. Екатеринбурга от 01.04.2015 № 806 «Об утверждении Административного регламента исполнения муниципальной функции «Организация и проведение аукциона на право заключения договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома коммерческого использования, договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома социального использования».

Таким образом, следует констатировать, что вопрос о возможности нахождения в муниципальной собственности коммерческого жилищного фонда, во всяком случае, наёмных домов коммерческого использования следует решать положительно. Однако вопрос о законной возможности муниципальных образований иметь в собственности помимо наёмных домов иные объекты жилищного фонда коммерческого использования остаётся открытым. При этом на практике многие муниципальные образования имеют такой фонд, принимают положения о нём. Следует отметить, что наличие коммерческого жилищного фонда не должно приводить к нарушению социальных жилищных обязательств, возложенных на органы местного самоуправления.

Важным материальным компонентом муниципально-правового механизма обеспечения права граждан на жилище являются находящееся в муниципальной собственности имущество, необходимое для содержания и эксплуатации муниципального жилищного фонда, имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения и т. д. (статья 50 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года)<sup>1</sup>. Кроме того, в собственности муниципальных образований могут находиться муниципальные предприятия и учреждения, необходимые для ведения жилищного строительства, ремонта жилых помещений. Муниципальные образования имеют в своей собственности и земельные участки, на которых может осуществляться как муниципальное, так и частное жилищное строительство.

Процесс формирования муниципальной собственности по-прежнему сталкивается с проблемами, связанными с необходимостью перераспределения имущества между уровнями публичной власти.

В связи с принятием федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ актуальным является установление принципов разграничения доходов и формирования межбюджетных отношений между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами, а также между данными муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации. В материалах заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы от 9 июля 2014 года отмечена необходимость проработать вопросы об установлении особенностей закрепления за бюджетами внутригородских районов собственных источников доходов, необходимых для решения закреплённых за ними полномочий и вопросов местного значения, об уточнении принципов выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских, сельских поселений из бюджетов вышестоящего уровня, а также закреплении за муниципальными районами дополнительных источников доходов в связи с сокращением перечня вопросов местного значения сельских

---

<sup>1</sup> Актуальные вопросы формирования и эффективного использования муниципальной собственности / Под общ. ред. В. С. Тимченко. – М., 2009. – С. 49.

поселений по отношению к городским поселениям, а также отнесением к компетенции муниципальных районов решение иных вопросов местного значения на территориях сельских поселений, предусмотренных для городских поселений<sup>1</sup>.

Дополнительной гарантией эффективного выполнения своих задач органами местного самоуправления городских округов с внутригородским делением является то, что законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением только с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств. Состав муниципального имущества внутригородских районов определяется законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами городских округов с внутригородским делением и уставами внутригородских районов в соответствии с перечнем вопросов местного значения, установленным для внутригородских районов.

2. Муниципальное планирование в жилищной сфере является необходимым условием реализации муниципальной жилищной политики, направленной на оказание жителям муниципальных образований различного рода услуг в жилищной сфере. Оно выступает в силу этого необходимым элементом муниципально-правового механизма обеспечения права граждан на жилище.

Муниципальные программы и планы в жилищной сфере основываются на соответствующих федеральных и региональных программах. Так, Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы предусматривала участие в её реализации субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Участие муниципальных образований предполагало, в частности, разработку и реализацию соответствующих муниципальных программ. Муниципальные образования принимали:

– муниципальные целевые программы «Муниципальное жильё на 2007–2010 годы»<sup>2</sup>;

– муниципальные целевые программы «Обеспечение жильём молодых семей»<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Материалы заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы от 09.07.2014. Режим доступа: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124049052055055.html>.

<sup>2</sup> Решение Совета депутатов городского округа Коломна Московской области от 13 декабря 2006 года № 99/13 – РП «О муниципальной целевой программе «Обеспечение жильём молодых семей муниципального образования «городской округ Коломна» на 2007–2010 годы» // Здесь и далее региональные и муниципальные акты: СПС Консультант Плюс.

<sup>3</sup> Решением Думы городского округа г. Сызрань Самарской области от 29 октября 2006 года принята городская целевая программа «Молодой семье – доступное жильё» на 2005–2010 годы. Целью данной программы является создание системы муниципальной поддержки в решении жилищных проблем молодых семей. Во исполнение которой, в частности, из бюджета городского округа Сызрань предусматривается выделение денежных средств на предоставление жилищных ипотечных кредитов (целевых займов) и субсидий (компенсаций) участникам программы для улучшения жилищных условий молодых семей.

- долгосрочные целевые программы «Строительство муниципального жилья»<sup>1</sup>;
- целевые программы «Обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями по договорам социального найма»<sup>2</sup>;
- целевые программы кредитования на приобретение жилых помещений<sup>3</sup>, а также и другие программы.

В частности, муниципальные образования принимали муниципальные адресные программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда и капитальному ремонту многоквартирных домов.

На основании этих программ и при соблюдении предусмотренных законом условий муниципальные образования получали финансовую поддержку за счёт средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на безвозвратной и безвозмездной основе на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда<sup>4</sup>.

За период реализации федеральной программы наряду с определёнными положительными результатами не удалось обеспечить существенного улучшения ситуации в жилищной сфере.

Неудовлетворительны были темпы обеспечения жильём граждан, принятых на учёт в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Среднее время ожидания предоставления жилых помещений социального использования в 2009 году составило 8 лет, в 2010 году – 5–7 лет.

Задачами утверждённой в 2010 году Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы стали: создание условий для развития массового строительства жилья эконом-класса; повышение уровня обеспеченности населения жильём путём увеличения объёмов жилищного строительства и развития финансово-кредитных институтов рынка жилья. Основным критерием участия муниципальных образований в реализации данной программы и входящих в её состав подпрограмм названы проведение необходимых преобразований на их территориях, включая развитие нормативной правовой базы: о ликвидации аварийного жилого

---

<sup>1</sup> Решение Хабаровской городской думы от 23 сентября 2008 года № 666 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Строительство муниципального жилья на территории городского округа «город Хабаровск» на 2008–2013 годы».

<sup>2</sup> Решение собрания депутатов муниципального образования «Сидоровское сельское поселение» Республики Марий Эл от 31 июля 2008 года № 140-1 «Об утверждении целевой программы «Обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями по договорам социального найма».

<sup>3</sup> Решение Канского городского Совета депутатов Красноярского края от 29 декабря 2004 года № 52-433 «О городской целевой программе кредитования на приобретение жилых помещений в городе Канске на 2005–2010 годы».

<sup>4</sup> См. об этом: Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 23.07.2007. – № 30. – Ст. 3799.



фонда, поддержке молодых семей и строительства жилья<sup>1</sup> и т. п. Разрабатываются адресные программы по развитию территорий муниципальных образований путём жилищного строительства<sup>2</sup>. В целом, муниципальные образования довольно активно осуществляют планирование, участвуют в прошлой и нынешней федеральных целевых программах «Жилище».

3. Муниципальное управление в жилищной сфере осуществляется в определённых организационно-правовых формах, предполагает наличие соответствующих организационных структур. Следует иметь в виду принцип, закрепляемый в статье 6 Европейской хартии местного самоуправления: органы местного самоуправления должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, самим определять свои административные структуры, которые они намерены создать, с тем, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. Этот принцип имеет и конституционное закрепление: согласно статье 131 Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года закрепляет в статье 34 перечень обязательных органов местного самоуправления, которые должны создаваться муниципальными образованиями: представительный орган муниципального образования, местная администрация и глава муниципального образования.

Внесённые в 2014 году изменения в статью 36 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года позволяют субъекту Российской Федерации определять порядок избрания главы муниципального образования – избирается ли он населением или представительным органом из своего состава, его место в системе органов местного самоуправления (возглавляет он представительный орган или является главой местной администрации). При этом закон не предполагает проведение каких-либо консультаций с органами местного самоуправления либо мероприятий по выявлению и учёту мнения населения по этому вопросу. Федеральный законодатель, возлагая такие полномочия на органы государственной власти

---

<sup>1</sup> Постановление администрации городского округа Стрежевой от 24.12.2013 № 962 «Об утверждении муниципальной программы «Строительство жилья социального назначения и ликвидация аварийного жилищного фонда на территории городского округа Стрежевой на 2013–2015 годы»; постановление администрации муниципального образования г. Новомосковск от 13.11.2013 № 3785 «Об утверждении муниципальной программы «Жильё»; постановление администрации Советско-Гаванского муниципального района от 26.11.2012 № 1649 «О мерах по обеспечению реализации на территории Советско-Гаванского муниципального района подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём категорий граждан, установленных федеральным законодательством» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы»; постановление главы Солнечного муниципального района от 11.04.2011 № 27 «О реализации муниципальной программы «Обеспечение жильём молодых семей в Солнечном муниципальном районе Хабаровского края в 2011–2015 годах».

<sup>2</sup> Решение Хабаровской городской Думы от 25.09.2012 №646 «Об утверждении муниципальной Адресной программы по сносу и расселению многоквартирных жилых домов в целях развития застроенных территорий города Хабаровска на 2012–2017 годы».



субъектов Российской Федерации, безусловно, исходит из того, что данные полномочия будут реализовываться с учётом местной специфики и, прежде всего, в интересах местных сообществ.

Непосредственное управление жилищной сферой муниципального образования осуществляет местная администрация – исполнительно-распорядительный орган муниципального образования.

Муниципальные образования, решая вопросы оперативного управления, должны организовать работу по определению стратегии, связанной с социально-экономическим развитием муниципального образования в целом, а также с развитием жилищно-коммунального комплекса в частности. Поэтому муниципальный механизм обеспечения права граждан на жилище должен иметь блок перспективного, стратегического управления, а также блок оперативного и текущего управления. На практике это достигается, во-первых, путём разграничения полномочий между представительным и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, и, во-вторых, созданием в организационной структуре местной администрации специальных подразделений, занимающихся стратегией развития муниципального образования<sup>1</sup>.

Представительный орган муниципального образования играет важную роль в формировании системы муниципального управления во всех сферах местной жизни, включая и сферу жилищно-коммунального хозяйства. К исключительному ведению представительного органа муниципального образования Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года относит принятие устава муниципального образования, в котором определяется структура и порядок формирования органов местного самоуправления, наименования и полномочия выборных и иных органов и должностных лиц местного самоуправления и т. д. В исключительном ведении представительного органа находятся также вопросы, связанные с определением порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления и др.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом. Он же утверждает условия контракта для главы местной администрации. По результатам конкурса представительный орган назначает на должность главы местной администрации лицо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования, возглавляющим представительный орган. Допускается иная модель – когда глава

---

<sup>1</sup> См. об этом: Система муниципального управления: учебник для вузов / Под ред. В. Б. Зотова. – СПб., 2005. – С. 373.

муниципального образования избирается населением и сам возглавляет местную администрацию.

В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации (статья 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года). Вопрос о структурных подразделениях местной администрации, её органах решается в разных муниципальных образованиях по-разному, с учётом территории муниципального образования, численности населения, сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, а также других факторов.

Структурными подразделениями местной администрации могут быть её органы: функциональные, отраслевые, территориальные. Они именуется по-разному: комитеты, департаменты, управления, отделы и т.д.<sup>1</sup> В соответствии со статьёй 41 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года основанием для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц является решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждении положения о нём.

Наиболее крупные муниципальные образования (как правило, городские округа, муниципальные районы) имеют достаточно разветвлённую структуру управления, в том числе, и в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Так, согласно решению Курского городского Собрания от 19 марта 2008 года № 8-4-РС администрации города Курска включает отраслевые (функциональные) и территориальные органы администрации города, входящие в блоки управления: архитектурно-строительный блок, социальный блок, финансово-экономический блок, блок городского хозяйства, блок земельно-имущественных отношений и блок административно-хозяйственной деятельности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Например, согласно решению Курганской городской Думы от 15 апреля 2005 года № 68 в систему администрации города Курган входят органы и структурные подразделения администрации города: департаменты, комитеты, городские инспекции, управления, отделы и службы. Некоторые из них, являясь органами местной администрации, имеют статус юридического лица.

<sup>2</sup> В соответствии с постановлением главы администрации города Курска от 3 апреля 2008 года № 7 «О схеме управления Администрации города Курска» в блок городского хозяйства администрации города входит департамент жилищно-коммунального хозяйства, к компетенции которого относятся вопросы управления жилищно-коммунальным хозяйством, содержания и эксплуатации муниципального жилищного фонда, городского коммунального хозяйства, объектов внешнего благоустройства. В блок земельно-имущественных отношений администрации города входит управление по учёту и распределению жилья, которое осуществляет полномочия исполнительного органа местного самоуправления по вопросам учёта и распределения муниципального жилого фонда, реализации жилищных программ в городе Курске, обмену жилья муниципального жилищного фонда, заключения договоров социального найма жилого помещения и договоров найма на специализированные жилые помещения. В архитектурно-строительный блок входят: комитет архитектуры и градостроительства, департамент строительства и инвестиционных программ. Как видно из схемы управления администрации города Курска вопросы, связанные с обеспечением права граждан на жилища, распределены между различными блоками управления.

Другие муниципальные образования, как правило, менее крупные предусматривают в структуре местной администрации подразделения, которые объединяют ещё большее количество функций, несколько отраслей муниципального хозяйства<sup>1</sup>.

Существенно различается структура администрации муниципальных районов. Одни из них, с учётом особенностей своих предметов ведения в жилищной сфере, предусматривают в структуре администрации отдел жилищно-коммунального хозяйства и отдел жилищных субсидий<sup>2</sup>, другие – отдел промышленности, жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и газоснабжения<sup>3</sup>, третьи – предусматривают в структуре районной администрации комплекс по жилищно-коммунальному хозяйству<sup>4</sup>.

Структура администрации сельских поселений, как правило, не представляет собой разветвлённый перечень структурных подразделений. Не выделяются в ней, обычно, и специальные подразделения, занимающиеся только жилищно-коммунальным хозяйством. При этом сельские поселения, объединяющие несколько населённых пунктов, как правило, создают территориальные структурные подразделения администрации.

Уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется.

4. Одним из существенных элементов муниципального механизма обеспечения права граждан на жилище являются институты муниципального и общественного контроля.

Контрольная деятельность присуща всем субъектам управления. Каждый из них контролирует выполнение решений, осуществление плановых

---

<sup>1</sup> Так, решением Думы города Невинномыска Ставропольского края от 28 февраля 2006 года № 30-97 утверждено положение об управлении жилищно-коммунального хозяйства, архитектуры, градостроительства, транспорта и связи (СПС Консультант Плюс: Сводное региональное законодательство). Данное управление было создано в целях обеспечения эффективного управления и координации деятельности в области благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства, регулирования градостроительной деятельности, транспортного обслуживания населения и обеспечения его услугами связи.

<sup>2</sup> Это предусматривает, например, схема структуры администрации Серпуховского муниципального района Московской области, утверждённая решением Совета депутатов Серпуховского района от 21 декабря 2007 года № 3/61.

<sup>3</sup> Такой отдел включает структура администрации Краснослободского муниципального района, утверждённая решением Совета депутатов Краснослободского муниципального района от 29 декабря 2008 года № 102.

<sup>4</sup> Например, данный комплекс в структуре администрации Красногорского муниципального района Московской области включает в себя управление жилищно-коммунального хозяйства, отдел по учёту и распределению жилой площади и отдел организации содержания жилых и нежилых помещений (структура администрации Красногорского муниципального района утверждена решением Совета депутатов Красногорского муниципального района от 29 декабря 2005 года № 677/12.

заданий, соблюдение законности как применительно к своей внутренней структуре, так и вовне её. Контроль позволяет своевременно корректировать ход управленческой деятельности и на основе информации о фактическом положении дел в той или иной сфере принимать меры по устранению недостатков в работе различных органов и должностных лиц, «отклонений» от заданных целей<sup>1</sup>.

Действенный муниципальный и общественный контроль является необходимым условием реализации муниципальной деятельности, основанной на собственной ответственности населения муниципальных образований<sup>2</sup>. Именно на муниципальном уровне публичной власти, «где каждый имеет право принять в ней участие»<sup>3</sup>, наиболее эффективным становится сочетание и взаимодействие публично-властных и общественных форм контроля за обеспечением прав и свобод человека и гражданина.

Система муниципального контроля включает в себя, прежде всего, представительный орган муниципального образования, который согласно закону осуществляет контрольные полномочия. Согласно статье 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года в исключительной компетенции представительного органа находится контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Представительные органы местного самоуправления, как показывает муниципально-правовая практика, используют следующие формы контроля: заслушивание отчётов, направление депутатских запросов, проведение депутатских расследований, истребование информации, рассмотрение вопроса о недоверии должностному лицу местной администрации, в согласовании назначения на должность которого представительный орган принимал участие и др.<sup>4</sup>

Регламенты представительных органов многих муниципальных образований содержат специальный раздел (главу), посвящённую осуществлению контрольных функций. Например, глава 4 регламента Благовещенской городской Думы, утверждённого решением Думы от 30 марта 2006 года № 12/46, называется «Осуществление городской Думой контрольных функций». В соответствии с регламентом контрольные функции осуществляются через получение городской Думой, комитетами, депутатами информации по вопросам местного значения, находящимся в компетенции городской Думы, и вопросам депутатской деятельности на обращения городской Думы,

<sup>1</sup> См. об этом: Тихомирова Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 508–513.

<sup>2</sup> См.: Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень. – М., 2007. – С. 77–79; Шугрина Е.С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления. – М., 2008. – С. 208–223; Пылин С.В. Муниципальный контроль: проблемы и пути правового обеспечения // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11. – С. 32–36.

<sup>3</sup> Гражданин, закон и публичная власть. – М., 2005. – С. 75.

<sup>4</sup> См. об этом: Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. – М., 2008. – С. 413–418.

обращения депутатских комиссий, обращения депутатов (группы депутатов), депутатские запросы (статья 36).

Некоторые представительные органы местного самоуправления предусматривают в своей структуре формирование отделов по обеспечению деятельности представительного органа и возлагают на этот отдел функции, связанные с контролем за исполнением решений представительного органа. Например, Регламент работы Совета депутатов Красногорского муниципального района Московской области закрепляет, что учёт решений Совета депутатов и текущей информации об их исполнении ведётся в отделе по обеспечению деятельности Совета депутатов<sup>1</sup>. Ответственность за учёт принятых решений Совета, а также за снятие с контроля выполненных решений несёт начальник отдела по обеспечению деятельности Совета депутатов.

Представляется интересным и заслуживающим распространения опыт тех представительных органов местного самоуправления, которые принимают специальные положения о порядке осуществления муниципального контроля. Так, например, своим решением от 24 ноября 2006 года № 361 Хабаровская городская Дума утвердила положение «О порядке осуществления контроля Хабаровской городской Думой». Контрольная деятельность Думы, её постоянных комитетов (комиссий) осуществляется в соответствии с планом работы Думы, её комитетов (комиссий).

Важную роль в осуществлении контрольных полномочий представительных органов, в том числе и в жилищной сфере, играют постоянные комитеты (комиссии), формируемые представительными органами местного самоуправления из числа депутатов. Кроме того, представительные органы муниципальных образований принимают положения о муниципальном земельном контроле, о муниципальном финансовом контроле и др. Все эти формы и способы контроля распространяются и на жилищную сферу, обеспечивая контроль за соблюдением жилищных прав граждан.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года в статье 38 предусматривает возможность формирования в структуре органов местного самоуправления контрольного органа (контрольно-счётной палаты, ревизионной комиссии и др.), который образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчёта о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Контрольный орган может формироваться на муниципальных выборах или представительным органом, что, как правило, и происходит на практике. Учитывая значение контроля за расходованием бюджетных средств, распоряжением муниципальным имуществом, представляется целесообразным законодательно закрепить обязательное форми-

---

<sup>1</sup> Регламент утверждён решением Совета депутатов Красногорского муниципального района Московской области от 27 марта 2008 года № 22/4.

рование контрольного органа в муниципальных районах и городских округах, как наиболее крупных муниципальных образованиях.

Контрольную функцию, в том числе и в жилищной сфере осуществляет местная администрация, её органы и структурные подразделения (управление жилищно-коммунального хозяйства, жилищный отдел и др.). В структуре местной администрации могут формироваться специальные контрольные органы, действующие в жилищно-коммунальной сфере, тесно взаимодействующие с государственными жилищными инспекторами<sup>1</sup>.

Полномочиями в сфере жилищного контроля (надзора) до недавнего времени обладали исключительно органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В 2012 году в статье 20 ЖК РФ введено понятие «муниципальный жилищный контроль», осуществляемый органами местного самоуправления в отношении муниципального жилищного фонда. Муниципальные образования осуществляют муниципальный жилищный контроль на основании Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup>, муниципальных нормативных правовых актов. Например, муниципальный жилищный контроль за соблюдением обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда на территории городского округа – города Барнаула осуществляется комитетом жилищно-коммунального хозяйства города Барнаула на основании положения о муниципальном жилищном контроле на территории городского округа – города Барнаула<sup>3</sup>.

Кроме того, часть 1.1 статьи 165 ЖК РФ предусмотрены дополнительные контрольные полномочия, которые должны осуществляться органами местного самоуправления независимо от наличия в многоквартирных домах жилых помещений муниципального жилищного фонда. Так, орган местного самоуправления на основании обращения собственников помещений в многоквартирном доме, органов управления товарищества собственников жилья, иных указанных в законе лиц о невыполнении управляющей организацией своих обязательств перед жителями, в пятидневный срок проводит внеплановую проверку деятельности управляющей организации.

---

<sup>1</sup> См.: постановление Правительства РФ от 11.06.2013 № 493 «О государственном жилищном надзоре».

<sup>2</sup> Минэкономразвития России разрабатывает проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации». Предлагается признать утратившим силу Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и целый ряд других законодательных актов. Вступление в силу федерального закона запланировано с 1 января 2017 года, за исключением отдельных положений.

<sup>3</sup> См.: Положение о муниципальном жилищном контроле на территории городского округа – города Барнаула, утверждённое Решением Барнаульской городской Думы от 14.12.2012 № 34.

В случае, если по результатам указанной проверки выявлено невыполнение управляющей организацией условий договора управления многоквартирным домом, орган местного самоуправления не позднее чем через пятнадцать дней со дня соответствующего обращения созывает собрание собственников помещений в данном доме для решения вопросов о расторжении договора с такой управляющей организацией и о выборе новой управляющей организации или об изменении способа управления данным домом. Соответствующая проверка является внеплановой и подпадает под действие федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ.

Муниципальная деятельность должна осуществляться на основе принципов публичности, гласности, участия населения в выработке и принятии муниципальных правовых актов, что является необходимым условием осуществления общественного контроля в сфере обеспечения права граждан на жилище. Осуществление этих принципов в муниципальной деятельности создаёт необходимые условия для развития различных форм общественного контроля, многие из которых закрепляет Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года. К ним относятся публичные слушания, которые проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования. Закон требует, чтобы в обязательном порядке на публичные слушания выносились проекты устава муниципального образования, местного бюджета, планов и программ развития муниципального образования, правил землепользования и застройки, планировки и межевания территорий и другие вопросы, которые позволяют жителям выражать своё мнение по многим проблемам содержания, ремонта и развития муниципального жилищного фонда, жилищного строительства и т. д.

Кроме того, Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года предусматривает проведение собраний граждан для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления; проведение конференций граждан (собраний делегатов); опросы граждан и другие формы муниципальной демократии, обеспечивающие возможности реализации гражданами общественного контроля за деятельностью органов публичной власти на территории муниципального образования, в том числе и в жилищной сфере. Одним из инструментов вовлечения граждан в общественную деятельность по осуществлению местного самоуправления должно являться, по замыслу законодателя, признание внутригородских районов, образованных на территории городского округа, самостоятельными муниципальными образованиями.

К формам общественного контроля, которые должны активно использоваться жителями муниципальных образований, относятся общественные палаты (советы) муниципальных образований, правовой статус которых определяется Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Правовые возможности, которые закрепляет закон в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, используются сегодня не очень эффективно. Сказывается недостаточная развитость институтов гражданского общества на местном уровне, недостаточная активность самих жителей муниципальных образований. Область жилищных отношений – это одна из наиболее значимых для жителей муниципального образования сфер местной жизни, которая должна находиться под постоянным контролем населения, институтов гражданского общества.

5. Местное самоуправление вносит значительный вклад в формирование правовых основ реализации прав и свобод граждан на местном уровне.

Природа вопросов местного значения, специфика муниципального управления таковы, что деятельность местного самоуправления во многом ориентирована на гарантирование прав и свобод граждан, создание надлежащих условий их реализации. Поэтому реализация прав и свобод на местном уровне предполагает не только муниципальную правоприменительную деятельность, но и, неизбежно, муниципально-правовую нормотворческую деятельность.

Эта деятельность связана, в частности, с установлением муниципальных льгот и гарантий для наименее защищённых в социальном плане групп населения муниципальных образований, конкретизацией организационно-правового механизма реализации обеспечения прав граждан на территории соответствующего муниципального образования. Важнейшим элементом муниципально-правового механизма обеспечения права граждан на жилище являются муниципальные правовые акты, конкретизирующие и развивающие нормы федерального и регионального законодательства, устанавливающие правовые условия реализации прав граждан.

Подводя итог, следует отметить, что эффективность муниципально-правового механизма обеспечения права граждан на жилище зависит во многом от умелого, профессионального распоряжения финансово-экономическим потенциалом муниципальных образований, уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих, руководителей структурных подразделений местной администрации, действенного контроля за управленческими органами местного самоуправления со стороны представительных органов местного самоуправления, а также от состояния нормативно-правовой основы муниципальной деятельности в жилищной сфере. Вне-



сённые федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ изменения в правовом регулировании муниципальной деятельности, безусловно, окажут влияние на функционирование этого механизма. Реальный эффект этих новелл можно будет оценить в ходе формирования региональной и муниципально-правовой практики их применения.

### **§ 3. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ**

#### **Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения права на жилище**

Полномочия органов местного самоуправления, то есть их права и обязанности, как самостоятельный элемент компетенции наряду с предметами ведения, являются предметом регулирования всех уровней публичной власти. Система правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, в том числе и полномочий в сфере жилищных отношений, включает четыре блока правовых норм.

Во-первых, речь идёт об общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации, которыми наряду с Конституцией РФ руководствуется законодатель, определяя правовой статус органов местного самоуправления, закрепляя их компетенцию и ответственность. Например, статья 4 Европейской хартии местного самоуправления содержит принципы, которыми следует руководствоваться при определении сферы компетенции местного самоуправления.

Во-вторых, это нормы федерального законодательства, определяющие единство основных полномочий органов местного самоуправления в сферах их ведения, в том числе, в жилищной сфере. Эти нормы содержатся, прежде всего, в Конституции Российской Федерации, в Законе об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года, а также в нормативных правовых актах отраслевого законодательства: ЖК РФ, ГрК РФ, ЗК РФ, иных федеральных законах, указах Президента, актах федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, на федеральном уровне принимаются специальные программы, содержащие базовые положения, задающие актуальное направление для детального правового регулирования тех или иных вопросов (федеральная целевая программа «Жилище» на 2011–2015 годы).

Третий блок в системе правового регулирования полномочий местного самоуправления составляют нормы законодательных актов субъектов Российской Федерации. Так, защита прав и свобод человека и гражданина, жилищное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов, в силу этого многие субъекты Российской Федерации принимают законы об обеспечении прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, региональные программы<sup>1</sup>. С учётом положений Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ роль субъектов Российской Федерации в правовом регулировании полномочий органов местного самоуправления резко возрастает.

---

<sup>1</sup> Закон Приморского края от 11 июня 2002 года № 241-КЗ «О защите прав граждан в жилищно-коммунальной сфере» // СПС Консультант Плюс.

В-четвёртых, в систему правового регулирования полномочий местного самоуправления входят нормы муниципальных правовых актов, в которых определяются полномочия создаваемых муниципальными образованиями органов местного самоуправления.

В юридической литературе предлагается систематизировать правовые акты, регулирующие полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере с учётом их значения в процессе правового определения компетенции органов местного самоуправления, на базово-определяющие, законодательно-закрепляющие, нормативно-конкретизирующие и программно-обеспечительные<sup>1</sup>. Как и всякая классификация, данное разграничение правовых актов носит во многом условный характер, однако она в целом позволяет выделить, какую роль играют те или иные правовые акты, содержащиеся в них положения и нормы в системе правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере.

Приведённая классификация не учитывает, что в правовом механизме регулирования полномочий органов местного самоуправления следует выделять также нормы-рекомендации. Их роль весьма важна, во-первых, для единообразного понимания и применения законодательства в жилищной сфере, и, во-вторых, для оказания методической помощи муниципальным образованиям при разработке собственных муниципальных правовых актов. С учётом последних изменений в законодательстве о местном самоуправлении достаточно важное значение для правоприменительной практики имеют методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разработанные Минрегионом России.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения права граждан на жилище можно также подразделить на собственные (муниципальные) полномочия, то есть полномочия, которые связаны с решением вопросов местного значения, и на делегированные полномочия, то есть отдельные государственные полномочия, которыми государство наделяет органы местного самоуправления в жилищной сфере.

Рассматривая полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения права граждан на жилище, можно выделить полномочия, которые прямо связаны с непосредственным решением жилищных вопросов (предоставление жилья из муниципального жилищного фонда и др.), и полномочия, которые имеют к обеспечению права на жилище косвенное (опосредованное) отношение (полномочия, связанные с выделением земельного

---

<sup>1</sup> См.: Нечай И. В. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в жилищной сфере: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2009. – С. 8–9.

участка под жилищное строительство и др.). Поэтому полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения права граждан на жилище, в силу комплексного характера возникающих в этой сфере отношений, охватывают не только собственно жилищные полномочия органов местного самоуправления, но и также полномочия, реализуемые в других сферах местной жизни, тесно связанных со сферой жилищных отношений.

Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления в целом и в области жилищных отношений, в частности, сопряжено с рядом проблем, среди которых можно выделить следующие:

1. Обращает на себя внимание статья 18 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года – «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления». Однако, по сути, в ней идёт речь о принципах предметов ведения и полномочий муниципальных образований, так как часть 1 статьи 18 федерального закона устанавливает принцип правового закрепления предметов ведения местного самоуправления. Она гласит: «Перечень вопросов местного значения не может быть изменён иначе как путём внесения и дополнений в настоящий Федеральный закон, за исключением случаев, когда субъект Российской Федерации вправе разграничивать вопросы местного значения между сельскими поселениями и муниципальными районами, определять вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов».

Второй принцип, содержащийся во второй части статьи 18 закона, закрепляет требования, касающиеся финансовых обязательств, возникающих в связи с решением вопросов местного значения. Он также имеет большее отношение к финансовому обеспечению муниципальной деятельности по вопросам местного значения (предметам ведения), чем к правовому регулированию полномочий органов местного самоуправления.

Третий принцип, содержащийся в данной статье Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года – «федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объём расходов за счёт средств местных бюджетов» – больше подходит к гарантиям финансовой самостоятельности местного самоуправления.

2. Единство основных функций местного самоуправления не означает ни единства предметов ведения муниципальных образований различного вида (требуется их дифференциация), ни единства полномочий органов данных муниципальных образований (при этом требуется дифференциация не только полномочий органов муниципальных образований различного вида, но и разграничение полномочий между органами самих муниципальных образований). Учитывая, что правовое регулирование осуществляется на всех уровнях публичной власти (федеральном, региональном и муниципальном), необходимо найти оптимальное решение вопроса о том, каким же образом осуществлять указанную дифференциацию компетенции муниципальных образований и их органов.

В советский период развития государства, как известно, каждое звено местных Советов имело свой закон, который закреплял компетенцию данного звена местных Советов. Первый российский закон РСФСР о местном самоуправлении 1991 года содержал отдельные главы, в которых определялась компетенция местных Советов и местной администрации разного территориального уровня (главы 6, 7 и 8 Закона). Закон РСФСР о местном самоуправлении 1991 года достаточно подробно определял полномочия каждого из этих органов.

В законе существовали отдельные статьи, в которых закреплялись полномочия местной администрации (поселковой, сельской, районной, городской) в разных сферах местной жизни. Например, статья 66 закона РСФСР о местном самоуправлении 1991 года закрепляла общие полномочия городского Совета (перечень состоял из 23 пунктов, и он не был исчерпывающим), а статья 73 Закона содержала перечень полномочий городской администрации в области жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания.

Закон об общих принципах местного самоуправления 1995 года не содержал специальных глав и статей, в которых бы регулировались полномочия органов местного самоуправления. В законе давался единый перечень вопросов местного значения для всех видов муниципальных образований; об отдельных полномочиях органов местного самоуправления говорилось достаточно скупо. Поэтому полномочия органов местного самоуправления в разных сферах местной жизни целиком и полностью закреплялись в отраслевом законодательстве (жилищном, земельном и т. д.).

Некоторые муниципальные образования, основываясь на положениях статьи 8 закона о том, что в уставе муниципального образования указываются полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, достаточно подробно определяли на основе действующего отраслевого законодательства конкретные полномочия органов местного самоуправления в разных сферах местной жизни. Однако такой путь конкретизации прав и обязанностей органов местного самоуправления применительно к определённому муниципальному образованию показал свою несостоятельность<sup>1</sup>, так как устав муниципального образования не мог представлять собой документ, содержащий многочисленные положения из самых разных законодательных актов, в которые постоянно вносились изменения.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года закрепил перечни вопросов местного значения применительно к каждому виду муниципальных образований, общие полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (статья 17), а также

---

<sup>1</sup> В книге А. А. Замотаева (Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М., 1999) в качестве образца был приведён устав города Губкинский. Общий объём книги составил 396 страниц, при этом 200 страниц указанной книги были отведены данному уставу, который представлял собой, по сути, краткий конспект отраслевого законодательства. Понятно, что при таком подходе, любое изменение законодательства требовало внесения соответствующих изменений и в устав. Нынешняя редакция данного Устава уже не содержит прямого заимствования конкретных полномочий из отраслевого законодательства.

принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления (статья 18). Вместе с тем принятие этого закона выявило проблему: что считать полномочиями, а что – предметами ведения. Не очень понятно, почему, например, закон относит формирование, утверждение, исполнение местного бюджета к вопросам местного значения, а принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования – к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения? Ведь и бюджет принимается и исполняется в целях решения вопросов местного значения.

Всё это касается вопроса о юридической технике: каким образом наиболее точно и оптимально закрепить в федеральном законе компетенцию муниципальных образований разного вида и их органов. Ведь это имеет большое значение как для более точного и полного закрепления компетенции муниципальных образований, так и для практической реализации положений закона органами и должностными лицами местного самоуправления, а также населением муниципальных образований.

Из вышеприведённого анализа положений законов о местном самоуправлении, можно сделать вывод, что практика закрепления компетенции органов местного самоуправления в первом российском законе РСФСР о местном самоуправлении 1991 года представляется интересной. Правильным представляется подход, при котором определяется компетенция (предметы ведения и полномочия) для каждого вида муниципальных образований. При этом предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления группируются по разным сферам местной жизни. Это даёт возможность чётко выделить все сферы местной жизни (предметы ведения) и определить одновременно круг полномочий органов местного самоуправления в этих сферах.

3. Проблема правового закрепления предметов ведения и полномочий местного самоуправления находит своё отражение и в отраслевом законодательстве, которое должно в рамках предметов ведения, определённых федеральным законом, устанавливать дифференцированный перечень полномочий органов муниципальных образований различного вида в той или иной сфере местной жизни.

Практика же часто свидетельствует об ином: полномочия органов местного самоуправления в той или иной сфере местной жизни определяются точно так же, как и предметы ведения в этой сфере, закрепляемые в федеральном законе<sup>1</sup>. Кроме того, многие отраслевые законодательные акты закрепляют полномочия органов местного самоуправления, не уточняя при этом, об органах каких видов муниципальных образований идёт речь.

Так, положение об учёте муниципального жилищного фонда формулируется в ЖК РФ как полномочие органов местного самоуправления. Это положение, как и ряд других, можно закрепить в Законе об общих принципах

---

<sup>1</sup> Например, достаточно сравнить содержание статьи 40 Основ законодательства Российской Федерации о культуре от 10.07.1992 № 3266-1 и, например, статью 14 Закона о местном самоуправлении (вопросы местного значения поселений), чтобы убедиться в идентичности соответствующих формулировок обоих законодательных актов.

пах организации местного самоуправления 2003 года. Это позволило бы уже в федеральном законе определить основные полномочия органов местного самоуправления в зависимости от видов муниципальных образований во всех сферах местной жизни. Вместе с тем не следует перегружать данный закон множеством конкретных полномочий, которые должны содержаться в отраслевом законодательстве.

К основным полномочиям органов местного самоуправления, подлежащим закреплению на федеральном уровне, следует относить те, которые конкретизируют вопросы местного значения и которые в силу этого не могут пересматриваться, как это может происходить с иными полномочиями органов местного самоуправления в сферах местной жизни.

Новеллой в правовом регулировании полномочий органов местного самоуправления является предоставленная федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ возможность перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Перераспределение осуществляется законами субъекта Российской Федерации. Корреспондирующие положения о перераспределении полномочий закрепляются и в отраслевом законодательстве: градостроительном, земельном, жилищном. Так, статья 14 ЖК РФ устанавливает, что полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений, установленных ЖК РФ, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года.

Однако каким образом осуществляется перераспределение полномочий и что, собственно, под этим термином понимается, федеральный закон не раскрывает. Согласно разъяснениям, содержащимся в материалах заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 9 июля 2014 года, перераспределение возможно только «снизу-вверх», то есть от органа местного самоуправления к органу государственной власти. При этом речь должна идти исключительно «о временной передаче полномочий», а не о придании местным полномочиям характера государственных<sup>1</sup>.

С учётом изложенного, такое нововведение при его позитивной направленности на уменьшение бюджетной нагрузки муниципальных образований требует чёткой законодательной регламентации, иначе оно может привести к нестабильности в вопросах полномочий органов местного самоуправления по тем или иным сферам местной жизни. На региональном уровне необходимо выработать критерии такого перераспределения. Кроме того, в федеральном законе имеет смысл закрепить возможные варианты распределения полномочий, дать определение термину «перераспределение». Сегодня закон в одной статье использует различные формулировки: «перераспреде-

<sup>1</sup> Материалы заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 9.07.2014. – Режим доступа: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124049052055055.html>.

ние полномочий», «отнесение к полномочиям». Дополнительно имеет смысл проработать вопрос об участии органов местного самоуправления в перераспределении полномочий.

Обозначив некоторые проблемные вопросы законодательного закрепления полномочий органов местного самоуправления, определим, что основные полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения права граждан на жилище закрепляются в ЖК РФ, который разграничивает полномочия органов между органами государственной власти и органами местного самоуправления в области жилищных отношений (статьи 12, 13 и 14 ЖК РФ).

Статья 12 ЖК РФ к компетенции органов государственной власти Российской Федерации относит формирование правовой основы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в жилищной сфере. К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, относится, например, определение порядка государственного учёта жилищных фондов; определение оснований признания малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма; определение порядка предоставления жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма, по договорам найма специализированных жилых помещений государственного и муниципального жилищного фондов; определение условий и порядка переустройства и перепланировки жилых помещений; определение оснований, порядка и условий выселения граждан из жилых помещений и др.

К полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений ЖК РФ (статья 14) относит:

- учёт муниципального жилищного фонда;
- установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда; а также определение дохода граждан и постоянно проживающих совместно с ними членов их семей и стоимости подлежащего налогообложению их имущества в целях признания граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма в наёмных домах социального использования;
- установление максимального нормативного размера дохода граждан и постоянно проживающих совместно с ними членов их семей и стоимости подлежащего налогообложению их имущества в целях предоставления жилых помещений в наёмных домах социального использования;
- ведение в установленном порядке учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, а также по договорам найма в наёмных домах социального использования;
- определение порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда;



– предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

– принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения;

– согласование переустройства и перепланировки жилых помещений;

– признание в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания;

– осуществление муниципального жилищного контроля;

– определение порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки жилых помещений.

В случаях и в порядке, предусмотренном ЖК РФ, органы местного самоуправления, выступая в качестве наймодателя, могут выселять граждан из занимаемых жилых помещений с предоставлением другого жилого помещения либо в определённых законом случаях без предоставления жилого помещения (в частности, в случае систематического нарушения прав и законных интересов соседей)<sup>1</sup>. При решении вопроса о выселении граждан в целях обеспечения жилищных прав надлежит руководствоваться, в том числе, постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»<sup>2</sup>, в пункте 8 которого даны разъяснения: принцип недопустимости произвольного лишения жилища предполагает, что никто не может быть выселен из жилого помещения или ограничен в праве пользования им, в том числе в праве получения коммунальных услуг, иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ЖК РФ, другими федеральными законами (часть 4 статьи 3 ЖК РФ). При этом следует учитывать, что положения части 4 статьи 3 ЖК РФ о недопустимости произвольного лишения жилища, под которым понимается лишение жилища во внесудебном порядке и по основаниям, не предусмотренным законом, действуют в отношении любых лиц, вселившихся в жилое помещение.

К полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся и иные вопросы, устанавливаемые ЖК РФ, другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации. Согласно ЖК РФ в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе указанные полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, если иное не предусмотрено законами данных субъектов Российской Федерации.

<sup>1</sup> Основания и порядок выселения граждан предусмотрены, в частности, статьями 84, 85, 90, 91, 103 ЖК РФ.

<sup>2</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2009. – № 9.

Для муниципальной деятельности, осуществляемой органами местного самоуправления и направленной (прямо или опосредованно) на обеспечение права на жилище, помимо ЖК РФ важное значение имеет также целый ряд других федеральных законов. К ним, прежде всего, относятся:

Градостроительный кодекс Российской Федерации 2004 года<sup>1</sup>, который определяет полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности и делает это, в отличие от ЖК РФ, в зависимости от видов муниципальных образований, что является, безусловно, более предпочтительной практикой. Градостроительный кодекс Российской Федерации выделяет следующие направления деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения права на жилище: территориальное планирование (подготовка и утверждение документов территориального планирования, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, др.); участие в жилищном строительстве (утверждение правил землепользования и застройки территорий муниципальных образований, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, участие в развитии застроенных территорий (принятие решения о развитии застроенных территорий муниципального образования, заключение договора о развитии застроенной территории));

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ<sup>2</sup>, который определяет условия и порядок предоставления органами местного самоуправления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в том числе для индивидуального жилищного строительства;

Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», который устанавливает порядок распоряжения органами местного самоуправления земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;

Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»<sup>3</sup>, целью которого является создание условий для осуществления права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилище путём предоставления гражданам права на приватизацию (бесплатную передачу в собственность) занимаемых ими жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фондов<sup>4</sup>;

Федеральный закон от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»<sup>5</sup>, который устанавливает особенности деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, направленной на обеспечение потребности в жильё посредством, в частности,

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

<sup>3</sup> Российская газета. 26.08.1992. – № 190.

<sup>4</sup> Срок приватизации жилых помещений продлён до 1 марта 2016 (Федеральный закон от 28.02.2015 № 19-ФЗ).

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 30 (ч. 2). – Ст. 3617.

предоставления на аукционах земельных участков под жилищное строительство, предоставления земельных участков в безвозмездное бессрочное пользование жилищно-строительным кооперативам, взаимодействия Фонда с органами государственной власти, органами местного самоуправления;

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»<sup>1</sup>. Законом предусмотрено создание некоммерческой организации – государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», основные функции которой состоят в предоставлении финансовой поддержки за счёт средств Фонда на переселение граждан из аварийного жилищного фонда, модернизации коммунальной инфраструктуры и мониторинге реализации региональных жилищных программ, принимаемых на основе соответствующих муниципальных программ<sup>2</sup>.

Кроме того, в федеральную нормативную базу в сфере обеспечения прав на жилище входят и указы Президента Российской Федерации, в частности, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»; постановления Правительства Российской Федерации в частности, постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 1997 года № 1301 «О государственном учёте жилищного фонда в Российской Федерации»<sup>3</sup>; а также акты других федеральных органов исполнительной власти, издаваемые по тем или иным вопросам жилищной сферы<sup>4</sup>.

Субъекты Российской Федерации также формируют достаточно обширный блок своего регионального законодательства в жилищной сфере, который наряду с федеральным жилищным законодательством составляет правовую основу деятельности органов местного самоуправления в сфере

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3799.

<sup>2</sup> На 26.08.2015 общий объём финансирования данных программ из средств Фонда на 2013–2017 годы составляет 183,4 млрд. рублей, в том числе 41,8 млрд. рублей на 2015 год. Целевой показатель реализации программ переселения в Российской Федерации 2015 года составляет 2 759,49 тыс. кв. метров. Расселено по состоянию на 1 августа 2015 года 588,61 тыс. кв. метров аварийного жилья. Количество муниципальных образований, получивших поддержку за счёт средств Фонда, – 2252 (с 1.01.2013) // Информация с официального сайта Фонда в сети Интернет. – Режим доступа: <http://www.fondgkh.ru>. – Дата обращения – 26.08.2015.

<sup>3</sup> Государственному учёту подлежат независимо от формы собственности жилые дома, специализированные дома (общежития, гостиницы-приюты, дома манёвренного фонда, специальные дома для одиноких престарелых, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и другие), квартиры, служебные жилые помещения, иные жилые помещения в других строениях, пригодные для проживания. Государственный учёт жилищного фонда в Российской Федерации включает в себя технический учёт, официальный статистический учёт и бухгалтерский учёт. Технический учёт жилищного фонда возлагается на специализированные государственные и муниципальные организации.

<sup>4</sup> Например, приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 25.02.2005 № 18 «Об утверждении Методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма».

жилищных отношений. Субъекты Российской Федерации в рамках своих полномочий, предоставленных им Конституцией Российской Федерации и ЖК РФ (статья 13), принимают законы: о регулировании жилищных отношений<sup>1</sup>; о защите прав граждан в жилищно-коммунальной сфере<sup>2</sup>; о региональных стандартах в жилищной сфере<sup>3</sup>; о порядке ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилом помещении, представляемом по договорам социального найма<sup>4</sup>; о социальной поддержке отдельных категориях граждан в сфере ипотечного жилищного кредитования<sup>5</sup> и другие законодательные акты<sup>6</sup>.

Кроме того, законами субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления делегируются отдельные государственные полномочия (например, в сфере предоставления жилищных субсидий гражданам<sup>7</sup> – полномочия, предусмотренные Федеральным законом от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»<sup>8</sup>). Субъекты Российской Федерации также достаточно активно используют новую возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления. Довольно часто перераспределяются полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена – для предоставления их под жилищное строительство и т. п.<sup>9</sup>. Собственно жилищные полномочия субъекты Российской Федерации перераспределяют себе от органов местного самоуправления не очень

---

<sup>1</sup> Например, Закон Вологодской области от 17.07.2006 № 1471-ОЗ «О регулировании отдельных жилищных отношений в Вологодской области».

<sup>2</sup> Например, Закон Приморского края от 11.06.2002 № 241-КЗ «О защите прав граждан в жилищно-коммунальной сфере».

<sup>3</sup> Например, Закон Ненецкого автономного округа от 02.11.2005 № 634-ОЗ «О региональных стандартах в жилищной сфере в Ненецком автономном округе».

<sup>4</sup> Например, Закон Республики Саха (Якутия) от 13.07.2006 368-З № 751-III «Об условиях реализации права отдельных категорий граждан на предоставление жилых помещений государственного жилищного фонда Республики Саха (Якутия) по договорам социального найма».

<sup>5</sup> Например, Закон Кировской области от 27.03.2007 № 96-ЗО «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в сфере ипотечного жилищного кредитования».

<sup>6</sup> Например, в Краснодарском крае действует Градостроительный кодекс Краснодарского края от 21.07.2008 № 1540-КЗ.

<sup>7</sup> См. Закон Хабаровского края от 26.10.2005 № 306 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Хабаровского края в сфере предоставления жилищных субсидий гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4188.

<sup>9</sup> См., например: Закон УР от 28.11.2014 № 69-РЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований, образованных на территории Удмуртской Республики, и органами государственной власти Удмуртской Республики», Закон Алтайского края от 23.12.2014 № 102-ЗС «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципального образования город Барнаул Алтайского края и органами государственной власти Алтайского края»; Областной закон Ленинградской области от 07.07.2014 № 45-ОЗ «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».

часто. Есть случаи передачи субъектам Российской Федерации полномочий по согласованию переустройства и перепланировки жилых помещений<sup>1</sup>. В силу полномочий, предоставленных субъектам Российской Федерации частью 3 статьи 16.2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года, субъекты Российской Федерации принимают законы о разграничении полномочий между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами. Причём в жилищной сфере прослеживается тенденция к закреплению полномочий за городскими районами<sup>2</sup>. Что, в общем-то, оправданно, поскольку решение жилищных вопросов требует финансовой обеспеченности.

Анализ муниципального правотворчества позволил выделить следующие основные направления правотворческой деятельности муниципальных образований по вопросам обеспечения права граждан на жилище:

1) регулирование порядка учёта, управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом. В этих целях представительные органы муниципальных образований принимают положения: о порядке учёта и управления муниципальным жилищным фондом<sup>3</sup>; о порядке предоставления жилых помещений гражданам, состоящим на жилищном учёте<sup>4</sup>; о порядке предоставления жилых помещений в муниципальном манёвренном жилищном фонде<sup>5</sup>; о порядке предоставления специализированных жилых помещений<sup>6</sup>;

2) муниципальные образования, основываясь на федеральном и региональном законодательстве, определяют категории граждан, признаваемые малоимущими, а также категории граждан, которым представляются жилые помещения в специализированном и манёвренном жилищных фондах муниципального образования<sup>7</sup>, размер платы за наём жилых помещений муниципального жилищного фонда, определяют категории граждан, имеющих

---

<sup>1</sup> См. Закон Московской области от 24.07.2014 № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области».

<sup>2</sup> См. Закон Самарской области от 06.07.2015 № 74-ГД «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов».

<sup>3</sup> Например, положение о порядке учёта и управления муниципальным жилищным фондом в городском округе город Волгореченск Костромской области от 27.04.2008 № 35.

<sup>4</sup> Например, положение о порядке заключения, изменения и расторжения договоров социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда социального использования, утверждённое решением Ачинского городского Совета депутатов от 10 июня 2005 года № 3-6 р.

<sup>5</sup> Например, положение о порядке предоставления жилых помещений в муниципальном манёвренном жилищном фонде муниципального образования «Майминский район» от 29 мая 2007 года № 37-08.

<sup>6</sup> Например, порядок предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда, утверждённый решением Саяногорского городского Совета депутатов от 26 апреля 2006 года № 25.

<sup>7</sup> Например, положение о порядке определения размера дохода и стоимости имущества граждан в целях признания их малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда муниципального образования «Майминский район» от 29 мая 2007 года № 37-06.

право на получение жилых помещений по договорам найма в наёмных домах социального использования;

3) регулируют вопросы, связанные с содержанием и ремонтом муниципального жилищного фонда, оказанием гражданам жилищно-коммунальных услуг<sup>1</sup>;

4) муниципальные образования определяют правовой статус и компетенцию органов управления в сфере жилищных отношений, принимают положения о муниципальном жилищном контроле<sup>2</sup>;

5) в муниципальных образованиях формируется правовая основа для решения вопросов, связанных с созданием условий для жилищного строительства, освоением земельных участков<sup>3</sup>;

6) муниципальные образования регулируют в соответствии с законодательством вопросы приватизации жилья<sup>4</sup>;

7) муниципальные образования принимают муниципальные программы по вопросам обеспечения права граждан на жилище<sup>5</sup>.

В целом следует заключить, что и региональное, и муниципальное нормотворчество в жилищной сфере развивается достаточно активно. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования используют предоставленные законом инструменты правового регулирования местных полномочий по различным вопросам, связанным с обеспечением права на жилище.

---

<sup>1</sup> Например, Улан-Удэнский городской Совет депутатов своим решением от 20 февраля 2003 года № 356-40 утвердил положение о конкурсном отборе организаций, предприятий для содержания и эксплуатации муниципального жилищного фонда г. Улан-Удэ.

<sup>2</sup> Например, Курское городское Собрание своим решением от 29.05.2008 № 46-4-РС утвердило положение об управлении по учёту и распределению жилья города Курска; в городском округе Жуковский Московской области действует положение об управлении жилищно-коммунального хозяйства администрации городского округа, утверждённое Советом депутатов 7 декабря 2006 года № 56/СД; Брянский городской Совет народных депутатов своим решением от 27 февраля 2006 года № 312 утвердил положение о комиссии по приёму в муниципальную собственность города Брянска жилищного фонда, объектов жилищно-коммунального хозяйства, инженерной инфраструктуры и социально-культурного назначения, которая создаётся при городской администрации и осуществляет свою деятельность под её руководством.

<sup>3</sup> Так, например, Совет депутатов Люберецкого муниципального района Московской области принял решение от 24 мая 2006 года № 56/10, которым утвердил положение об организации и проведении аукционов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков для жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства в Люберецком муниципальном районе. См. также: постановление главы города Ульяновска от 20.08.2008 № 6195 «Об утверждении Положения о развитии застроенных территорий в границах муниципального образования «Город Ульяновск».

<sup>4</sup> Порядок рассмотрения приватизации жилищного фонда в г. Иркутске и передачи приватизированных жилых помещений в муниципальную собственность г. Иркутска, утверждённый Решением Думы г. Иркутска 31.08.2005 № 004-20-160184/5.

<sup>5</sup> Например, программа «Реконструкция и капитальный ремонт муниципального жилищного фонда на территории муниципального образования «Мамоновский городской округ» на 2008–2016 годы, утверждённая Решением Мамоновского окружного Совета депутатов Калининградской области от 18.09.2008 № 75.

## **Полномочия органов местного самоуправления по вопросам формирования, учёта и содержания муниципального жилищного фонда**

Реализация конституционного права на жилище обеспечивается органами местного самоуправления, прежде всего, путём предоставления гражданам жилых помещений из муниципального жилищного фонда<sup>1</sup>. Соответствующие полномочия органов местного самоуправления определяются ЖК РФ, законами субъектов Российской Федерации и конкретизируются в муниципальных правовых актах. Таким образом, в целях обеспечения права граждан на жилище муниципальные образования должны иметь муниципальный жилищный фонд, который включает совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям.

1. Важным аспектом муниципальной деятельности является формирование муниципального жилищного фонда. Под формированием муниципального жилищного фонда следует понимать совокупность действий органов местного самоуправления, направленных на поступление в муниципальную собственность жилых помещений. Муниципальный жилищный фонд формируется путём:

- передачи жилых помещений в муниципальную собственность в случаях, установленных законодательством (передача жилых помещений при разграничении государственной собственности, приватизация государственных или муниципальных учреждений, переход права собственности на выморочное жилое помещение и иные случаи);

- приобретения, строительства жилых помещений за счёт средств местного бюджета, софинансирования субъектов Российской Федерации в рамках специальных программ;

- принятия в муниципальную собственность жилых помещений по решениям судебных органов, в том числе жилых помещений, признанных бесхозяйными;

- перевод нежилых помещений, являющихся муниципальной собственностью, в жилые помещения.

Приобретённые жилые помещения включаются в состав муниципальной казны, за исключением жилых помещений, приобретённых муниципальными предприятиями, учреждениями и закреплённых за ними на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления.

1.1. Основу муниципального жилищного фонда составляет жилищный фонд, который в советский период находился в управлении исполнительных

---

<sup>1</sup> По данным Минрегиона России, объём жилищного фонда в Российской Федерации по состоянию на январь 2007 года составлял чуть более 3 млрд. кв. м (объём неприватизированного муниципального жилищного фонда – около 440 млн. кв. м), а для удовлетворения существовавшей в 2007 году потребности населения в жилье требовался жилищный фонд объёмом до 5 млрд. кв. м. С началом реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России» произошла консолидация усилий органов власти всех уровней, направленных на решение жилищных проблем граждан России, что позволило увеличить объёмы ввода жилья в эксплуатацию.



комитетов местных Советов и который в соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»<sup>1</sup> передавался в собственность городов и районов.

Разграничение государственной собственности непосредственно связано с разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. В силу положений части 11 статьи 154 федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ находящееся в федеральной собственности или в собственности субъектов Российской Федерации имущество, которое может находиться в муниципальной собственности, подлежит безвозмездной передаче в муниципальную собственность в случаях, если нахождение указанного имущества в федеральной собственности не допускается или если указанное имущество используется органами местного самоуправления для решения местных вопросов.

В определении от 4 декабря 2007 года № 828-О-П Конституционный Суд Российской Федерации указал, что передача в муниципальную собственность имущественных объектов, находящихся в федеральной собственности, в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления требует учёта волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу, согласованных действий органов местного самоуправления, а также учёта финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в соответствующем объекте государственной собственности для решения вопросов местного значения. В названном Определении подчёркнута недопустимость принятия такого рода решений в одностороннем порядке с игнорированием волеизъявления органов местного самоуправления, а также без учёта наличия объективной необходимости в передаче имущества для осуществления местным самоуправлением своих полномочий.

Однако до сих пор суды рассматривают споры о передаче жилых помещений в рамках разграничения предметов ведения и полномочий. Иногда муниципальные образования оспаривают незаконное бездействие по передаче им в собственность жилых помещений<sup>2</sup>, а иногда не соглашаются с распределением им жилых помещений. Надо отметить, при рассмотрении споров о передаче объектов жилищного фонда, которых по тем или иным причинам муниципальное образование не хочет принимать (неудовлетворительное

---

<sup>1</sup> Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1992. – № 3. – С. 89.

<sup>2</sup> См., например: определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.07.2015 № 310-КГ15-4962.



состояние и т. п.), суды зачастую не учитывают позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в определении от 4 декабря 2007 года № 828-О-П, об учёте мнения муниципального образования, мотивируя это тем, что определённое имущество просто не может находиться в государственной собственности<sup>1</sup>.

С процессом разграничения государственной собственности связан начавшийся в 90-е годы прошлого века процесс приватизации государственных и муниципальных предприятий, в ходе которого в собственность муниципальных образований передавался ведомственный жилищный фонд приватизируемых предприятий.

В соответствии со статьёй 18 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон о приватизации жилищного фонда) при переходе государственных или муниципальных предприятий, учреждений в иную форму собственности либо при их ликвидации их жилищный фонд должен быть передан правопреемникам этих организаций (если они определены)<sup>2</sup> либо в ведение органов местного самоуправления поселений в установленном порядке с сохранением всех жилищных прав граждан, в том числе права на приватизацию жилых помещений. До сих пор в судебной практике встречаются дела, связанные с этим процессом, когда в ходе приватизации нарушались права граждан на жилище, причём органы местного самоуправления далеко не всегда в таких спорах встают на сторону граждан<sup>3</sup>.

В настоящее время процессы передачи государственного (ведомственного) жилья в собственность муниципальных образований до сих пор не завершены<sup>4</sup>. Муниципальные образования по-прежнему сталкиваются с проблемами, когда жилые дома передаются им в собственность в плохом техническом состоянии, без финансирования и т. д. Тем не менее, суды, рас-

---

<sup>1</sup> См., например: определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12.03.2013 № ВАС-17249/12, определение Верховного Суда Российской Федерации от 04.12.2014 № 308-КГ14-4496.

<sup>2</sup> Гражданину может быть отказано в приватизации жилого помещения в доме, перешедшем из государственного или муниципального фонда в иную форму собственности только в том случае, если этот дом построен или приобретён на средства правопреемника, изменившего форму собственности государственного или муниципального предприятия. См. об этом: определение Верховного Суда Российской Федерации от 15.08.2006 № 32-В06-16 // Дело № 32-В06-16.

<sup>3</sup> Так, Костромской областной суд в определении от 3 сентября 2008 года по делу № 33-985 (по жалобе администрации г. Костромы) подтвердил недействительность приватизации одного из костромских предприятий в части включения в состав приватизируемого имущества предприятия жилых помещений и обязал администрацию г. Костромы заключить с проживающими в этих помещениях гражданами договоры социального найма. На неправомочность включения объектов жилищного фонда, к которому относятся и общежития, в состав приватизируемого имущества государственных и муниципальных предприятий неоднократно указывал и Верховный Суд Российской Федерации. См., например: определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.07.2009 № 46-В09-21, определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.09.2008 № 5-В08-69.

<sup>4</sup> См., например: Закон Тульской области от 15 мая 2006 года № 701 – ЗТО «Об утверждении перечня объектов жилищного фонда и коммунально-бытового назначения, передаваемых из государственной собственности Тульской области в собственность муниципального образования Белевский район».

смаывая подобные дела, обязывают органы местного самоуправления принимать жилые помещения на свой баланс<sup>1</sup>.

Таким образом, сложившаяся ситуация имеет двойственный характер. С одной стороны, по закону, органы местного самоуправления обязаны принимать на свой баланс жилые помещения, а с другой стороны, средств, необходимых для содержания такого имущества, зачастую не хватает. В целях решения указанных вопросов процедура передачи жилых помещений из государственной собственности в собственность муниципальных образований должна подробно (с указанием о выделении необходимых для содержания жилых помещений средств) регулироваться соответствующими нормативными актами, как это сделано, например, в Республике Адыгея<sup>2</sup>.

1.2. На формирование муниципального жилищного фонда существенное влияние оказал также процесс приватизации жилых помещений в домах муниципального жилищного фонда, правовой основой которого стал Закон о приватизации жилищного фонда. В соответствии со статьёй 11 закона каждый гражданин имеет право на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда один раз.

Преобразование отношений собственности в период перехода к рыночной экономике в жилищной сфере реализовывалось, как известно, за счёт всемерного роста частного жилищного фонда. Согласно Закону Российской Федерации от 24 декабря 1992 года № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»<sup>3</sup> частный жилищный фонд пополнялся путём:

- а) приватизации в установленном порядке занимаемых жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов;
- б) жилищного строительства, в том числе жилищного строительства товариществами индивидуальных застройщиков;
- в) участия в жилищных и жилищно-строительных кооперативах, кондоминиумах;
- г) купли-продажи жилья, в том числе через биржи, аукционы;
- д) приобретения в порядке наследования и по другим законным основаниям (статья 19 закона).

Как констатировал Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку уровень доходов не позволял большей части населения России обеспечивать себя собственностью в жилищной сфере самостоятельно, граждане реально могли воспользоваться, как правило, одним способом приобретения жилья в частную собственность – путём бесплатной приватизации

<sup>1</sup> См., например: определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13.02.2009 № 749/09 // Дело № А42-5900/2007.

<sup>2</sup> Постановление Кабинета министров – Правительства Республики Адыгея от 16.01.1995 № 5 «О порядке передачи жилищного фонда, объектов и инженерных сетей коммунального назначения в муниципальную собственность».

<sup>3</sup> Закон утратил силу с 1 марта 2005 года.

занимаемых ими жилых помещений<sup>1</sup>. Таким образом, создание частного жилищного фонда в основном осуществлялось именно за счёт бесплатной приватизации жилых помещений, что привело к существенному сокращению государственного и муниципального жилищных фондов.

Закон о приватизации жилищного фонда в статье 6 установил, что передача жилых помещений в собственность граждан осуществляется уполномоченными собственниками указанных жилых помещений, в том числе органами местного самоуправления, муниципальными унитарными предприятиями, за которыми закреплён жилищный фонд на праве хозяйственного ведения, муниципальными учреждениями, в оперативное управление которых передан жилищный фонд, путём заключения с гражданами договора передачи жилого помещения. На органы местного самоуправления была возложена обязанность по обеспечению реализации права граждан на приватизацию жилых помещений в домах муниципального жилищного фонда.

В последние годы государством несколько раз предпринимались попытки завершить процесс приватизации жилищного фонда, прежде всего с тем, чтобы стимулировать развитие муниципального фонда социального использования<sup>2</sup>.

С принятием Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»<sup>3</sup> срок окончания приватизации был установлен 1 января 2007 года. Федеральными законами от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ, от 1 февраля 2010 года № 4-ФЗ и от 25 февраля 2013 года № 16-ФЗ срок окончания приватизации жилых помещений продлевался трижды. В числе основных причин, по которым законодатель вынужден был вновь пойти на перенос срока окончания приватизации, – большое количество граждан, по тем или иным причинам не успевающих осуществить своё право на приватизацию.

Тем не менее, длящийся с 1991 года процесс бесплатной приватизации жилых помещений предоставил гражданам достаточно времени и возможности адаптироваться к изменениям, вносимым в законодательство. Срок приватизации в настоящее время установлен – до 1 марта 2016 года (с учётом интересов новых субъектов Российской Федерации – Крыма и Севастополя). Очевидно, что дальнейший перенос сроков окончания приватизации будет являться нецелесообразным и отрицательно скажется на возможности обеспечения органами местного самоуправления жилищных прав граждан,

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.06.2006 № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пп. 1 п. 2 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» и части первой статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации и жалобой граждан М.Ш. Орлова, Х.Ф. Орлова и З.Х. Орловой» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 26. – Ст. 2876.

<sup>2</sup> См. об этом, в частности: Кодификация российского частного права 2015 / В.В. Витрянский, С.Ю. Головина, Б.М. Гонгалов и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2015.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. – 03.01.2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 15.

претендующих на жилые помещения жилищного фонда социального использования<sup>1</sup>.

Порядок реализации гражданами права на приватизацию жилых помещений муниципального жилищного фонда определяется и законодательными актами субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>, а также принимаемыми на основе законов муниципальными правовыми актами. Так, в соответствии с положением о порядке приватизации муниципального жилищного фонда на территории Пушкинского муниципального района Московской области<sup>3</sup> передача в собственность граждан Российской Федерации жилых помещений в домах муниципального жилищного фонда на территории Пушкинского муниципального района осуществляется главой Пушкинского муниципального района.

Решение о приватизации жилья должно приниматься по заявлениям граждан либо законных представителей несовершеннолетних или недееспособных лиц с соблюдением действующего законодательства и установленного порядка. Подготовка и оформление документов по передаче жилых помещений в собственность граждан осуществляются уполномоченным органом – отделом учёта и распределения жилой площади администрации Пушкинского муниципального района на основании заявления граждан. Отдел учёта подготавливает проект соответствующего постановления главы Пушкинского муниципального района, а также – проект договора передачи жилого помещения в собственность граждан.

Договор на передачу жилого помещения в собственность граждан заключается на основании оформленного заявления, постановления главы Пушкинского муниципального района и всех необходимых документов, указанных в положении. Передача муниципального жилья в собственность граждан оформляется договором, заключаемым муниципальным образованием Пушкинский муниципальный район, от имени которого действует начальник отдела учёта и распределения жилой площади в установленном порядке. После подписания договора сторонами в отделе учёта гражданам выдаются под личную подпись экземпляры договора по числу заявителей, два экземпляра – для органа, осуществляющего регистрацию сделок с недвижимым имуществом, один – для ГУП МО «МОБТИ», один остаётся в отделе учёта. Право собственности на жилое помещение в домах муниципального жилищного фонда возникает у граждан с момента государственной регистрации права в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество в Управлении Федеральной регистрационной службы по Московской области.

<sup>1</sup> Изложенное подкрепляется позицией Конституционного Суда Российской Федерации. Так, Конституционный Суд Российской Федерации в своём постановлении от 15 июня 2006 года № 6-П пришёл к выводу, что решение о прекращении на определённом этапе бесплатной приватизации жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов служит целям сохранения и пополнения жилищного фонда социального использования, позволяющего России выполнять свою социальную функцию в области жилищных отношений.

<sup>2</sup> См., например: Закон Калужской области от 28 февраля 2006 года № 178-ОЗ «Об условиях приватизации жилищного фонда в Калужской области».

<sup>3</sup> Утверждено решением Совета депутатов Пушкинского муниципального района от 5 марта 2008 года № 592/68.

1.3. Закон о приватизации жилищного фонда в статье 9.1. предусматривает возможность так называемой «деприватизации», т. е. передачи ранее приватизированных гражданами жилых помещений в муниципальную собственность и возлагает на органы местного самоуправления обязанность принять такие жилые помещения в собственность и заключить договоры социального найма с этими гражданами. Порядок перехода ранее приватизированных жилых помещений в муниципальный жилищный фонд определяется также законодательством субъектов Российской Федерации<sup>1</sup> и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Согласно положению о порядке принятия приватизированных жилых помещений в собственность муниципального образования городское поселение «Город Киров»<sup>2</sup>, принятие приватизированных жилых помещений от граждан в состав муниципальной казны осуществляет администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) городского поселения «Город Киров». Передача приватизированного жилого помещения осуществляется на основании договора передачи жилого помещения в муниципальную собственность. Положение содержит перечень документов, которые должны представить граждане для оформления договора передачи жилого помещения в муниципальную собственность в отдел ценообразования и управления имуществом администрации. Приём в состав муниципальной казны приватизированных жилых помещений осуществляется на основании постановления главы администрации городского поселения «Город Киров». На основании заявления от собственника (сособственников) приватизированного жилого помещения и представленных документов, указанных в положении, администрацией в течение одного месяца со дня поступления указанных документов составляется договор передачи жилого помещения в муниципальную собственность. После государственной регистрации права муниципальной собственности жилое помещение вносится в реестр муниципальной собственности. После передачи приватизированного жилого помещения в муниципальную собственность администрация заключает с гражданином (гражданами) договор социального найма жилого помещения в порядке, установленном законодательством.

1.4. Формирование муниципального жилищного фонда осуществляется и в результате принятия в муниципальную собственность жилых помещений в других случаях, предусмотренных законодательством.

В силу статьи 1151 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) в порядке наследования по закону в собственность городского или сельского поселения, муниципального района (в части межселенных территорий) либо городского округа переходят жилые помещения,

<sup>1</sup> См., например: Закон Нижегородской области от 7 апреля 2004 года № 26-З «О порядке приватизации жилищного фонда и передачи жилых помещений гражданами в государственную или муниципальную собственность в Нижегородской области».

<sup>2</sup> Утверждено решением Городской думы городского поселения «Город Киров» от 24 ноября 2008 года № 155.

относящиеся к выморочному имуществу, и находящиеся на соответствующей территории. Такое жилое помещение включается в соответствующий жилищный фонд социального использования. Порядок передачи выморочного имущества в муниципальную собственность определяется законом. Однако соответствующий закон до настоящего времени не принят.

Муниципальные образования принимают муниципальные правовые акты по вопросам приобретения выморочного имущества.

Так, решением Совета депутатов городского поселения Руза Рузского муниципального района Московской области от 24 апреля 2008 года № 176/31 утверждён порядок принятия в муниципальную собственность данного городского поселения жилых помещений, переходящих в порядке наследования. К жилым помещениям, переходящим по праву наследования к городскому поселению Руза по закону, относятся жилые помещения, принадлежащие гражданам на праве собственности и освобождающиеся за их смертью при отсутствии у умершего гражданина наследников по закону и по завещанию, либо если ни один из наследников не принял наследства, либо все наследники лишены наследодателем наследства (выморочное имущество), а также если имущество завещано городскому поселению Руза, и в иных случаях, предусмотренных законодательством. По истечении шести месяцев со дня смерти наследодателя уполномоченный орган администрации городского поселения Руза получает свидетельство о праве на наследство.

Для перевода жилого помещения в муниципальный жилищный фонд на основании свидетельства о праве на наследство на жилое помещение уполномоченный орган администрации в 10-дневный срок со дня получения свидетельства о праве на наследство представляет в Рузский отдел Главного управления Федеральной регистрационной службы по Московской области документы, предусмотренные законом о государственной регистрации прав. Регистрация права муниципальной собственности на жилое помещение осуществляется в соответствии с законом о государственной регистрации прав. После принятия жилого помещения в муниципальный жилищный фонд городского поселения Руза администрация вносит соответствующие сведения в реестр муниципальной собственности городского поселения Руза<sup>1</sup>.

1.5. ЖК РФ устанавливает условия и порядок перевода жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение. Данный перевод осуществляется органом местного самоуправления с соблюдением требований жилищного и градостроительного законодательства<sup>2</sup>. Таким образом, нежилые помещения муниципального жилищного фонда могут быть переведены в жилые помещения, что создаёт дополнительные возможности гражданам улучшать свои жилищные условия. Вместе с тем, охраняя, прежде

<sup>1</sup> См. также: положение о порядке приёма в собственность муниципального образования город Мурманск в порядке наследования по закону выморочного имущества в виде расположенного на территории муниципального образования город Мурманск жилого помещения от 29 августа 2008 года № 1312.

<sup>2</sup> На основании ст. 23 ЖК РФ Правительство Российской Федерации своим постановлением от 10 августа 2005 года № 502 утвердило форму уведомления о переводе (отказе в переводе) жилого (нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение.

всего, жилищные права и интересы граждан, ЖК РФ вводит целый ряд разноплановых условий перевода<sup>1</sup>. Интересны случаи, когда органы местного самоуправления включали в муниципальные положения о переводе жилых помещений в нежилые дополнительные условия инвестиционного характера. Согласно пункту 4.4 Положения «О порядке перевода жилых отдельных помещений и жилых строений в нежилой фонд на территории г. Костромы» перевод жилых помещений (строений) в нежилые осуществлялся на инвестиционных условиях<sup>2</sup>. Под инвестиционными условиями понималась обязанность лиц, осуществляющих перевод жилых помещений (строений) в нежилые, произвести в предусмотренном договором порядке вложение денежных средств на восстановление жилищного фонда города.

Несмотря на позитивное стремление к улучшению муниципального жилищного фонда таким способом суды совершенно обоснованно признавали подобного рода условия договоров ничтожными, поскольку включение органом муниципального образования условий об инвестиционных вложениях за выдачу разрешения на перевод жилых помещений в нежилые противоречит статьям 5, 22–24 ЖК РФ<sup>3</sup>.

Муниципальные образования в целях упорядочения работы по содержанию и использованию жилого фонда, по принятию в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые и нежилых помещений в жилые помещения создают межведомственные комиссии по переводу жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения и утверждают положения о переводе жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение.

В городе Угличе вопросы, связанные с переводом жилых домов и жилых помещений в нежилые и нежилых домов (помещений) в жилые, первоначально рассматриваются межведомственной комиссией по использованию жилищного фонда. Основной целью создания и функционирования комиссии является выработка решений по изменению функционального назначения зданий и помещений в них и по переводу жилых домов (помещений) в нежилые и нежилых домов (помещений) в жилые. Комиссия в 45-дневный срок со дня поступления необходимых документов даёт заключение о возможности (невозможности) перевода жилого дома (помещения) в нежилой или нежилого дома (помещения) в жилой. Перевод жилых домов (помещений) в нежилые и нежилых домов (помещений) в жилые осуществляется на основании заключения комиссии постановлением главы города. На основании постановления главы города управление муниципального имущества администрации города вносит изменения в реестр муниципального имущества о функциональном изменении назначения помещений. В необходимых

<sup>1</sup> См.: Поваров Ю.С. Перевод жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое // Цивилист. – 2009. – № 4.

<sup>2</sup> Положение утратило силу в связи с изданием постановления главы г. Костромы от 06.05.2006 № 1192.

<sup>3</sup> См. постановление Федеральной антимонопольной службы Волго-Вятского округа от 08.08.2008 по делу № А31-5840/2007-28.



случаях требуется переустройство и перепланировка указанных помещений, что также находит своё отражение в муниципальных правовых актах, устанавливающих соответствующий порядок и требования.

В городе Иванове действует административный регламент администрации города Иванова по выполнению муниципальной функции по переводу жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение, утверждённый постановлением главы города Иванова от 30 января 2008 года № 165, который очень детально определяет порядок и последовательность всех действий, связанных с осуществлением указанной муниципальной функции. Представляется, этот опыт должен быть воспринят и в других муниципальных образованиях, которые нередко очень кратко определяют все стадии процесса перевода жилых (нежилых) помещений в нежилые (жилые) помещения.

Интерес представляет также опыт города Кирова, в котором действует положение о мерах по формированию муниципального (социального) жилого фонда<sup>1</sup>, согласно которому достижение целей, указанных в положении, осуществляется путём репрофилирования муниципального имущества нежилого фонда в жилой фонд с привлечением средств инвесторов.

1.6. Некоторые муниципальные образования, основываясь на нормах главы 33 «Рента и пожизненное содержание с иждивением» ГК РФ в целях социальной поддержки и защиты прав пожилых граждан принимают решения, в которых определяют порядок организации работы по заключению договоров пожизненной ренты (пожизненного содержания с иждивением) и условия выплаты денежных средств (условия осуществления пожизненного содержания) гражданам пожилого возраста и нетрудоспособным инвалидам в обмен на передачу занимаемого ими жилого помещения в собственность муниципального образования на условиях договора пожизненной ренты.

Например, такое решение от 7 мая 2008 года № 67 «О социальной поддержке и защиты пожилых граждан при передаче принадлежащего им жилья в собственность муниципального образования – городского округа Великий Новгород на условиях пожизненной ренты» приняла Дума Великого Новгорода.

Организацию такой работы осуществляет управление по жилищным вопросам администрации Великого Новгорода во взаимодействии с её структурными подразделениями, организациями, учреждениями и предприятиями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. Управление проводит разъяснительную работу среди пенсионеров о выгодах и преимуществах заключения соответствующего договора с администрацией Великого Новгорода, а также организует оформление, нотариальное удостоверение и государственную регистрацию договора.

1.7. Муниципальный жилищный фонд может пополняться также за счёт приобретения жилых помещений на рынке жилья. Необходимость приобретения жилых помещений обусловлена рядом факторов. Во-первых, это расширение возможностей для предоставления малоимущим

---

<sup>1</sup> Положение утверждено решением Кировской городской думы от 28 ноября 2007 года № 9/18 // СПС Консультант Плюс.



гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда, во-вторых, это необходимость в служебном жильё для муниципальных служащих, специалистов и др.,<sup>1</sup> в-третьих, обеспечение дополнительных гарантий по социальной поддержке отдельных категорий граждан: военнослужащих, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Приобретение органами местного самоуправления жилых помещений в муниципальную собственность осуществляется в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Так, в порядке осуществления закупки у единственного поставщика осуществляется заключение органами местного самоуправления контрактов на приобретение жилых помещений, соответствующих условиям отнесения к жилью экономического класса, с лицом, заключившим в порядке и на условиях, которые предусмотрены Федеральным законом от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», договор безвозмездного пользования или договор аренды земельного участка для строительства жилья экономического класса, для комплексного освоения территории, в рамках которого предусматривается в том числе строительство жилья экономического класса и иное жилищное строительство.

Органы местного самоуправления определяют порядок приобретения жилых помещений в собственность муниципальных образований.

Так, порядок приобретения жилых помещений, установленный Собранием депутатов Дновского района Псковской области решением от 8 апреля 2008 года, предусматривает, что жилое помещение приобретается по договору купли-продажи в собственность муниципального образования путём проведения размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд. От имени муниципального образования «Дновский район» действует комитет по управлению муниципальным имуществом администрации Дновского района. Оплата за приобретаемое жилое помещение осуществляется комитетом по управлению муниципальным имуществом администрации Дновского района путём перечисления денежных средств на лицевой счёт продавца по указанным в договоре купли-продажи реквизитам. После поступления денежных средств на счёт продавца жилое помещение передаётся покупателю на основании акта приема-передачи жилого помещения, подписываемого продавцом и покупателем.

Курганская городская дума в соответствии с ЖК РФ, Законом об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года, а также, принимая во внимание значительный рост цен на первичном и вторичном рынках жилья города Кургана, своим решением от 17 октября 2007 года № 257 утвердила порядок определения средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья, приобретаемого на рынке жилья в муни-

---

<sup>1</sup> См., например: решение Собрания представителей муниципального образования «Ясногорский район» Тульской области от 25 апреля 2008 года № 216 «О выделении финансовых средств для приобретения служебного жилого помещения».

ципальный жилищный фонд города Кургана, и разрешила администрации города Кургана приобретение квартир на рынке жилья в пределах средств, предусмотренных в бюджете города Кургана, исходя из размера средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья, определяемой в соответствии с установленным порядком.

1.8. Важным направлением муниципальной деятельности по формированию муниципального жилищного фонда является строительство муниципального социального жилья для обеспечения граждан, проживающих на территории муниципальных образований и признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий. В этих целях муниципальные образования разрабатывают и реализуют муниципальные программы строительства социального жилья на своей территории. Однако по-прежнему значительное число граждан не имеют возможности приобрести жильё на рынке, а муниципальные образования не строят сегодня достаточно муниципального социального жилья для удовлетворения потребностей в нём. Основной проблемой в этой сфере является отсутствие финансовых возможностей у муниципальных образований по строительству и приобретению жилья. Кроме того, сдерживающим фактором для органов местного самоуправления является также возможность бесплатной приватизации жилья.

Министерство регионального развития Российской Федерации подготовило проект Концепции долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан, который так и не был утверждён<sup>1</sup>.

Концепция стратегии предполагала три этапа: первый – с 2007 года по 2010 год – организационный; на втором этапе (2010–2015 годы) должен быть обеспечен ввод жилья на уровне 1 квадратного метра на человека в год; на третьем (2015–2025 годы) – предполагалось улучшить жилищные условия не менее чем 48 % граждан Российской Федерации<sup>2</sup>. Основная цель стратегии – сделать доступным собственное или наёмное жильё для граждан из всех социальных групп. По мнению Минэкономразвития России «если в 2004 году жильё с помощью кредитов могли приобрести не более 10 % россиян, то сейчас 19–20 %. По прогнозным оценкам, к 2020 году доля граждан, которые смогут приобрести жильё на рынке, вырастет до 60 %. 13–15 % составят люди, которым рыночные механизмы не помогут, это те, кто нуждается в бесплатном предоставлении квартиры по социальному найму. После окончательной отмены приватизации эту проблему будет решить проще – муниципалитеты смогут строить недорогое жильё и предоставлять его очередникам»<sup>3</sup>. Вместе с тем представляется, что для большинства муниципальных образований проблемы строительства муниципального

<sup>1</sup> На необходимость разработки такой стратегии было указано в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26.04.2007 // Российская газета от 27.04.2007. – № 90.

<sup>2</sup> См об этом: Афонина А.В. Договор социального найма жилого помещения // Жилищное право, 2007. – № 10.

<sup>3</sup> См.: Сайт Московского инвестиционного центра недвижимости. Режим доступа: <http://www.micn.ru/news/57.htm>.

жилья едва ли исчезнут после 2010 года в силу нехватки финансовых и материальных ресурсов<sup>1</sup>.

Показателен в этом отношении пример города Красноярска – крупного муниципального образования, располагающего несравненно большими финансовыми возможностями в отличие от многих небольших городских муниципальных образований.

Администрация города Красноярска 18 декабря 2008 года утвердила городскую целевую программу «Строительство многоквартирных домов для обеспечения жилыми помещениями граждан, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма» на 2009–2011 годы. Цель программы – реализация приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России» на территории города Красноярска для граждан, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма. Программа финансируется из бюджета города Красноярска. Планируется обеспечить 250 семей, нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда.

В то же время на 1 января 2008 года на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам социального найма, в администрациях районов в городе состояло 10 536 семей (некоторые состоят с 1972 года). Из них признанных в установленном порядке малоимущими – 204 семьи; имеющих право на внеочередное предоставление жилых помещений – 264 семьи, в том числе 40 семей, жилые помещения которых стали непригодными для проживания в результате пожара. Проблема обеспечения жилыми помещениями граждан, состоящих на учёте, отмечается в программе, столь масштабна, что решить её одновременно за счёт бюджета города не представляется возможным: так, в 2006 году таким гражданам было предоставлено лишь 19 квартир, в 2007 году – всего 12 квартир.

В рамках краевой целевой программы «Дом» на 2007–2009 годы, утверждённой законом Красноярского края, за счёт субсидии из краевого бюджета в 2008 году было завершено строительство жилого дома, что позволило вве-

---

<sup>1</sup> Как отмечает В.Н. Литовкин, концепция ЖК РФ в области предоставления жилья возлагает на муниципальный жилищный фонд и муниципальные образования обеспечение лиц, состоящих в очереди 20-летней давности, а также новой очередности из лиц малоимущих и нуждающихся в жилом помещении. За собой государство оставило всего лишь обязательство обеспечивать в государственном жилищном фонде лишь избирательно (федеральные государственные гражданские служащие, военнослужащие, судьи, сотрудники прокуратуры и других правоохранительных органов и т.п.). Кодекс несправедливо возложил ответственность только на органы местного самоуправления за одновременное обеспечение очередников, состоящих на учёте теперь уже двух систем удовлетворения жилищных потребностей граждан – советской и постсоветской. С такой задачей они, очевидно, не справятся. Стремительный уход государства из финансирования строительства в прежних объёмах не сбалансирован с материальными возможностями граждан и органов местного самоуправления участвовать в жилищном строительстве и образует фактор, который будет длительно влиять на общество. См.: Литовкин В. Н. Меры постсоветского жилищного законодательства по социальной поддержке отдельных категорий граждан: общее и особенное // Жилищное право. – 2008. – № 4.

сти в эксплуатацию ещё 29 квартир для обеспечения жилыми помещениями граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

Для решения вышеуказанной проблемы необходим программный подход с определением сроков реализации мероприятий и средств на их выполнение, которых у большинства муниципальных образований не хватает. В сложившихся условиях государство (на федеральном и региональном уровнях) должно принимать самое активное участие в формировании муниципального жилищного фонда социального использования, в том числе путём предоставления муниципальным образованиям финансовой поддержки, поскольку очевидно, что исключительно за счёт средств местных бюджетов проблема обеспечения граждан социальным жильём вряд ли может быть решена.

Как отмечено в федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 годы, в 2004–2008 годах была продолжена работа по совершенствованию и принятию законодательных актов, в частности ГрК РФ, ЗК РФ, Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и Федерального закона «О концессионных соглашениях». Указанные акты позволили сформировать законодательную базу для решения задач комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства, развития застроенных территорий и обеспечения жилищного строительства инженерной инфраструктурой, распределить ответственность между органами местного самоуправления, организациями коммунального комплекса и застройщиками в вопросах обеспечения жилищного строительства инженерной и социальной инфраструктурой, а также создать законодательные предпосылки для формирования специализированного вида бизнеса, связанного с подготовкой земельных участков для строительства, включая жилищное строительство. Однако на практике реализация принципов, заложенных в этих актах, пока ещё не получила достаточного распространения и требует использования дополнительных стимулов в виде государственной поддержки за счёт средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Органы местного самоуправления, как правило, все ещё не имеют генеральных планов и правил землепользования и застройки, программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры.

Как уже указывалось ранее, ЖК РФ ввёл возможность строительства муниципальных наёмных домов как социального, так и коммерческого использования. Согласно ЖК РФ, наёмные дома социального использования и земельные участки, предоставленные или предназначенные в соответствии с земельным законодательством для строительства таких домов, подлежат учёту в муниципальном реестре наёмных домов социального использования органами местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых расположены такие дома и земельные участки. Порядок учёта наёмных домов социального использования и земельных участков, предоставленных или предназначенных для их строительства, устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Однако

ЖК РФ, иное федеральное законодательство не регулирует вопросы, связанные с созданием и учётом наёмных домов коммерческого использования.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования начинают постепенно формировать нормативную базу для учёта наёмных домов, земельных участков, выделяемых под их строительство, а также для непосредственного освоения земельных участков под строительство наёмных домов социального и коммерческого использования<sup>1</sup>.

2. Необходимым условием эффективного управления и распределения муниципального жилищного фонда, обеспечения права граждан на жилище является ведение учёта этого фонда. Учёт муниципального жилищного фонда – совокупность действий местной администрации по выявлению и включению объектов жилищного фонда в реестр муниципального жилищного фонда, а также ведение реестра муниципального жилищного фонда и другой учётной документации.

Основными задачами учёта муниципального жилищного фонда являются:

- получение информации о местонахождении, количественном и качественном составе, техническом состоянии, стоимости жилых помещений и изменении этих показателей;
- формирование и обобщение информационной базы об объектах жилищного фонда и их территориальном распределении;
- обеспечение контроля базы налогообложения;
- определение доли – количества голосов, которыми обладает муниципальное образование в многоквартирном доме.

Данные муниципального учёта используются для распределения муниципального жилищного фонда, его содержания и выбора способа распоряжения им, разработки программ переселения, сноса аварийного жилья и др. Данные учёта учитываются также при планировании расходов, необходимых для содержания и эксплуатации жилых помещений муниципального жилищного фонда.

Учёт муниципального жилищного фонда ведётся администрацией и включает в себя деятельность, направленную на: а) выявление освободившихся жилых помещений муниципального жилищного фонда; б) выявление бесхозяйных жилых помещений; в) ведение реестра муниципальных жилых помещений; г) исключение жилых помещений из состава муниципальной

---

<sup>1</sup> См., например: постановление правительства Магаданской области от 02.07.2015 № 439-ПП «Об утверждении Положения о порядке учёта органами местного самоуправления муниципальных образований Магаданской области наёмных домов социального использования и земельных участков, предоставленных или предназначенных для их строительства на территории Магаданской области»; постановление администрации МО Надымский район от 23.06.2015 № 345 «Об установлении уполномоченного органа и утверждении Порядка ведения муниципального реестра наёмных домов социального использования и земельных участков, предоставленных или предназначенных для их строительства на территории муниципального образования город Надым»; постановление администрации г. Екатеринбурга от 01.04.2015 № 806 «Об утверждении Административного регламента исполнения муниципальной функции «Организация и проведение аукциона на право заключения договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома коммерческого использования, договора об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома социального использования».

собственности в порядке гражданско-правовых сделок, приватизации, в связи со сносом, переводом из жилищного фонда в нежилой и по иным основаниям; д) ведение и хранение учётной документации по жилым помещениям муниципального жилищного фонда и т. д.

Учёт ведётся путём составления перечня жилых помещений, в котором должны содержаться сведения об этих помещениях (адрес жилого помещения, общая площадь жилого помещения, год ввода в эксплуатацию жилого помещения и др.), а также внесения необходимых изменений в реестр муниципальной собственности в установленном порядке. При этом осуществляется количественный учёт (по количеству единиц (жилых помещений) и по количеству общей площади), а также учёт по формам использования муниципального жилищного фонда (жилищный фонд социального использования и т. д.).

Учёт муниципального жилищного фонда требует ведения реестра жилых помещений муниципального жилищного фонда. Реестр состоит из разделов: а) реестровый номер; б) дата и номер муниципального правового акта о включении жилого помещения в реестр; в) вид жилого помещения (квартира, жилой дом); г) адрес местонахождения жилого помещения; д) общая площадь жилого помещения; е) жилая площадь жилого помещения; ж) категория, к которой относится данное жилое помещение, для специализированного жилого помещения – его вид; з) владелец, пользователь жилого помещения; и) номер и дата муниципального правового акта о предоставлении указанного помещения; к) примечание (сведения о техническом состоянии жилого помещения, имеющихся обременениях и т. д.); л) сведения об исключении жилого помещения из реестра<sup>1</sup>.

Основанием для включения в реестр являются документы, подтверждающие: строительство либо приобретение жилых помещений за счёт средств местного бюджета; передачу жилых помещений в муниципальную собственность в порядке, предусмотренном законодательством о разграничении государственной и муниципальной собственности; безвозмездную передачу жилых помещений в муниципальную собственность юридическими и физическими лицами; поступление жилых помещений в муниципальную собственность по иным законным основаниям.

Включение жилого помещения в реестр осуществляет путём внесения сведений о нём в реестр и присвоения ему уникального реестрового номера. Включение объекта в реестр оформляется муниципальным правовым актом местной администрации. Обновление данных реестра производится администрацией на основании представленных документальных сведений о соответствующих изменениях. Исключение жилых помещений из реестра осуществляется в случае: прекращения права собственности муниципального образования на жилое помещение по основаниям, предусмотренным законодательством, в том числе в результате его приватизации; сноса жилого дома; утраты (гибели) жилого помещения при стихийных бедствиях, пожарах,

---

<sup>1</sup> См., например: положение о муниципальном жилищном фонде городского поселения «Город Николаевск-на-Амуре», утверждённое решением данного городского поселения от 4 сентября 2006 года № 120.

иных чрезвычайных ситуациях; по иным законным основаниям. Исключение объекта из реестра осуществляется путём внесения записи об изменении его собственника, о списании жилого помещения по причинам сноса, утраты при стихийных бедствиях, иных чрезвычайных ситуациях и иных основаниях. Реестр ведётся на бумажных и электронных носителях.

Полномочия органов местного самоуправления по вопросам учёта муниципального жилищного фонда определяются в соответствии с жилищным законодательством, уставом муниципального образования, а также специальными муниципальными правовыми актами, издаваемыми по этим вопросам.

Как показывает практика, в одних муниципальных образованиях вопросы ведения учёта муниципального жилищного фонда регулируются правовым актом, в котором находят своё отражение все вопросы, связанные с формированием, учётом, управлением и распоряжением муниципальным жилищным фондом<sup>1</sup>. Муниципальные образования утверждают также отдельными правовыми актами порядок учёта и предоставления служебного жилого помещения муниципального жилищного фонда<sup>2</sup>. В других муниципальных образованиях вопросы учёта муниципального жилищного фонда регулируются в муниципальных правовых актах об управлении и распоряжении муниципальным жилищным фондом<sup>3</sup>. Наконец, есть муниципальные образования (и их практика заслуживает поддержки и распространения), которые принимают специальные акты о порядке ведения учёта муниципального жилищного фонда<sup>4</sup>. Более обоснованным представляется решение тех муниципальных образований, которые, распределяя полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищных отношений, закрепляют право представительных органов местного самоуправления (а не местной администрации) устанавливать порядок ведения учёта муниципального жилищного фонда.

3. Необходимым условием реализации гражданами права на жилище, проживания в нём является деятельность органов местного самоуправления по содержанию муниципального жилищного фонда.

**Содержание муниципального жилищного фонда** – проведение единой технико-экономической политики в жилищной сфере, обеспечивающей выполнение требований действующих нормативов по содержанию и текущему ремонту жилых домов, их конструктивных элементов, инженерных систем и придомовых территорий. Вопросы содержания муниципального жилищного фонда регулируются муниципальными правовыми актами,

<sup>1</sup> См., например: положение о муниципальном жилищном фонде городского поселения «Город Николаевск-на-Амуре», утверждённое решением городского поселения от 4 сентября 2006 года № 120.

<sup>2</sup> См., например: решение Тверской городской думы от 1 июня 2006 года № 124 об утверждении порядка учёта и предоставления служебного помещения муниципального жилищного фонда города Твери.

<sup>3</sup> См., например: положение о порядке управления и распоряжения жилищным фондом, находящимся в собственности муниципального образования «Город Череповец», утверждённое решением Череповецкой городской думы от 25 сентября 2007 года № 94.

<sup>4</sup> См., например: положение об учёте муниципального жилищного фонда муниципального образования «Неманский район», утверждённое постановлением главы района от 22 сентября 2005 года № 726.



принимаемыми на основе жилищного законодательства. С учётом того, что содержание муниципального жилищного фонда заключается, в частности, в выполнении ряда мероприятий, направленных на обеспечение сохранности жилого помещения и имущества многоквартирного дома, муниципальные правовые акты устанавливают на основе жилищного законодательства обязанности нанимателя и наймодателя жилого помещения (в качестве последнего выступает администрация муниципального образования). Следует отметить, что права и обязанности сторон в договоре найма жилого помещения в наёмном доме социального использования и в договоре социального найма практически идентичны. Отношения сторон по договору коммерческого найма (в том числе, по договору найма жилого помещения в наёмном доме коммерческого использования) регулируются положениями ГК РФ.

К обязанностям нанимателя муниципального жилого помещения в соответствии с ЖК РФ относятся:

- соблюдение правил пользования жилыми помещениями;
- использование жилого помещения в соответствии с его назначением;
- поддержание в исправном состоянии жилого помещения, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нём, обеспечение их сохранности. При обнаружении неисправностей жилого помещения или санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нём, следует немедленно принимать возможные меры к их устранению и в случае необходимости сообщать о них наймодателю или в соответствующую управляющую организацию;
- содержание в чистоте и порядке жилого помещения, общего имущества в многоквартирном доме, объектов благоустройства;
- осуществление текущего ремонта занимаемого жилого помещения;
- не допускается производить переустройство и (или) перепланировку жилого помещения без получения соответствующего согласования, предусмотренного жилищным законодательством Российской Федерации<sup>1</sup>;
- своевременное и в полном объёме внесение в установленном порядке платы за жилое помещение и коммунальные услуги по утверждённому в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам и тарифам. В случае невнесения в установленный срок платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги наниматель уплачивает наймодателю пени в размере, установленном ЖК РФ, что не освобождает нанимателя от уплаты причитающихся платежей; и иные обязанности, предусмотренные ЖК РФ и федеральными законами.

К обязанностям наймодателя (администрация муниципального образования) муниципального жилого помещения относятся:

- принятие участия в надлежащем содержании и в ремонте общего имущества в многоквартирном доме, в котором находится сданное по договору социального найма жилое помещение;

---

<sup>1</sup> Согласование отнесено к компетенции органов местного самоуправления. Ст. 27 Жилищного кодекса Российской Федерации определяет исчерпывающий перечень случаев, когда орган местного самоуправления может отказать в согласовании. См. об этом: Мухаметзянова Л.М. Актуальные вопросы оформления самовольных переустройств и перепланировок жилых помещений // Юрист. – 2010. – № 3.



- осуществление капитального ремонта жилого помещения;
- принятие участия в своевременной подготовке дома, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, к эксплуатации в зимних условиях; иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Обеспечение органами местного самоуправления права граждан на жилище предполагает создание условий для приведения жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры в соответствие со стандартами качества, обеспечивающими безопасные и комфортные условия проживания.

Основой муниципальной деятельности по решению этих задач является ЖК РФ, Федеральная программа «Жилище», национальный проект «Доступное и комфортное жильё – гражданам России», а также соответствующие программы субъектов Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ создана государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее по тексту – Фонд)<sup>1</sup>.

Фонд осуществляет следующие основные функции:

1) принимает решение о предоставлении финансовой поддержки за счёт средств Фонда на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда, модернизацию систем коммунальной инфраструктуры, на основании заявок, представленных субъектами Российской Федерации (в том числе Крымом и Севастополем);

2) осуществляет мониторинг реализации региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, модернизации систем коммунальной инфраструктуры, а также выполнения предусмотренных законом условий предоставления финансовой поддержки за счёт средств Фонда.

Для получения финансовой поддержки за счёт средств Фонда создаются муниципальные программы, на основе которых формируются региональные программы, которые и предоставляются вместе с заявкой в Фонд. Обязательным условием предоставления финансовой поддержки за счёт средств Фонда является доленое финансирование за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации и (или) бюджета муниципального образования, находящегося на территории указанного субъекта Российской Федерации и претендующего на предоставление финансовой поддержки за счёт средств Фонда. Субъектом Российской Федерации может быть установлен минимальный размер софинансирования за счёт средств бюджетов муниципальных образований.

Средства бюджета субъекта Российской Федерации, полученные за счёт средств Фонда, распределяются субъектом Российской Федерации между муниципальными образованиями, указанными в заявке субъекта Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> В настоящее время Фонд действует до 1 января 2018 года (п. 6 ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»).

Федерации. Если в заявке субъекта Российской Федерации получателями средств Фонда указаны муниципальные образования, средства Фонда сразу перечисляются в местные бюджеты<sup>1</sup>. В соответствии с последними изменениями в ЖК РФ финансирование работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах может осуществляться с применением мер финансовой поддержки, предоставляемой собственникам за счёт средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета в порядке и на условиях, которые предусмотрены соответственно федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Общая площадь аварийного жилищного фонда, расселение которого необходимо осуществить в 2014–2017 годах в целях выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», составляет 11, 4 млн. кв. м, из которых с участием средств Фонда подлежит расселению 10,09 млн. кв. м. Общий объём финансирования данных программ из средств Фонда на 2013–2017 годы составляет 183,4 млрд. рублей, в том числе 41,8 млрд. рублей на 2015 год. Целевой показатель реализации программ переселения 2015 года составляет 2759,49 тыс. кв. метров. Расселены по состоянию на 1 августа 2015 года жильцы 588,61 тыс. кв. метров аварийного жилья. По этапу 2015–2016 годы утверждено 77 заявок на общую сумму 38,02 млрд. рублей (с учётом софинансирования регионов – 100,99 млрд. рублей), средства будут направлены на переселение 160,13 тыс. граждан из аварийного жилья общей площадью 2555,73 тыс. кв. м. Общий объём финансирования программ капитального ремонта из средств Фонда на 2014–2015 годы составляет 12,6 млрд. рублей. В 2015 году по состоянию на 1 августа 2015 года одобрено 2 заявки на реализацию региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах от 2 субъектов Российской Федерации (Республики Калмыкии и Пензенской области) на общую сумму 53,11 млн. рублей (с учётом софинансирования региона и собственников жилых помещений – 188,24 млн. рублей), что позволит отремонтировать 55 домов и 1 заявка на реализацию региональной адресной программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов в городе Севастополь на сумму 850,97 млн. рублей, что позволит отремонтировать 366 домов<sup>2</sup>.

На основании представленных статистических данных можно сделать вывод: несмотря на предусмотренные законом весьма многочисленные и отнюдь не легко исполнимые условия предоставления финансовой поддержки,

---

<sup>1</sup> В случае предоставления Фондом средств на капитальный ремонт, орган местного самоуправления перечисляет полученные средства на банковские счета товарищества собственников жилья, жилищный, жилищно-строительного кооператива, управляющей организации, которые осуществляют управление многоквартирным домом. То есть, в данном случае органы местного самоуправления выполняют роль некоего связующего звена между гражданами и Фондом.

<sup>2</sup> Информация с официального сайта Фонда в сети Интернет. Режим доступа: <http://www.fondgkh.ru>.

большинство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, находящихся на территории данных субъектов, используют возможность получения финансовой поддержки на содержание жилищного фонда. Однако реализация муниципальных программ при поддержке Фонда отнюдь не проходит безукоризненно, имеются проблемы с реализацией программ (задержки сроков и т.п.).

**Качество содержания жилищного фонда и предоставления коммунальных услуг** в большинстве муниципальных образованиях находится сегодня на неудовлетворительном уровне и не соответствует не только потребностям и ожиданиям населения, но и объёму финансовых ресурсов, направляемых в этот сектор в последние годы. Основные причины неэффективности жилищно-коммунального хозяйства: высокий уровень износа основных фондов жилищно-коммунального комплекса, недостаточная эффективность существующей системы управления в коммунальном секторе. В результате в жилищно-коммунальном комплексе отсутствуют стимулы для рационального ведения хозяйства, роста производительности труда, ослаблены мотивации энергосбережения, внедрения новых технологий, инвестиций в модернизацию производства.

Решить проблему повышения качества и надёжности предоставления коммунальных услуг возможно только объединением усилий всех уровней власти с привлечением частных инвестиций. Поэтому одной из основных задач, стоящих перед органами местного самоуправления по содержанию жилищного фонда и оказанию коммунальных услуг, является формирование условий, обеспечивающих привлечение частных средств, в том числе заёмных, в модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства должно обеспечить проведение его технологической и управленческой модернизации с привлечением частного бизнеса и частных инвестиций, формированием реальных собственников квартир в многоквартирных домах с передачей им функций принятия решений по управлению собственностью. В этих целях муниципальные образования принимают свои целевые программы, в которых предусматривают:

- модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры с высоким уровнем износа, а также строительство новых объектов для замены объектов с высоким уровнем износа;
- создание условий для развития конкурентного бизнеса в коммунальной сфере;
- создание условий для привлечения средств частных инвесторов в модернизацию и развитие объектов коммунальной инфраструктуры; государственную финансовую поддержку процессов модернизации и развития коммунальной инфраструктуры, в том числе с целью минимизации рисков частных инвесторов;
- развитие приборного учёта в сфере поставки коммунальных услуг и оплаты услуг по показаниям приборов учёта;

– расширение возможности газификации жилищного фонда<sup>1</sup>.

Осуществление этих задач требует формирования на основе жилищного законодательства нормативной правовой и методической базы для организации регулирования учёта потребления и оплаты ресурсов в индивидуальных и многоквартирных домах при наличии коллективных и (или) индивидуальных приборов учёта, для финансирования инвестиционных программ развития коммунальной инфраструктуры, а также других нормативных актов.

Руководствуясь требованиями ЖК РФ, положениями своих муниципальных программ и иных правовых актов по вопросам содержания и управления муниципальным жилищным фондом органы местного самоуправления осуществляют следующие организационные мероприятия: а) обеспечивают переход на договорные отношения в сфере управления жильём и коммунальной инфраструктурой; б) обеспечивают выбор управляющей организации на конкурсной основе; в) осуществляют мониторинг качества предоставляемых коммунальных услуг управляющими организациями; г) проводят инвентаризацию и регистрацию в коммунальной сфере и пр.

Муниципальные образования должны также обеспечивать адресную поддержку населения, связанную с оплатой жилья и коммунальных услуг. Так, например, Совет народных депутатов Камешковского района Владимирской области своим решением от 28 октября 2008 года № 480 установил уровни платежей населения за потребляемые жилищно-коммунальные услуги на 2009 год в размере 100 % с одновременным принятием мер адресной социальной поддержки малоимущих категорий граждан. Совет также создал комиссию по разрешению нестандартных ситуаций, возникающих при начислении жилищно-коммунальных субсидий жителям муниципального образования. Возложение с 2015 года на собственников жилых помещений бремени уплаты взносов на капитальный ремонт общего имущества дома также должно предполагать экономически обоснованные цифры и систему региональной и муниципальной поддержки оплаты этих взносов.

### **Полномочия органов местного самоуправления по вопросам предоставления гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда**

1. ЖК РФ выделяет в структуре муниципального жилищного фонда **жилищный фонд социального использования** (совокупность предоставляемых гражданам **по договорам социального найма** жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов, а также предоставляемых гражданам **по договорам найма жилищного фонда социального использования жилых помещений государственного, муниципального и частного жилищных фондов (в наёмных домах)**).

<sup>1</sup> См., например: решение Челябинской городской думы от 27 июня 2006 года № 13/6 «О принятии городской целевой Программы по реализации национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России» в городе Челябинске на 2006–2010 годы».

ЖК РФ относит к компетенции органов местного самоуправления: а) ведение в установленном порядке учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, по договорам найма в наёмных домах; б) установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда, а также в целях определения возможности предоставления им жилых помещений в наёмных домах социального использования; в) предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма, по договорам найма жилых помещений муниципального жилищного фонда социального использования (статья 14).

В соответствии с ЖК РФ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относятся: определение оснований признания малоимущих граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма и определение порядка предоставления малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда, по договорам найма жилых помещений в наёмных домах социального использования. Основополагающие положения по данным вопросам содержатся в ЖК РФ.

**1.1. По договорам социального найма** жилое помещение предоставляется, по общему правилу, малоимущим. Малоимущими гражданами согласно статье 49 ЖК РФ являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учётом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению<sup>1</sup>.

ЖК РФ также закрепляет, что жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются иным определённым федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанных по установленным настоящим Кодексом и (или) федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях. При этом ЖК РФ предусматривает, что указанным категориям граждан могут предоставляться по договорам социального найма жилые помещения и муниципального жилищного фонда в случае наделяния органов местного самоуправления в установленном законодательством порядке государственными

---

<sup>1</sup> См., например: Закон Архангельской области от 20.09.2005 № 78-5-ОЗ «О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений и порядке признания граждан малоимущими в Архангельской области» // СПС Консультант Плюс.

полномочиями на обеспечение данных категорий граждан жилыми помещениями (военнослужащие и др.)<sup>1</sup>. Анализ муниципальных актов показывает, что в последнее время практика делегирования таких полномочий органам местного самоуправления сокращается.

Положения ЖК РФ получают своё развитие в федеральных законах, других актах федеральных органов государственной власти. Так, например, Правительство Российской Федерации во исполнение статьи 63 ЖК РФ своим постановлением от 21 мая 2005 года № 315 утвердило типовой договор социального найма жилого помещения, которым должны руководствоваться и органы местного самоуправления в своей практической деятельности.

Министерство регионального развития Российской Федерации приказом от 25 февраля 2005 года № 18 утвердило методические рекомендации для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма. Нормативные правовые акты в этой сфере принимают также субъекты Российской Федерации. Например: Областной закон Ленинградской области от 26 октября 2005 года № 89-ОЗ «О порядке ведения органами местного самоуправления Ленинградской области учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма», Закон Приморского края от 15 мая 2006 года № 360-КЗ «О порядке признания органами местного самоуправления Приморского края граждан малоимущими в целях предоставления им жилых помещений по договорам социального найма» и др.

Некоторые субъекты Российской Федерации издают методические рекомендации для органов местного самоуправления по вопросам их деятельности в данной сфере. В Волгоградской области приняты методические рекомендации для органов местного самоуправления по определению нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма и учётной площади жилого помещения. Методические рекомендации разработаны в целях обеспечения реализации гражданами конституционного права на жилище и носят для органов местного самоуправления рекомендательный характер<sup>2</sup>.

На основе федерального и регионального законодательства, методических рекомендаций муниципальные образования принимают свои муниципальные правовые акты, в которых определяют порядок и условия предоставления жилых помещений муниципального жилищного фонда, компетенцию органов местного самоуправления по распределению муниципального жи-

<sup>1</sup> См., например, решение Унечского городского Совета народных депутатов от 28.11.2012 № 2-534 «Об утверждении Порядка реализации переданных государственных полномочий по предоставлению гражданам, уволенным с военной службы (службы), и приравненным к ним лицам, жилых помещений в собственность бесплатно, по договору социального найма или предоставления им единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения».

<sup>2</sup> Методические рекомендации утверждены постановлением главы администрации Волгоградской области от 24 апреля 2006 года № 455.

лищного фонда, регулируют другие вопросы управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом<sup>1</sup>.

Реализуя свои полномочия по предоставлению гражданам жилых помещений из муниципального жилищного фонда, органы местного самоуправления, во-первых, обеспечивают ведение учёта нуждающихся в жилых помещениях граждан, отвечающих требованиям жилищного законодательства. В этих целях органы местного самоуправления, основываясь на федеральном и региональном законодательстве:

а) принимают положения о порядке ведения учёта граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма<sup>2</sup>;

б) утверждают учётную норму площади жилого помещения в общей площади жилого помещения на одного члена семьи нормы предоставления площади жилого помещения по договорам социального найма<sup>3</sup>;

в) устанавливают величину порогового значения доходов и стоимости имущества граждан в целях признания их малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда<sup>4</sup>.

На основе этих нормативных актов органы местного самоуправления ведут учёт граждан, имеющих право на получение жилого помещения по договору социального найма.

Органы местного самоуправления осуществляют предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда на основе договоров социального найма. Принимают в этих целях положения о порядке предоставления жилых помещений по договорам социального найма гражданам, состоящим на учёте в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений из муниципального жилищного фонда<sup>5</sup>, которыми они руководствуются в своей практической деятельности.

---

<sup>1</sup> Так, например, Совет депутатов Дмитровского муниципального района своим решением от 27.04.2009 № 393/59 утвердил положение о порядке предоставления жилых помещений гражданам в Дмитровском муниципальном районе в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ГК РФ, ЖК РФ, а также Законом Московской области № 260/2005-ОЗ от 12.12.2005 «О порядке ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма».

<sup>2</sup> Так, например, Совет депутатов городского поселения Лотошино Московской области своим решением от 24 октября 2008 года № 163/25 утвердил положение о порядке ведения на территории городского поселения Лотошино учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

<sup>3</sup> См., например: решение Пермской Думы от 30 мая 2006 года № 103 «Об утверждении учётной нормы и нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма».

<sup>4</sup> См., например: решение Совета депутатов городского округа Орехово-Зуево Московской области от 9 апреля 2009 года № 18/2 «Об установлении на 2009 год величины порогового значения доходов и стоимости имущества граждан в целях признания их малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда».

<sup>5</sup> См., например: Положение о порядке предоставления жилых помещений по договорам социального найма гражданам, состоящим на учёте в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений из муниципального жилищного фонда городского поселения Лотошино, утверждённое Советом депутатов данного городского поселения от 24 октября 2008 года № 164/25.



Анализ данных нормативных актов позволяет выделить следующие основные стадии процесса реализации полномочий органов местного самоуправления по вопросам учёта граждан, нуждающихся в жильё и предоставления им жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договорам социального найма:

1. На учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях в органе местного самоуправления принимаются граждане, постоянно проживающие и зарегистрированные в данном населённом пункте (если иное не установлено законодательством) и нуждающиеся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, по основаниям и на условиях, предусмотренных жилищным законодательством.

2. Учёт граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях по месту жительства осуществляется в органах местного самоуправления, которые возлагают ведение учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях на свои структурные подразделения или на специально назначенных ответственных должностных лиц, для которых органом местного самоуправления разрабатываются и утверждаются положение о структурном подразделении и должностные инструкции.

3. Постановка граждан на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставление таким гражданам жилых помещений по договору социального найма осуществляется под общественным контролем и при соблюдении принципов коллегиальности и гласности (в муниципальных образованиях формируются общественные комиссии по жилищным вопросам).

4. Право на предоставление жилых помещений по договору социального найма в муниципальном жилищном фонде имеют малоимущие граждане, признанные по установленным статьёй 51 ЖК РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма. Жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в порядке, установленном статьями 57–59 ЖК РФ.

Иным категориям граждан, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилые помещения по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда могут предоставляться в случае наделения органов местного самоуправления в установленном законом порядке соответствующими государственными полномочиями (часть 4 статьи 49 ЖК РФ).

5. Нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в муниципальном жилищном фонде признаются малоимущие граждане:

а) не являющиеся нанимателями или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма или договору найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения;

б) являющиеся нанимателями или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма или договору найма жилых по-



мещений жилищного фонда социального использования, либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учётной нормы;

в) проживающие в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям;

г) являющиеся нанимателями, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, проживающими в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжёлой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющими иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, договору найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или принадлежащего на праве собственности. Перечень соответствующих заболеваний установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 378 «Об утверждении перечня тяжёлых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире»<sup>1</sup>.

6. Принятие на учёт гражданина в качестве нуждающегося в жилом помещении осуществляется органом местного самоуправления на основании заявления о принятии на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении данного гражданина, поданного им в указанный орган по месту своего жительства. К заявлению прилагаются документы, подтверждающие право граждан состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма. Заявление с указанными документами подаётся в орган, осуществляющий принятие на учёт. Заявление регистрируется в Книге регистрации заявлений граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, которая ведётся по форме, установленной органом местного самоуправления.

7. Орган местного самоуправления проводит обследование жилищных условий гражданина, подавшего заявление, по результатам которого составляется акт обследования жилищных условий гражданина. Заявление граждан о принятии на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, с актом обследования жилищных условий и другими необходимыми документами рассматриваются на заседании органа, осуществляющего принятие на учёт.

8. Решение о принятии на учёт или об отказе в принятии на учёт принимается по результатам рассмотрения заявления о принятии на учёт и иных требуемых документов органом, осуществляющим принятие на учёт, не позд-

---

<sup>1</sup> Приказом Минздрава России от 29.11.2012 № 987н утверждён новый перечень тяжёлых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, который вступает в силу с даты признания утратившим силу действующего перечня.

нее установленного срока. Решение об отказе в принятии на учёт может быть обжаловано в судебном порядке.

9. Граждане считаются принятыми на учёт со дня принятия соответствующего постановления местной администрации.

10. Сведения о лицах, принятых на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, заносятся в пронумерованную, прошнурованную и скреплённую печатью Книгу учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма.

11. В органах местного самоуправления ведётся следующая документация:

- Книга регистрации заявлений граждан о принятии на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма;

- Книга учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма;

- общий список очередности граждан, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма;

- список очередности граждан, ставших на жилищный учёт и имеющих право на первоочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма;

- список очередности граждан, ставших на жилищный учёт и имеющих право на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма;

- список очередности малоимущих граждан, признанных по установленным ЖК РФ основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма и др.

12. Право состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях сохраняется за гражданами до получения ими жилых помещений по договорам социального найма или до выявления предусмотренных статьёй 56 ЖК РФ оснований снятия их с учёта.

13. Граждане снимаются с учёта в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае:

- подачи ими по месту учёта заявления о снятии с учёта;

- утраты ими оснований, дающих им право на получение жилого помещения по договору социального найма;

- их выезда на место жительства в другое муниципальное образование;

- получения ими в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления бюджетных средств на приобретение или строительство жилого помещения и в других случаях, предусмотренных законодательством.

Снятие с учёта осуществляется по решению органа, осуществляющего принятие на учёт, после рассмотрения общественной комиссией по жилищным вопросам. Решение о снятии с учёта может быть обжаловано указанными гражданами в судебном порядке.

14. Жилые помещения предоставляются в порядке очерёдности, исходя из времени принятия таких граждан на учёт, за исключением случаев, установленных законом. Вне очереди жилые помещения из муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются:

а) гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат.

б) гражданам, страдающим тяжёлыми формами хронических заболеваний, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации (постановление Правительство РФ от 16 июня 2006 года № 378).

При этом следует иметь в виду, что граждане, принятые на учёт до 1 марта 2005 года, сохраняют право состоять на учёте, право на внеочередное или первоочередное предоставление жилых помещений вне зависимости от уровня их доходов.

15. Жилые помещения по договорам социального найма предоставляются на основании соответствующего постановления главы местной администрации, которое является единственным основанием заключения соответствующего договора социального найма в срок, установленный данным решением. Договор социального найма заключается в письменной форме в порядке, определённом ЖК РФ.

Предоставляемое гражданам по договору социального найма жилое помещение должно отвечать требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, применительно к условиям соответствующего населённого пункта.

Органы местного самоуправления в соответствии с нормами жилищного законодательства решают вопросы замены жилого помещения на жилое помещение меньшего размера. Так, наниматель жилого помещения по договору социального найма имеет право на предоставление ему жилого помещения взамен занимаемого жилого помещения по основаниям и на условиях, установленных федеральным и региональным законодательством. Для замены жилого помещения наниматель жилого помещения обращается в местную администрацию с соответствующим заявлением. Постановление администрации муниципального образования о предоставлении жилого помещения взамен занимаемого жилого помещения является основанием для заключения нового договора социального найма на жилое помещение, в которое гражданин вселяется в связи с заменой.

Жилищное законодательство предусматривает также возможность обмена жилыми помещениями, предоставленными по договорам социального найма, который осуществляется нанимателями жилых помещений в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством. Для получения согласия на осуществление соответствующего обмена наниматель жилого помещения по договору социального найма письменно обращается в местную администрацию и представляет соответствующие документы. Постановление администрации муниципального образования о даче согласия на осуществление соответствующего обмена является основанием для заключения но-

вого договора социального найма жилого помещения с гражданином, который вселяется в данное жилое помещение в связи с обменом.

Порядок решения указанных вопросов органами местного самоуправления определяется в муниципальных правовых актах о муниципальном жилищном фонде.

1.2. Граждане, не отнесённые к малоимущим в соответствии с законом, могут быть обеспечены жилыми помещениями по **договорам найма жилых помещений муниципального жилищного фонда социального использования**. Предметом договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования может быть жилое помещение в наёмном доме социального использования, за исключением комнат (части квартиры), или являющийся наёмным домом социального использования жилой дом.

Жилые помещения предоставляются, если:

1) доход гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимость подлежащего налогообложению их имущества, которые определяются органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, не превышают установленный максимальный размер;

2) гражданин не признан и не имеет оснований быть признанным малоимущим.

Максимальный размер дохода гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимости подлежащего налогообложению их имущества устанавливается органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, и не может превышать размер, позволяющий такому гражданину и таким членам его семьи приобрести жилое помещение в собственность за счёт собственных средств, кредита или займа на приобретение жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования. До установления законом субъекта Российской Федерации порядка определения органами местного самоуправления дохода и стоимости подлежащего налогообложению имущества граждан и постоянно проживающих совместно с ними членов их семей, максимального размера этого дохода и стоимости такого имущества указанный порядок может быть установлен актом представительного органа местного самоуправления (статья 25 федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ). На данный момент практика установления соответствующих условий находится в стадии формирования. Лишь некоторые субъекты Российской Федерации определили необходимый порядок для органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См., например, Областной закон Новгородской области от 01.12.2014 № 666-ОЗ «О порядке определения органами местного самоуправления дохода гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимости подлежащего налогообложению их имущества и установления максимального размера дохода гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимости подлежащего налогообложению их имущества в целях признания граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования».

Ряд муниципальных образований приняли свои порядки, которые действуют до вступления в силу соответствующих областных законов<sup>1</sup>.

Следует отметить, что техника закрепления данной конструкции в ЖК РФ справедливо вызывает вопросы в юридической литературе (в части соотношения норм о договоре найма жилищного фонда социального использования с нормами о договоре социального найма, необходимости выделения отдельной от социального найма системы)<sup>2</sup>. Ведь права и обязанности сторон по данным видам договоров фактически одинаковы. Не совсем определённо сформулированы основания предоставления жилых помещений в наёмных домах социального использования. Речь идёт, прежде всего, о критериях определения доходов. Практика правоприменения данной конструкции должна будет определить пути дальнейшего развития законодательства в этой сфере.

2. Органы местного самоуправления предусматривают в структуре муниципального жилищного фонда специализированный жилищный фонд – совокупность жилых помещений, предназначенных для проживания отдельных категорий граждан. Правительство Российской Федерации своим постановлением от 26 января 2006 года № 42 утвердило Правила отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовые договоры найма специализированных жилых помещений<sup>3</sup>. Муниципальные образования принимают, как правило, свои положения о специализированном жилищном фонде<sup>4</sup>, утверждают правила отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду<sup>5</sup>, порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда<sup>6</sup> и др.

Основываясь на положениях ЖК РФ, муниципальные образования, как правило, к специализированным жилым помещениям относят:

- а) служебные жилые помещения;
- б) жилые помещения в общежитиях;
- в) жилые помещения манёвренного фонда.

<sup>1</sup> Решение Великолукской городской Думы от 30.01.2015 № 7 «Об утверждении Порядка определения дохода гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимости подлежащего налогообложению их имущества и установления максимального размера дохода гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимости подлежащего налогообложению их имущества в целях признания граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений жилищного фонда социального использования».

<sup>2</sup> См. об этом, в частности: Кодификация российского частного права 2015 / В. В. Витрянский, С. Ю. Головина, Б. М. Гонгалов и др.; под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2015.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 6. – Ст. 697.

<sup>4</sup> См., например: Постановление главы Ванинского муниципального района Хабаровского края от 21 сентября 2005 года № 273 об утверждении положения о специализированном жилищном фонде.

<sup>5</sup> См., например: Правила отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утверждённые Постановлением главы администрации муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области от 7 июля 2008 года № 262.

<sup>6</sup> См., например: Решение городского Совета депутатов от 28 июня 2005 года № 157 об утверждении порядка предоставления жилых помещений муниципального жилищного фонда в г. Белгороде.

Включение жилого помещения муниципального жилищного фонда в специализированный жилищный фонд с отнесением такого помещения к определённому виду специализированных жилых помещений и исключение жилого помещения утверждаются постановлением местной администрации (главы муниципального образования).

Специализированные жилые помещения предоставляются гражданам по договорам найма специализированных жилых помещений за плату во владение и пользование для временного проживания в них на основании протокола общественной комиссии по жилищным вопросам, утверждённого постановлением местной администрации (главы муниципального образования).

Типовые договоры найма специализированных жилых помещений, как уже отмечалось, утверждаются Правительством Российской Федерации. Договор найма специализированного жилого помещения заключается в письменной форме, является основанием для вселения в предоставленное помещение.

**2.1. Служебные жилые помещения** предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органами местного самоуправления или муниципальными учреждениями, в связи с прохождением службы или избранием на выборные должности в органы местного самоуправления.

Служебные жилые помещения предоставляются, например, администрацией городского округа Щербинка (Московская область) следующим категориям граждан: работникам муниципальных организаций здравоохранения; работникам муниципальных образовательных учреждений; работникам физкультурно-спортивных муниципальных учреждений; замещающим должности муниципальной службы в органах местного самоуправления; работникам муниципальных предприятий жилищно-коммунального хозяйства<sup>1</sup>. Однако в других муниципальных образованиях закрепляется иной перечень категорий граждан, которым может предоставляться служебное жилое помещение. В муниципальном районе «Княжпогостский» (Республика Коми) служебные жилые помещения для временного проживания по договору найма специализированного жилого помещения предоставляются:

- специалистам, работающим в муниципальных учреждениях и органах местного самоуправления;
- сотрудникам органов внутренних дел;
- молодым специалистам;
- специалистам предприятий жилищно-коммунального хозяйства, обслуживающих муниципальный жилищный фонд (по ходатайству руководителей соответствующих предприятий и глав сельских поселений);
- священнослужителям (по ходатайству вышестоящего органа);

---

<sup>1</sup> См.: положение о порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда города Щербинка, утверждённое решением Совета депутатов городского округа Щербинка от 27 ноября 2007 года № 189/40.

– военным комиссарам (по ходатайству вышестоящего органа)<sup>1</sup>.

В некоторых других муниципальных образованиях (как правило, в муниципальных районах) этот перечень дополняется работниками районной прокуратуры, отделов внутренних дел и межрайонного военного комиссариата, а также нотариусами.

Анализ нормативных актов муниципальных образований позволяет сделать следующие выводы: во-первых, обращает на себя внимание, что в этих актах сильно различается перечень категорий граждан, которые могут получать служебные жилые помещения. Как представляется, на федеральном уровне должен быть определён общий перечень категорий граждан, которым могут предоставляться жилые помещения специализированного жилищного фонда, а также дано право субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям конкретизировать и дополнять его с учётом критериев использования данного жилищного фонда.

Служебные жилые помещения в муниципальном жилищном фонде предоставляются местной администрацией гражданам по ходатайству руководителей муниципальных учреждений или организаций при условии заключения трудового (контракта) договора. С ходатайством на предоставление служебного жилого помещения руководством муниципальных учреждений или организаций представляются в администрацию муниципального образования документы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, устанавливающих порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда.

Служебные жилые помещения предоставляются по договору найма служебного жилого помещения на основании протокола общественной комиссии по жилищным вопросам, утверждённого постановлением местной администрации (главы муниципального образования). В состав общественной комиссии по жилищным вопросам, как правило, включаются должностные лица исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, депутаты представительного органа муниципального образования, представители организаций.

Служебные жилые помещения предоставляются в виде отдельной квартиры. Норма предоставления служебного жилого помещения устанавливается муниципальными правовыми актами.

Учёт граждан в качестве нуждающихся в служебных жилых помещениях осуществляется должностными лицами местной администрации, муниципальных учреждений.

Договор найма служебного жилого помещения заключается на период трудовых (служебных) отношений. Прекращение трудовых отношений, а также прекращение осуществления полномочий лицом, замещающим должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, или

---

<sup>1</sup> См.: положение о порядке предоставления служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда муниципального района «Княжпогостский», утверждённое решением Совета муниципального района от 17 марта 2009 года № 173.

увольнение являются основанием расторжения договора найма служебного жилого помещения в одностороннем порядке.

**2.2. Жилые помещения в общежитиях** предоставляются гражданам для временного проживания в период трудовых отношений, прохождения службы или обучения. Жилое помещение в общежитии предоставляется в размере не менее шести квадратных метров жилой площади на одного человека. Семьям предоставляются изолированные жилые помещения. Жилые помещения в общежитиях укомплектовываются мебелью и другими необходимыми для проживания граждан предметами местной администрацией. Гражданин, нуждающийся в жилом помещении в общежитии, подаёт заявление в соответствующий уполномоченный орган муниципального учреждения или организации. К заявлению о предоставлении жилого помещения в общежитии прилагается ряд документов, который определяется муниципальными правовыми актами. Жилые помещения в общежитиях предоставляются по договору найма жилого помещения в общежитиях на основании представленных документов от муниципальных учреждений или организаций для рассмотрения на общественной комиссии по жилищным вопросам, протокол комиссии утверждается постановлением местной администрации (главы муниципального образования). Договор найма жилого помещения в общежитии заключается на период трудовых отношений, прохождения службы и обучения. Прекращение трудовых отношений, обучения, а также увольнение со службы является основанием для расторжения договора найма жилого помещения в общежитии.

**2.3. Жилые помещения манёвренного фонда** предоставляются для временного проживания:

а) гражданам в связи с капитальным ремонтом или реконструкцией дома, в котором находятся жилые помещения муниципального жилищного фонда, занимаемые ими по договорам социального найма;

б) гражданам, утратившим жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, которые были приобретены за счёт кредита банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилого помещения, и заложены в обеспечение возврата кредита или целевого займа, если на момент обращения взыскания такие жилые помещения являются для них единственными;

в) гражданам из числа лиц, у которых единственные жилые помещения стали непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств;

г) в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.

Жилые помещения манёвренного фонда предоставляются из расчёта не менее шести квадратных метров жилой площади на одного человека. Договор найма жилого помещения манёвренного фонда заключается на период:

1) до завершения капитального ремонта или реконструкции дома;

2) до завершения расчётов с гражданами, утратившими жилые помещения в результате обращения взыскания на них, после продажи жилых помещений, на которые было обращено взыскание;



3) до завершения расчётов с гражданами, у которых единственные жилые помещения стали непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств, либо до предоставления им жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма.

Учёт граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях манёвренного фонда осуществляется должностными лицами соответствующих уполномоченных органов.

Уполномоченный по правам человека в своём докладе за 2014 год указывает, что значительное количество обращений свидетельствует о фактическом отсутствии сформированного государственного и муниципального жилищного манёвренного фонда. Наблюдается как острый дефицит жилых помещений манёвренного фонда, так и их неудовлетворительное инженерно-техническое состояние.

К сожалению, полномочия по созданию и содержанию манёвренного фонда, возложенные на органы государственной власти и местного самоуправления, реализуются ими не в полном объёме. В некоторых муниципальных образованиях (например, в Томске и Ростове-на-Дону) разработаны и реализуются муниципальные программы по созданию манёвренного жилищного фонда. Уполномоченным отмечается необходимость инвентаризации, а также определения технических параметров и потребностей в объёмах манёвренного жилищного фонда.

С учётом изложенного, органы местного самоуправления должны активнее участвовать в формировании целевых программ по созданию нового манёвренного жилищного фонда, совершенствованию технического состояния уже имеющегося, а также формам контроля за их фактической реализацией.

Специализированный муниципальный жилищный фонд может включать **жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан**. Как показывает практика, речь идёт о жителях муниципального образования (семьях или одиноких гражданах), оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Например, решением Совета депутатов городского округа Троицк Московской области от 4 октября 2007 года № 421/66 «Об утверждении Положения о порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда в г. Троицке Московской области» право на проживание и сроки использования данных жилых помещений семьям или одиноким гражданином определяются комиссией по вопросам использования муниципального жилищного фонда г. Троицка для социальной защиты отдельных категорий граждан, утверждённой постановлением главы города. Семья (одинокий гражданин), которой по решению комиссии, утверждённой главой города, было предоставлено право временного пользования жилым фондом, обязана заключить договор безвозмездного пользования жилым фондом с комитетом по управлению имуществом города Троицка Московской области. Договор заключается на срок, также определённый решением Комиссии и утверждённый главой города Троицка Московской области. Регистрация по месту жительства в муниципальном жилом фонде для социальной защиты отдельных категорий граждан не допускается.

2.5. Постепенно осуществляется отход от практики, когда субъекты Российской Федерации фактически «перекидывали» на органы местного самоуправления решение жилищных проблем детей-сирот. Федеральный закон от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» установил новый порядок наделения их жилыми помещениями, основная обязанность по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями возложена на субъекты Российской Федерации<sup>1</sup>. В соответствии со статьёй 98.1 ЖК РФ им предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений. Срок действия договора составляет пять лет. По окончании срока действия договора найма специализированного жилого помещения с указанными лицами заключается договор социального найма. Раньше была практика предоставления жилья сразу по договору социального найма. Однако от неё отказались в целях защиты прав данной категории граждан (жилые помещения имеют целевое назначение, их невозможно приватизировать, а затем отчуждать).

Вопрос о наделении органов местного самоуправления рассматриваемым государственным полномочием решается органами государственной власти субъектов Российской Федерации исходя из экономической и иной практической целесообразности. В случае наделения их соответствующими полномочиями органы местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, формируют список нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также устанавливают невозможность проживания указанных лиц в ранее занимаемых ими жилых помещениях и выявляют обстоятельства, свидетельствующие о необходимости оказания содействия в преодолении трудной жизненной ситуации. Уполномоченным органом субъекта Российской Федерации, контролирующим осуществление органами местного самоуправления соответствующего государственного полномочия, должен формироваться единый по субъекту Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Конституционный Суд Российской Федерации в своём определении от 05.02.2009 № 250-О-П констатировал, «что обеспечение детей-сирот вне очереди жилыми помещениями не ниже установленных социальных норм может быть возложено на органы местного самоуправления только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вместе с тем, ранее Верховный Суд Российской Федерации выражал мнение, что предоставление по договору социального найма жилых помещений детям-сиротам является обязанностью органов местного самоуправления вне зависимости от каких-либо условий (см. Обзор практики рассмотрения судами дел по заявлениям прокуроров в защиту жилищных прав несовершеннолетних детей, подпадающих под категорию лиц, которые имеют право на дополнительную социальную защиту в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 2008. № 10). Однако учитывая, что социальная защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является особой задачей органов государственной власти, находится в их ведении, органы местного самоуправления могут лишь в участвовать в решении этой задачи, но на них не может быть возложен весь объём ответственности по её реализации.

список нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Формирование списка только на уровне органов местного самоуправления не допускается.

Одними из первых регионов, где появились специализированные жилищные фонды для сирот, стали Пермский край, Липецкая, Псковская и Амурская области. Однако далеко не во всех регионах положение дел можно назвать благополучным. Анализ материалов, поступивших к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, показывает, что основными причинами проблем в реализации права детей-сирот на получение жилого помещения являются:

- несоответствие объёма выделяемых бюджетных средств фактическому количеству очередников из числа детей-сирот, которые должны быть обеспечены жильём по мере возникновения такого права;
- постоянный рост цен на жильё, существенно опережающий устанавливаемые нормативы стоимости квадратного метра для строительства или приобретения жилья для детей-сирот и лиц из их числа;
- отсутствие свободных жилых помещений по установленным региональным законодательством учётным нормам предоставления и связанные с этим сложности создания специализированного жилого фонда для детей-сирот.

Кроме того, из года в год наблюдается несвоевременное перечисление субсидий из средств федерального бюджета и неполное освоение регионами выделенных средств. На конец 2013 года остаток неосвоенных средств составлял более 1 миллиарда рублей. Задолженность перед детьми-сиротами на 1 января 2014 года имеют 34 субъекта Российской Федерации.

**3.** В соответствии с главой 35 ГК РФ и статьёй 19 ЖК РФ, муниципальные образования принимают в целях обеспечения конституционного права граждан на жилище путём развития договорных отношений в жилищной сфере положения о жилищном фонде коммерческого использования, находящемся в собственности муниципального образования<sup>1</sup>. **Жилые помещения жилищного фонда коммерческого использования** предоставляются гражданам по договорам найма жилого помещения в порядке и на условиях, установленных действующим законодательством и договором. Муниципальный жилищный фонд коммерческого использования – совокупность жилых помещений, находящихся в собственности муниципального образования и используемых для проживания граждан на условиях возмездного пользования. В него входят также муниципальные наёмные дома коммерческого использования. Назначение наёмного дома может быть изменено на социальное и обратно в соответствии со статьёй 91.17 ЖК РФ.

Отнесение жилых помещений к муниципальному жилищному фонду коммерческого использования, а также исключение жилых помещений из указанного фонда осуществляются на основании постановления местной администрации

<sup>1</sup> См.: положение о жилищном фонде коммерческого использования, находящемся в собственности муниципального образования «Город Магадан», утверждённое решением Магаданской городской думы от 19 октября 2007 года № 78-Д // СПС Консультант Плюс.

(главы муниципального образования). Объёмы фонда жилых помещений из муниципального жилищного фонда, предоставляемых по договорам найма, определяются, исходя из потребностей и конъюнктуры рынка жилых помещений<sup>1</sup>.

Предоставленные по договору найма жилые помещения муниципально-го жилищного фонда коммерческого использования могут быть выкуплены нанимателем и членами его семьи в соответствии с условиями, определёнными муниципальными правовыми актами<sup>2</sup>. За исключением жилых помещений в наёмных домах коммерческого использования.

В данных актах определяется и компетенция органов местного самоуправления в сфере управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом коммерческого использования. Согласно положению о порядке управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом коммерческого использования, утверждённого решением Городской думы города Ноябрьска от 18 декабря 2007 года № 310-Д, к компетенции главы города относится: определение уполномоченного органа в сфере управления и распоряжения жилищным фондом коммерческого использования; принятие решения о предоставлении жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования по договору найма; принятие решения об отчуждении жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования; определение порядка расчёта размера платы за наём жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования и др.

Уполномоченный от имени муниципального образования орган осуществляет полномочия по управлению и распоряжению жилищным фондом коммерческого использования; принимает решение об отнесении жилых помещений муниципального жилищного фонда к жилищному фонду коммерческого использования; ведёт учёт жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования; передаёт в установленном порядке жилые помещения жилищного фонда коммерческого использования в наём и др.

Жилищный фонд коммерческого использования используется муниципальными образованиями, как правило, во-первых, в целях предоставления жилых помещений по договору коммерческого найма гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий и не являющихся малоимущими, не имеющим право на приватизацию жилых помещений (сейчас это – наёмные дома коммерческого использования), во-вторых, в целях предоставления юридиче-

---

<sup>1</sup> Некоторые муниципальные образования устанавливают, какую долю должен занимать жилищный фонд коммерческого использования в муниципальном жилищном фонде. Согласно положению о предоставлении жилых помещений муниципального жилищного фонда коммерческого использования в городском поселении «Город Амурск», утверждённому решением Совета депутатов данного городского поселения от 22 марта 2007 года № 24, доля жилых помещений, относимых к жилищному фонду коммерческого использования, определяется ежегодно Советом депутатов и не может превышать 30 % от совокупной доли жилых помещений, предоставляемых гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий на территории городского поселения.

<sup>2</sup> Муниципальные образования принимают, например, положения о порядке управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом коммерческого использования: см.: решение Городской думы муниципального образования город Ноябрьск от 18 декабря 2007 года № 310 -Д.

ским лицам по договорам аренды или купли-продажи. Жилые помещения, отнесенные к муниципальному жилищному фонду коммерческого использования, могут предоставляться на основании иных договоров, за исключением договора социального найма и договора найма специализированного жилого помещения. Согласно решению Думы города Урай (Ханты-Мансийский автономный округ) от 29 мая 2008 года № 54 «О порядке управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом коммерческого использования города Урай», предоставленные по договору найма жилые помещения муниципального жилищного фонда коммерческого использования могут быть выкуплены нанимателем и членами его семьи в соответствии с условиями, определёнными настоящим порядком. В муниципальном образовании «Посёлок Томилино» Московской области действует положение о порядке и условиях предоставления жилых помещений муниципального жилищного фонда коммерческого использования по договорам купли-продажи, мены, утверждённое решением Совета депутатов данного муниципального образования от 17 ноября 2006 года № 21/3.

Предоставление жилых помещений по договорам найма, аренды, а также отчуждение жилых помещений по договорам купли-продажи, мены осуществляется после включения жилых помещений в коммерческий фонд. Включение жилого помещения муниципального жилищного фонда муниципального образования в коммерческий фонд и исключение жилого помещения из коммерческого фонда осуществляется на основании постановления местной администрации (главы муниципального образования) при соблюдении установленного порядка. Предоставление жилых помещений коммерческого фонда по договорам найма, аренды осуществляется на основании соответствующего постановления местной администрации (главы муниципального образования) при наличии требуемых документов (их перечень устанавливается в муниципальных правовых актах).

Плата за пользование жилым помещением коммерческого фонда по договору найма жилого помещения устанавливается в размере рыночной арендной платы за наём объекта недвижимости, определяемой в соответствии с требованиями действующего законодательства об оценочной деятельности. Для определённых категорий граждан устанавливаются льготные условия исчисления платы за наём (например, гражданам, ранее занимаемое жилое помещение которых признано непригодным для проживания и др.).

Ряд муниципальных образований устанавливают, что граждане, которым предоставлены жилые помещения коммерческого фонда по договорам найма, имеют право приобрести такие жилые помещения по договорам купли-продажи в порядке и на условиях, предусмотренных соответствующими муниципальными правовыми актами<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Решение Совета депутатов городского поселения Люберцы Люберецкого муниципального района МО от 02.06.2014 № 372/4 «О порядке предоставления жилых помещений муниципального жилищного фонда по договору коммерческого найма на территории города Люберцы» (вместе с «Положением о порядке предоставления жилых помещений муниципального жилищного фонда по договору коммерческого найма на территории города Люберцы»); Решение Омского городского Совета от 30.09.2009 № 281 «О муниципальном жилищном фонде коммерческого использования города Омска».

Жилые помещения коммерческого фонда по договорам аренды предоставляются юридическим лицам (арендаторам) во временное владение и пользование за плату в целях использования для проживания граждан<sup>1</sup>. Решение о предоставлении жилого помещения коммерческого фонда по договору аренды принимается местной администрацией (главой муниципального образования) на основании ходатайства юридического лица.

Отчуждение жилых помещений коммерческого фонда на условиях договора купли-продажи производится юридическим лицам и гражданам по рыночной стоимости жилого помещения, определяемой в соответствии с требованиями действующего законодательства об оценочной деятельности<sup>2</sup>.

Категориям граждан, являющимся участниками федеральных, региональных и муниципальных целевых программ в жилищной сфере, а также иным категориям граждан могут быть установлены иные условия отчуждения жилых помещений коммерческого фонда по договорам купли-продажи на основании постановления местной администрации (главы муниципального образования).

При заключении договора мены жилых помещений, одно из которых является муниципальной собственностью, а другое собственностью юридического или физического лица, стоимость каждого жилого помещения определяется путём проведения рыночной оценки их стоимости, устанавливаемой в соответствии с требованиями законодательства об оценочной деятельности, за исключением случаев, когда обмениваемые жилые помещения по соглашению сторон признаются равноценными.

Анализируя практику наличия у муниципальных образований коммерческого жилищного фонда, автор считает необходимым отметить, что конституционной обязанностью органов местного самоуправления является исполнение социальных обязательств в жилищной сфере и формирование у органов местного самоуправления жилищного фонда коммерческого назначения не должно приводить к нарушению социальных обязательств, возложенных на органы местного самоуправления. В первую очередь должны обеспечиваться жильём очередники, иные социально незащищённые категории граждан в соответствии с федеральными, региональными и муниципальными программами.

### **Полномочия органов местного самоуправления по другим вопросам обеспечения права граждан права на жилище**

На современном этапе развития российского государства и общества актуальной задачей органов публичной власти (включая и органы местного самоуправления) в сфере обеспечения права граждан на жилище становится

<sup>1</sup> См., напр.: Решение Совета депутатов Озёрского муниципального района МО от 21.07.2006 № 375/44 «Об утверждении Положения о жилищном фонде коммерческого использования муниципального образования «Озёрский муниципальный район» и порядке предоставления в нём жилых помещений».

<sup>2</sup> См., напр.: Решение Совета Азовского немецкого национального муниципального района Омской области от 27.02.2009 № 1-8 «О муниципальном жилищном фонде коммерческого использования Азовского немецкого национального муниципального района Омской области».

создание именно необходимых условий и предпосылок для осуществления данного права: формирование рынка доступного жилья, увеличение объёмов жилищного строительства, развитие ипотечного строительства<sup>1</sup>, формирование рынка земельных участков, обеспеченных объектами коммунальной инфраструктуры, сокращение ветхого и аварийного жилищного фонда и т. д.

Как отмечено в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июля 2014 года № 21-П, одно из важнейших направлений жилищной политики Российской Федерации – принятие органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах своих полномочий мер, направленных на обеспечение условий для осуществления гражданами права на жилище, включая использование бюджетных средств для предоставления в установленном порядке субсидий на приобретение или строительство жилых помещений. Реализация таких мер требует установления конкретных форм, источников, порядка и условий обеспечения их жильём с учётом социального статуса и имеющихся у государства финансово-экономических и иных возможностей<sup>2</sup>.

Федеральное законодательство закрепляет правовые основы развития рыночных отношений в строительстве и управлении жилищным фондом, а также реализации гражданами своего конституционного права на жилище по своему усмотрению и в своих интересах, в том числе путём приобретения жилых помещений на рынке недвижимости с использованием собственных средств, ипотечных жилищных кредитов и безвозмездных субсидий.

Свою деятельность в этой сфере органы местного самоуправления осуществляют в рамках муниципальных программ, в том числе в рамках программы «Доступное и комфортное жильё – жителям муниципального образования»<sup>3</sup>. Данные программы разрабатываются и реализуются в соответствии с федеральными и региональными программами, выступая в качестве их подпрограмм. Они принимаются в целях комплексного решения проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, формирования рынка доступного жилья для граждан, безопасных и комфортных условий проживания в нем, расселения граждан из жилых домов, признанных аварийными и подлежащих сносу.

Муниципальные программы предусматривают решение указанных задач путём реализации комплекса нормативных правовых, организацион-

---

<sup>1</sup> См.: Власов А. В. Ипотечное кредитование как способ реализации конституционного права человека и гражданина в Российской Федерации на жилище: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08.07.2014 № 21-П «По делу о проверке конституционности подпункта «г» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050) в связи с жалобой гражданки Е. А. Дурягиной».

<sup>3</sup> Так, Совет депутатов городского округа Химки своим решением утвердил муниципальную целевую программу «Доступное и комфортное жильё – жителям городского округа Химки на 2007–2010 годы» в рамках приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России».



ных и финансовых мер и мероприятий по основным приоритетным направлениям:

- развитие жилищного строительства;
- повышение доступности жилья;
- совершенствование жилищно-коммунального комплекса;
- развитие ипотечного жилищного кредитования;
- жильё для молодых семей;
- переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда и др.

По этим направлениям многие муниципальные образования принимают отдельные программы.

Необходимым представляется комплексное планирование в жилищной сфере с охватом всех основных направлений реформирования и развития жилищного и коммунального хозяйства, поскольку, как отмечается в решении Челябинской городской думы от 27 июня 2006 года № 13/6, острота проблем, существующих в жилищной и коммунальной сферах, и важность их решения для социально-экономического развития муниципального образования требуют принятия комплекса мер в рамках реализации национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России».

Конституция Российской Федерации и Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 года определяют основное направление деятельности органов местного самоуправления в этой сфере: поощрение жилищного строительства, создание условий для жилищного строительства.

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

Проблемы, с которыми сталкиваются муниципальные образования в сфере поощрения и развития жилищного строительства, во многом схожи, однотипны. Вот, например, как они формулируются в муниципальной целевой

---

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



(комплексной) программе «Доступное и комфортное жильё – гражданам России на территории Балаковского муниципального района на 2007–2010 годы», утверждённой Собранием депутатов Балаковского муниципального образования от 3 августа 2007 года № 271. Состояние рынка жилья и жилищного строительства на территории Балаковского муниципального района характеризовалось в названной муниципальной программе по состоянию на 1 января 2007 года (в год принятия программы) следующими факторами:

а) в очереди на улучшение жилищных условий стояли 2827 семей, проживающих на территории Балаковского муниципального района. Для обеспечения их жилыми помещениями необходимо построить более 100 тысяч квадратных метров площади жилых помещений. Очередниками на получение жилых помещений являются семьи, материальный достаток которых не позволяет приобрести квартиру или построить дом. В 2006 году получили жилые помещения и улучшили свои жилищные условия 199 семей (676 человек), или 7 процентов от общего числа очередников, 11 семей приобрели его за собственные средства. Низкие показатели доступности жилья явились следствием недостаточного обеспечения жилыми помещениями населения Балаковского муниципального района. Время ожидания в очереди на получение жилых помещений в Балаковском муниципальном районе составляет до 20 лет;

б) сокращение бюджетных ассигнований на жилищное строительство за период реформ 1990–2001 годов привело к значительному снижению предоставляемых на условиях социального найма жилых помещений, создав социальную напряжённость в обществе. Происходит естественное старение существующего жилищного фонда. На начало 2007 года в Балаковском муниципальном районе зафиксировано более 107 902 квадратных метров ветхого и аварийного жилья, или 2,9 процента от общего объёма жилищного фонда Балаковского муниципального района. Общий объём жилищного строительства в 2006 году составил 21 410 квадратных метров, что на 15,3 процента меньше, чем в 2005 году. Объём введённого в эксплуатацию жилья в 2006 году составил 21 410 квадратных метров, что лишь на два процента выше, чем в 2005 году. Существенно увеличилась доля индивидуального жилищного строительства, подавляющая часть жилищного строительства финансируется за счёт средств граждан. В настоящее время, констатируется в программе, вплотную встаёт вопрос о принятии долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан, а также комплекс смежных вопросов: градостроительной политики, использования энергосберегающих и ресурсосберегающих технологий, стратегии развития строительной отрасли в целом. Однако объёмы жилищного строительства не удовлетворяют, как отмечается в программе, даже существующего достаточно низкого платёжеспособного спроса населения;

в) основными проблемами в сфере жилищного строительства являются: отсутствие необходимых земельных участков, обустроенных инженерно-технической инфраструктурой; отсутствие системы кредитования застройщиков под залог земельных участков и возводимых жилых зданий; отсут-

ствие механизмов привлечения частных инвестиционных ресурсов в строительство и модернизацию коммунальной инфраструктуры; низкий уровень объёмов жилищного строительства и необоснованно высокий уровень цен на первичном рынке жилья; несоответствие качества строительных работ и используемых строительных материалов высокому уровню цен на жильё.

Процессы создания жилищного фонда в результате жилищного строительства, его распределения и перераспределения на рынке жилья неразрывно связаны с последующим предоставлением жилищно-коммунальных услуг. На неудовлетворительном уровне находится качество содержания ремонта жилых помещений и предоставления коммунальных услуг. Уровень износа коммунальной инфраструктуры составляет в среднем 70 процентов. Повышение доступности и качества жилых помещений позволит улучшить демографическую ситуацию на территории Балаковского муниципального района. В связи с этим в программе ставится задача: органы местного самоуправления Балаковского муниципального района должны создавать условия для развития жилищного строительства на территории муниципального района.

При этом в сложившихся условиях формирование рынка доступного жилья на территории Балаковского муниципального района требует комплексного решения проблем повышения платёжеспособного спроса населения. Реальная возможность заработать на достойное жильё для значительных групп населения будет способствовать активизации их экономической деятельности и преодолению иждивенческих настроений у значительной части общества. Комплексное решение вышеуказанных вопросов должно оказать, констатирует программа, положительное влияние на социальное благополучие в обществе, экономическое развитие Балаковского муниципального района.

Реализация муниципальных программ в жилищной сфере, как уже отмечалось, взаимосвязана с реализацией соответствующих федеральных и региональных программ. Поэтому финансирование муниципальных программ осуществляется и за счёт средств федерального бюджета, и бюджетов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию приоритетных проектов, а также и местных бюджетов и внебюджетных (привлечённых) источников финансирования. Так, например, финансирование муниципальной программы «Доступное и комфортное жильё» ЗАТО г. Радужный (Владимирская область) на 2006–2010 годы, утверждённой решением городского Совета народных депутатов от 10 апреля 2006 года № 12/60, согласно этому решению характеризуют следующие цифры: общий объём финансирования программы составляет 831,9 млн. руб., в том числе: средства федерального бюджета – 140,9 млн. руб.; средства областного бюджета – 1,3 млн. руб.; средства местного бюджета – 71,3 млн. руб.; средства частных инвестиций – 618,4 млн. руб.

2. Одной из основных проблем в сфере жилищного строительства является отсутствие земельных участков, обустроенных объектами коммунальной инфраструктуры в полном объёме. Поэтому муниципальные образования в рамках своих комплексных жилищных программ, как правило, предусматривают мероприятия по подготовке земельных участков для но-

вой застройки с их последующей продажей на торгах. Так, муниципальная целевая программа «Доступное и комфортное жильё – жителям городского округа Химки на 2007–2010 годы» в рамках приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России»<sup>1</sup> содержала подпрограмму «Обеспечение земельных участков объектами коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства».

Подпрограмма разработана в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации на основе подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства», входящей в состав областной целевой программы «Жилище», национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России». В ней отмечается, что стимулирующим фактором градостроительной деятельности стала упрощённая процедура получения застройщиками прав на застройку земельных участков за счёт развития системы открытых аукционов, предусмотренных ЗК РФ. Однако указанные мероприятия должны быть подкреплены и на уровне муниципального образования путём установления чётких и прозрачных процедур территориального планирования, определения градостроительных регламентов и видов разрешительного использования земельных участков.

Вместе с тем обращается внимание на то, что при слабо развитом кредитовании застройщиков на цели жилищного строительства в условиях повышенного спроса на рынке жилья большая часть жилищного строительства, в том числе развитие инженерной инфраструктуры, финансируется за счёт средств населения. При этом отсутствуют чёткие механизмы финансирования и реализации проектов по обеспечению земельных участков объектами инфраструктуры. Российская банковская система не позволяет с приемлемым уровнем риска финансировать проекты развития коммунальной инфраструктуры. В связи с этим подпрограмма, в частности, предусматривает предоставление помимо государственных гарантий Московской области муниципальных гарантий по займам, осуществляемым на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства. Указанная муниципальная программа городского округа Химки определяет конкретные задачи и полномочия администрации городского округа в этой сфере. Так, администрация осуществляет:

- подготовку сведений о наличии подготовленных земельных участков;
- утверждение проекта планировки территории, предназначенной для жилищного строительства;
- утверждение плана подготовки правил землепользования и застройки;
- разработку градостроительной документации по застройке территорий;
- проведение торгов по приобретению земельных участков;
- финансирование мероприятий подпрограммы за счёт средств бюджета городского округа и внебюджетных источников;

---

<sup>1</sup> Утверждена решением Совета депутатов городского округа Химки от 31 октября 2007 года № 15/2.

- представление отчётов об использовании финансовых средств с указанием конкретного количества квадратных метров;
- определение процедуры получения застройщиками прав на застройку земельных участков;
- контроль за ходом реализации подпрограммы на территории городского округа;
- представление информации и отчётов в Совет депутатов городского округа Химки о ходе выполнения подпрограммы и др.

Муниципальные образования принимают также положения об организации и проведении аукционов по продаже земельных участков для жилищного строительства. Решение о проведении аукциона может быть вынесено только в отношении сформированного земельного участка. Местная администрация принимает решение о проведении аукциона, определяет начальную цену предмета аукциона, сумму задатка и существенные условия договора. В качестве продавца земельного участка выступает местная администрация. Организатором выступает местная администрация или специализированная организация, действующая на основании договора с ней<sup>1</sup>.

3. Органы местного самоуправления осуществляют в рамках реализации своих муниципальных жилищных программ поддержку граждан, которые стремятся улучшить свои жилищные условия с использованием ипотечных жилищных кредитов. Муниципальные образования помогают реализовать механизмы поддержки граждан в приобретении, строительстве жилья с использованием ипотечных жилищных кредитов, разрабатывая специальные муниципальные программы.

Так, Дума Ростовского муниципального района Ярославской области своим решением от 20 ноября 2007 года № 294 утвердила муниципальную целевую программу «Поддержка граждан, проживающих на территории Ростовского муниципального района, в сфере ипотечного жилищного кредитования» на 2008–2009 годы. Эта программа была разработана на основе областной целевой программы «Государственная поддержка граждан, проживающих на территории Ярославской области, в сфере ипотечного жилищного кредитования» на 2008–2009 годы, утверждённой постановлением администрации Ярославской области от 5 сентября 2007 года № 370-а. Дума муниципального района обязала администрацию Ростовского муниципального района разработать и утвердить положение о порядке предоставления субсидии на приобретение (строительство) жилья с использованием ипотечного жилищного кредита гражданам, проживающим на территории Ростовского муниципального района. Ипотека, являясь

---

<sup>1</sup> См., например: решение Совета депутатов городского округа Долгопрудный Московской области от 24 ноября 2008 года № 92-нр, «Об утверждении Положения об организации и проведении аукционов по продаже земельных участков либо права на заключение договоров аренды земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для жилищного строительства, об особенностях проведения аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного, в том числе индивидуального и малоэтажного жилищного строительства».

коммерческим инструментом, предоставляет возможность решить жилищную проблему гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий. Однако отдельные категории граждан, имеющие возможность регулярно погашать платежи по ипотечному кредиту, не в состоянии внести всю сумму первоначального взноса за счёт собственных сбережений. Именно для таких категорий граждан и была предусмотрена бюджетная поддержка в рамках данной программы, что позволило посредством областного и муниципального бюджетов помочь гражданам в приобретении жилья с использованием ипотечных жилищных кредитов, улучшить жилищные условия. Бюджетная поддержка оказывалась гражданам, которые:

- зарегистрированы и постоянно проживают на территории Ростовского муниципального района;

- признаны обеспеченными жилыми помещениями ниже нормы, установленной решением администрации Ростовского муниципального района;

- имеют право на получение из средств местного бюджета субсидии на оплату части первоначального взноса при получении ипотечного жилищного кредита или на оплату ипотечного кредита на основании положительного решения комиссии;

- не совершили действий, специально направленных на ухудшение жилищных условий с целью получения бюджетной поддержки.

Преимущественное право на бюджетную поддержку предоставлялось многодетным семьям, имеющим трёх и более несовершеннолетних детей.

Бюджетная поддержка граждан, проживающих на территории Ростовского муниципального района, осуществлялась путём безвозмездного предоставления субсидии на приобретение (строительство) жилья, направляемой на оплату части первоначального взноса при получении ипотечного жилищного кредита или на оплату ипотечного кредита. Бюджетная поддержка предоставлялась по заявительному принципу и только при наличии положительного решения банка о возможности выдачи гражданину ипотечного кредита и положительных решений администрации Ростовского муниципального района и администрации Ярославской области о выделении гражданину субсидии из областного и местного бюджетов.

Разработка и реализация данных муниципальных программ возможна, как правило, при тесном взаимодействии с субъектом Российской Федерации, бюджет которого является, как правило, основным источником финансирования указанных муниципальных программ, разрабатываемых на основе соответствующих региональных программ. Так, в соответствии с целевой программой Тюкалинского муниципального района «Поддержка граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в строительстве (реконструкции) и приобретении жилья в Тюкалинском муниципальном районе», утверждённой решением Совета депутатов данного района от 30 мая 2008 года № 45, средства бюджета Тюкалинского муниципального района предусматриваются в размере 5 % от выделенных средств областного бюджета.

Органы местного самоуправления оказывают помощь также молодым семьям<sup>1</sup> в строительстве (приобретении) жилья. Эту деятельность они осуществляют в рамках комплексных муниципальных жилищных программ либо принимая целевые муниципальные программы, направленные на поддержку молодых семей. Так, например, решением Совета депутатов Чеховского муниципального района Московской области от 20 октября 2006 года № 144/15 утверждена муниципальная целевая программа «Обеспечение жильём молодых семей Чеховского района на 2007–2010 годы» (подпрограмма «Обеспечение жильём молодых семей» областной целевой программы «Жилище» на 2006–2010 годы). Данная программа направлена на решение жилищной проблемы молодых семей, признанных в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий. Программа предусматривает:

а) предоставление молодым семьям субсидий на приобретение жилья, в том числе на оплату первоначального взноса при получении ипотечного жилищного кредита или займа на приобретение жилья или строительство индивидуального жилья;

б) создание условий для привлечения молодыми семьями собственных средств, дополнительных финансов, средств банков и других организаций, предоставляющих ипотечные жилищные кредиты и займы для приобретения жилья или строительства индивидуального жилья.

Источниками финансирования являются: федеральный бюджет, областной бюджет и муниципальный бюджет (доля муниципального бюджета – 5 млн. руб. в 2007–2010 годы).

Заслуживает поддержки практика тех муниципальных образований, которые формируют специальные комиссии по предоставлению субсидий участникам муниципальной программы «Обеспечение жильём молодых семей». Так, в целях реализации городской целевой программы «Обеспечение жильём молодых семей» на 2007–2010 годы, утверждённой решением Брянского городского Совета народных депутатов от 28 марта 2007 года № 658, и организации работы по предоставлению субсидий за счёт средств бюджета, соблюдения законности по предоставлению целевых субсидий за счёт средств бюджета города Брянска участникам программы, Брянский городской Совет народных депутатов утвердил положение о городской комиссии<sup>2</sup>. Задачами комиссии являются:

а) решение вопроса об оказании финансовой помощи молодым семьям в целях улучшения ими жилищных условий;

---

<sup>1</sup> Под молодой семьёй понимается семья после заключения брака, зарегистрированного в установленном порядке, при условии, что возраст супругов не превышает 35 лет, либо неполная семья, состоящая из одного молодого родителя, возраст которого не превышает 35 лет, и одного и более детей. См., например: муниципальная целевая долгосрочная программа «Обеспечение жильём молодых семей города Йошкар-Олы на 2006–2010 годы», утверждённая решением Собрания депутатов данного городского округа от 17 февраля 2005 года № 39-IV. См. также: Лазарева Е. В. Конституционно-правовые основы социальной защиты молодых семей в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2010.

<sup>2</sup> См.: решение Брянского городского Совета народных депутатов от 30 апреля 2008 года № 964.

б) реализация прав граждан и членов их семей на получение жилья в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основными принципами работы комиссии являются аргументированность принимаемых решений, объективность и гласность. К функциям комиссии относятся:

а) проведение рекламно-ознакомительной кампании через местные средства массовой информации и приём граждан в установленные сроки с целью разъяснения условий и порядка реализации городской целевой программы «Обеспечение жильём молодых семей» на 2007–2010 годы;

б) организация работы по проверке сведений, содержащихся в документах участников программы, включённых в список претендентов на получение субсидий в планируемом году и в резервный список молодых семей, при поступлении средств федерального и областного бюджетов, предназначенных для предоставления субсидий участникам программы;

в) принятие решений о предоставлении субсидии из средств бюджета города Брянска либо об отказе в предоставлении субсидии и уведомление граждан о принятых комиссией решениях в 3-дневный срок.

Вместе с тем, с обеспечением органами местного самоуправления жилищных прав молодых семей возникают проблемы. Подпрограмма «Обеспечение жильём молодых семей» Федеральной целевой программы «Жилище» хотя и имеет срочный характер, тем не менее напрямую зависит от финансирования различных бюджетных уровней. В связи с этим семьи, претендующие на упомянутые меры жилищной поддержки, зачастую длительное время стоят в очереди в ожидании улучшения своих жилищных условий и рискуют, как следствие, утратить соответствие её требованиям исключительно по возрастному признаку. Органы местного самоуправления зачастую исключают из указанной подпрограммы молодых людей, которым в процессе участия в ней исполнилось 36 лет.

По мнению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации такое положение порождает необоснованные различия в объёме социальных прав граждан, относящихся к одной категории<sup>1</sup>. Однако Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая данную проблему, отметил, что, учитывая финансовые возможности государства и иные факторы, государство вправе предусмотреть ограничение по возрасту на день принятия органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации решения о включении молодой семьи в список претендентов на получение социальной выплаты. Такое регулирование нельзя расценивать как нарушающее конституционные права граждан. Исходя из целей и задач федеральной подпрограммы «Обеспечение жильём молодых семей» и с учётом имеющихся финансово-экономических возможностей на период её действия предусматривается предоставление данной социальной выплаты тем участвующим в подпрограмме семьям, которые на момент включения их органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в список претен-

---

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год.



дентов на получение социальной выплаты в соответствующем году отвечают всем установленным требованиям к молодой семье, в том числе возрастному критерию. Таким образом, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, само по себе включение органом местного самоуправления и (или) органом исполнительной власти молодой семьи в список (сводный список) молодых семей – участников подпрограммы «Обеспечение жильём молодых семей», изъявивших желание получить социальную выплату в планируемом году, не означает, что такие молодые семьи обладают субъективным правом на получение социальной выплаты для приобретения (строительства) жилья<sup>1</sup>. Тем не менее, следует отметить, что указанная проблема вызвана, прежде всего, определённой ограниченностью финансовых ресурсов, в результате чего затягивается время ожидания вступления в программу. Её необходимо решать посредством комплекса мер по стимулированию жилищного строительства.

Некоторые муниципальные образования принимают специальные правовые акты об условиях и порядке приобретения жилья молодыми специалистами. Так, например, на основании постановления Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 года № 765 «О порядке предоставления молодым учёным социальных выплат на приобретение жилых помещений в рамках реализации мероприятий по обеспечению жильём отдельных категорий граждан федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы»<sup>2</sup> Совет депутатов городского округа Дубна Московской области своим решением от 26 апреля 2007 года № ПС – 5(54)-44/21 утвердил положение об условиях и порядке приобретения жилья молодыми и высококвалифицированными учёными и специалистами, работающими в организациях научно-производственного комплекса или в организациях бюджетной сферы города Дубны.

Многие муниципальные образования принимают муниципальные программы в целях создания системы муниципальной поддержки отдельных категорий граждан бюджетной сферы в решении жилищной проблемы. Необходимость принятия подобных муниципальных программ обусловлена тем, что большинство работников бюджетной сферы, как правило, не имеют возможности решить жилищную проблему самостоятельно. Низкий уровень платёжеспособности делает невозможным приобретение жилья даже с использованием стандартных механизмов ипотечного жилищного кредитования. Отсутствие возможности приобретения собственного жилья является серьёзным фактором, обуславливающим отток квалифицированных кадров из бюджетной сферы и сдерживающим замещение рабочих мест молодыми перспективными специалистами. Поддержка работников бюджетной сферы при решении жилищной проблемы станет основой привлечения в бюджет-

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2015 № 3-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Сигиной Ксении Владимировны на нарушение её конституционных прав положениями подпункта «а» пункта 6 и подпункта «а» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования».

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 52 (3 ч.). – Ст. 5585.



ную сферу молодых специалистов и позволит обеспечить сохранение квалифицированного кадрового состава муниципальных учреждений.

Представляет интерес муниципальная программа «Обеспечение жильём отдельных категорий работников бюджетной сферы городского округа Орехово-Зуево Московской области на 2008–2010 годы», утверждённая решением Совета депутатов городского округа Орехово-Зуево Московской области от 26 июня 2008 года № 924/77. Она базируется на подпрограмме «Обеспечение жильём отдельных категорий работников бюджетной сферы Московской области», входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, и предусматривает создание системы поддержки работников бюджетной сферы, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

В целях создания системы муниципальной поддержки отдельных категорий граждан бюджетной сферы в решении жилищной проблемы программа предусматривает: привлечение средств бюджета городского округа для обеспечения отдельных работников бюджетной сферы жильём; развитие ипотечного жилищного кредитования населения и рынка жилья; предоставление указанным категориям работников субсидий на приобретение жилья; создание механизма привлечения указанными категориями работников собственных средств, дополнительных финансовых средств банков и других организаций, предоставляющих займы, а также ипотечные жилищные кредиты для приобретения жилья; создание условий для снижения стоимости возводимого жилья с целью удовлетворения платёжеспособного спроса указанных категорий работников на его приобретение.

Основными источниками финансирования являются средства областного бюджета, средства местного бюджета и средства работников бюджетной сферы – участников программы.

Ставропольская городская Дума своим решением от 23 апреля 2003 года № 372 (в ред. от 23.04.2008) утвердила положение о порядке выделения работникам бюджетной сферы города Ставрополя безвозмездных субсидий для долевого участия в строительстве жилья. К организациям бюджетной сферы положение относит органы местного самоуправления и муниципальные учреждения, финансируемые за счёт средств бюджета города Ставрополя, а работниками бюджетной сферы города признаны граждане, осуществляющие трудовую деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях, финансируемых за счёт средств бюджета города Ставрополя.

Право на получение субсидий и заключение договоров долевого участия в строительстве жилья предоставляется гражданам, осуществляющим свою трудовую деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления и муниципальных учреждениях, финансируемых за счёт средств бюджета города Ставрополя, нуждающихся в улучшении жилищных условий и не использовавших ранее права на получение субсидий для строительства (приобретения) жилья. Субсидии на приобретение жилья предоставляются работникам бюджетной сферы города в порядке очерёдности, установленной

соответствующей комиссией. В состав комиссии входят депутаты городской Думы, представители администрации города Ставрополя, её структурных подразделений и общественных организаций. Персональный состав и положение о комиссии утверждается постановлением главы администрации города Ставрополя. Субсидии предоставляются за счёт средств бюджета города Ставрополя в пределах объёма, предусмотренного на текущий финансовый год. Размер субсидии, предоставляемой гражданину для долевого участия в строительстве жилья, определяется решением комиссии и составляет 50 процентов от стоимости площади жилья, предоставляемого по социальной норме.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2001 года № 23 «Об обеспечении жильём граждан, переезжающих из закрытых административно-территориальных образований на новое место жительства, или выплате компенсаций этим гражданам»<sup>1</sup> предусмотрены государственные гарантии жилищных прав граждан, утративших служебную связь с организацией (объектом), расположенном в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО) и выезжающих из ЗАТО на новое место жительства. В муниципальных правовых актах ЗАТО конкретизируются гарантии жилищных прав, закреплённые на федеральном уровне: устанавливается порядок учёта граждан, желающих выехать на новое место жительства из ЗАТО, обеспечения их жильём за пределами ЗАТО или выплаты компенсаций этим гражданам за передаваемое в муниципальную собственность жильё, находящееся у них на праве собственности. Например, в соответствии с постановлением главы администрации ЗАТО Межгорье от 21 октября 2008 года № 598 для предоставления гражданам, утратившим производственную и служебную связь с государственными и муниципальными организациями (объектами), расположенными в ЗАТО Межгорье и переселяемым за пределы ЗАТО, администрация ЗАТО Межгорье приобретает жилые помещения за пределами ЗАТО Межгорье в установленном действующим законодательством порядке, в том числе путём долевого участия в строительстве жилья или выплачивает этим гражданам денежную компенсацию за передаваемое ими в муниципальную собственность жильё, находящееся у граждан на праве собственности<sup>2</sup>.

4. В целях предоставления дополнительных гарантий по реализации конституционного права граждан на жилище муниципальные образования принимают меры по оказанию поддержки граждан, осуществляющих индивидуальное и малоэтажное жилищное строительство. Такие гарантии предусматриваются в муниципальных правовых актах. Представляется целесообразным рекомендовать муниципальным образованиям использовать опыт правового регулирования индивидуального жилищного строительства Аргаяшского муниципального района Челябинской области. Собрание депутатов Аргаяш-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 3. – Ст. 252.

<sup>2</sup> См.: постановление главы администрации ЗАТО Межгорье Республики Башкортостан от 21.10.2008 № 598 «Об утверждении Положения о порядке обеспечения жильём граждан, переезжающих из Закрытого административно-территориального образования Межгорье Республики Башкортостан на новое место жительства, или выплате компенсаций этим гражданам».

ского муниципального района своим решением от 14 февраля 2007 года № 8 утвердило положение «Об индивидуальном жилищном строительстве на территории Аргаяшского муниципального района». Положение устанавливает единый порядок планировки, застройки, предоставления земельных участков и благоустройства территории для индивидуального жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности на территории Аргаяшского муниципального района, и предназначено для применения заказчиками (инвесторами), органами местного самоуправления, всеми участниками процесса строительства индивидуальных жилых домов. Согласно положению разрешение на строительство индивидуального жилого дома выдаётся сроком на 10 лет и подписывается главой Аргаяшского муниципального района. Отказ в выдаче разрешения на строительство может быть оспорен заказчиком (застройщиком) в судебном порядке.

В положении определяется порядок решению следующих вопросов:

- предоставление земельных участков для индивидуального строительства;
- градостроительный план земельного участка для индивидуального жилищного строительства;
- планировка, застройка и благоустройство территорий индивидуального жилищного строительства;
- разрешение на строительство;
- разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

Некоторые муниципальные образования принимают целевые муниципальные программы, касающиеся развития индивидуального жилищного строительства. Так, Совет Нововаршавского муниципального района Омской области своим решением от 27 ноября 2008 года № 329 утвердил целевую программу «Развитие индивидуального жилищного строительства в Нововаршавском муниципальном районе на период 2008–2012 годов». Принимая эту программу, Совет муниципального района исходил из следующего: строительство малоэтажного жилья в Нововаршавском муниципальном районе (далее – районе) в настоящее время ведётся преимущественно посредством единичной застройки. Доля индивидуального домостроения в общей площади введённого в эксплуатацию жилья в районе в последнее время является преимущественной. Малоэтажное домостроение обладает рядом существенных преимуществ перед строительством многоэтажного жилья. Так, малоэтажные системы домостроения более экономичные, являются менее капиталоматериалоёмкими в сравнении с многоквартирными домами, что позволяет снизить себестоимость и сроки строительства, использовать местные строительные материалы. При строительстве посёлков возможно использование автономных систем инженерного обеспечения в виде обособленных имущественных комплексов. Для дальнейшего развития малоэтажного жилищного строительства необходимо улучшить условия, направленные на увеличение объёмов и расширение номенклатуры строительных материалов для строительства малоэтажных жилых домов, получение земельного участка в самые короткие сроки.

В целях поддержки и развития индивидуального, малоэтажного жилищного строительства муниципальные образования принимают:

- положения о компенсации гражданам части расходов, связанных с приобретением права аренды земельных участков для индивидуального и малоэтажного жилищного строительства (такое положение утверждено, например, решением Совета депутатов городского округа Саранск от 27 ноября 2008 года № 221);

- решения о мерах поддержки индивидуального строительства жилья и восстановления (реконструкции) жилых домов (например, решением Думы Ростовского муниципального округа Ярославской области от 15 января 2004 года № 206 в целях поддержки индивидуального строительства жилья и восстановления (реконструкции) жилых домов Дума освободила граждан, закончивших строительство индивидуального жилого дома либо его восстановление (реконструкцию), от уплаты налога на землю и налога на имущество в части, поступающей в местный бюджет, сроком на 5 (пять) календарных лет, следующих за годом оформления акта приёмки в эксплуатацию объекта);

- положения о порядке предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности для индивидуального жилищного строительства отдельным категориям граждан (такое положение утверждено решением Переславль-Залесской городской думы от 25 октября 2007 года № 85);

- решения о размерах земельных участков, предоставляемых под индивидуальное жилищное строительство (например, решение Собрании депутатов Южноуральского городского округа Челябинской области от 28 октября 2008 года № 589) и другие муниципальные правовые акты.

В соответствии со статьёй 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащим – гражданам, проходящим военную службу по контракту, и гражданам, уволенным с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, а также военнослужащим – гражданам, проходящим военную службу за пределами территории Российской Федерации, в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, органы местного самоуправления вправе в первоочередном порядке предоставлять право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов.

В рамках делегированных государственных полномочий органы местного самоуправления участвуют в обеспечении жильём военнослужащих путём: предоставления жилого помещения в собственность бесплатно; предоставления жилого помещения по договору социального найма; предостав-

ления единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения<sup>1</sup>. Следует отметить, что по действовавшему ранее законодательству существовала проблема реализации жилищных гарантий военнослужащих, которые были приняты органами местного самоуправления на учёт в качестве нуждающихся в жильё до 1 января 2005 года и уволены со службы в органах внутренних дел после этой даты. Во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2013 года № 25-П законодатель внёс изменение в Федеральный закон от 8 декабря 2010 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан», который в настоящее время предусматривает предоставление жилищных гарантий сотрудникам органов внутренних дел независимо от даты их увольнения со службы.

5. Одним из приоритетов муниципальной жилищной политики является улучшение жилищно-бытовых условий граждан, включая услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Пункт 2 статьи 157 ЖК РФ ранее предусматривал, что размер платы за коммунальные услуги (за холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение, отопление) рассчитывается по тарифам, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и органами местного самоуправления.

В резком росте квартплаты, который наблюдался за последние годы во многих субъектах Российской Федерации (по отдельным муниципальным образованиям квартплата выросла до 80 % на начало 2010 года) многие эксперты усматривали вину муниципальных образований, которые зачастую необоснованно завышают тарифы<sup>2</sup>. Муниципальные образования, в свою очередь, обосновывали высокие тарифы устарелостью и крайней изношенностью оборудования своих котельных и сетей, что повышает затраты и уменьшает эффективность производства<sup>3</sup>. В некоторых регионах местные власти старались по мере возможности снизить социальную напряжённость, возникшую в свете данного вопроса. Например, в Нижнем Новгороде уменьшить плату за потребление воды власти собрались за счёт общедомовых приборов учёта потребления холодной воды, благодаря чему в ближайшие два года водоснабжение для нижегородцев должно стать дешевле на 10 %. Тем не менее, ситуация с ценами на жилищные услуги в некоторых регионах была просто катастрофическая<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: закон Тульской области от 30.11.2011 № 1676-ЗТО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями категорий граждан, указанных в Федеральном законе «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан».

<sup>2</sup> См. об этом: Российская газета. 17.03.2010. – № 54 (5133).

<sup>3</sup> См.: Россияне платят «дань» жилкомхозу за своё равнодушие // Балтийское информационное агенство. – 06.09.2010. – Режим доступа: <http://baltinfo.ru/stories/Rossiyanе-platyat-dan-zhilkomkhozuzh-zh-svoe-ravnodushie-134574>.

<sup>4</sup> См. об этом: Российская газета. 17.03.2010. – № 54 (5133).

Таким образом, ситуация, сложившаяся с тарифами в сфере жилищно-коммунального хозяйства в 2010 году, выявила ряд застарелых проблем и требовала принятия неотложных мер.

Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 237-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> функции по установлению тарифов на услуги коммунального комплекса полностью изъяты из ведения органов местного самоуправления и переданы органам власти субъекта Российской Федерации. За органами местного самоуправления оставлено только право устанавливать надбавки в соответствии с предельным индексом, установленным органом регулирования субъекта Российской Федерации для соответствующего муниципального образования.

Автор полагает, что вопрос о тарифах должен постоянно находиться под общественным контролем, особенно в свете существующих проблем. Решение вопросов о тарифах в сфере жилищно-коммунального хозяйства должно осуществляться открыто, гласно и с разъяснением принимаемых решений потребителям этих услуг. Сами потребители должны принимать участие в обеспечении своих прав, занимать активную позицию.

6. Значительная часть населения многих муниципальных образований в настоящее время проживает в ветхих и аварийных домах, не приспособленных для постоянного проживания. Так, в 2006 году, когда Городская дума муниципального образования «Город Астрахань» принимала городскую целевую программу «Переселение граждан города Астрахани из ветхого и аварийного жилищного фонда на 2006–2010 годы», она констатировала в своём решении от 14 сентября 2006 года № 127: «состояние жилищного фонда города Астрахани характеризуется следующими показателями: жилищный фонд города Астрахани в целом – 10,21 млн. кв. м общей площади; площадь ветхого и аварийного жилищного фонда – 1,78 млн. кв. метров, что составляет около 17,4 % от объёма жилищного фонда города; переселению из ветхого и аварийного жилья подлежат 32 тыс. семей, или каждая пятая семья».

Такое кризисное положение с состоянием жилищного фонда во многих населённых пунктах обусловлено рядом причин. К ним относятся: сокращение с начала 90-х годов прошлого века бюджетных ассигнований на жилищное строительство, естественное старение зданий при хроническом недофинансировании капитального ремонта и текущего содержания жилищного фонда и др.

Федеральная программа «Жилище», национальный проект «Доступное и комфортное жильё – гражданам России» послужили мощным импульсом к решению этой застарелой проблемы. Муниципальные образования активно участвуют в решении общегосударственной задачи переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда, принимая свои целевые муниципальные программы. Эти программы носят комплексный характер, предусматривая переселение граждан из ветхого жилищного фонда во вновь построенные жилые дома социального значения, развитие инженерной ин-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 27. – Ст. 3436.

фраструктуры, формирование современного архитектурного облика населённых пунктов, повышение уровня благоустройства застраиваемых территорий. Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда производится согласно жилищному законодательству.

Гражданам, занимающим жилые помещения по договорам социального найма в ветхих и аварийных жилых домах, предоставляется другое жилое помещение по договору социального найма, благоустроенное применительно к условиям соответствующего населённого пункта, равнозначное по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечающее установленным требованиям и находящееся в черте данного населённого пункта.

Жилое помещение, находящееся в собственности гражданина, может быть изъято путём выкупа в связи с изъятием соответствующего земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Собственник жилого помещения не позднее чем за год до предстоящего изъятия данного помещения должен быть уведомлен в письменной форме о принятом решении. Выкуп жилого помещения до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника. По соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого другое жилое помещение с зачётом его стоимости в выкупную цену.

Жилищный фонд для переселения граждан из ветхого и аварийного жилья может пополняться и за счёт жилой площади: поступающей в муниципальный фонд в результате реконструкции жилых домов; выделяемой органами местного самоуправления по программе строительства социального жилья; освобождающейся в связи с выбытием граждан.

Для реализации задачи переселения граждан из ветхого и аварийного жилья муниципальные целевые программы предусматривают: создание манёвренного фонда для временного переселения граждан из ветхого и аварийного жилья; разработку порядка переселения граждан из ветхого и аварийного жилья, правовых основ закрепления жилья или временного найма на период реконструкции аварийного и ветхого жилищного фонда; консолидацию инвестиционных ресурсов для решения жилищных вопросов граждан; привлечение к решению жилищных вопросов граждан, проживающих в ветхом и аварийном жилищном фонде; создание условий и механизмов привлечения различных внебюджетных источников для реализации мероприятий программы. Основанием для переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда должно стать заключение межведомственной комиссии о необходимости капитального ремонта жилья, сноса жилья и т. д. Очередность и условия переселения граждан в манёвренный фонд с последующим ремонтом аварийной квартиры и возвратом жильца по месту жительства или замена жилья на другое в пределах социальных норм решается общественной жилищной комиссией муниципального образования в порядке, утверждённом правовыми актами<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: муниципальная целевая программа «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда» на 2008–2012 годы, утверждённую решением Совета депутатов муниципального образования «Нестеровский городской округ» Калининградской области от 22 ноября 2007 года № 76.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценивая роль и полномочия органов местного самоуправления в обеспечении жилищных прав граждан, надо учитывать, что особенности этих полномочий во многом были предопределены спецификой советского периода развития местной власти, спецификой её функций в рассматриваемой сфере, когда преобладающей формой собственности, в том числе и на жилищный фонд, была государственная собственность. Государство полностью осуществляло финансовое обеспечение жилищного фонда, который находился в ведении местных органов власти – Советов и их исполнительных комитетов.

При переходе к новым жилищным отношениям, при разграничении собственности на государственную, муниципальную, частную, значительная часть жилищного фонда (в том числе бывшего ведомственного жилья при приватизации крупных государственных предприятий, которым оно принадлежало) перешла в ведение органов местного самоуправления. Для содержания этого жилья и управления им у органов местного самоуправления до сих пор не хватает финансово-экономических возможностей.

Поэтому в настоящее время наибольшие проблемы муниципального хозяйства связаны, в том числе, с муниципальным жилищным фондом, бремя содержания которого лежит на органах местного самоуправления, тем более что значительная часть жилищного фонда находится в аварийном состоянии, и у муниципальных образований зачастую не хватает средств на снос, реконструкцию и строительство нового жилья для переселения граждан. Этим ситуация в жилищной сфере нашей страны коренным образом отличается от зарубежной практики. Во многих европейских странах большая часть жилищного фонда находится в частной собственности. И там, как правило, нет домов, в которых были бы одновременно муниципальные и частные квартиры. Жилые дома либо полностью принадлежат одному собственнику – муниципалитету (который предоставляет жильё в основном малообеспеченным категориям граждан) или частному лицу, либо являются кондоминиумами, в которых проживают собственники квартир, объединённые в ассоциации собственников жилья, которые и осуществляют управление домами<sup>1</sup>.

Представляется, что следует учитывать этот опыт в организации управления жильём при реформировании жилищного сектора в России. Государство, органы местного самоуправления должны оказывать поддержку и создавать благоприятные условия тем гражданам, которые стремятся построить или приобрести собственное жильё. Решение этой проблемы поможет органам местного самоуправления в дальнейшем более эффективно решать иные вопросы местного значения, поскольку в настоящее время при достаточно больших объёмах муниципального жилищного фонда значительная часть местных бюджетов идёт на финансирование жилищной сферы. Нужно учи-

---

<sup>1</sup> Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно правовой модели. – М., 2007. – С. 342–347.



тывать и проблемы жилищного фонда в новых субъектах Российской Федерации: Республике Крым и городе федерального значения Севастополе.

Органами местного самоуправления совместно с государственными органами Российской Федерации предпринимаются определённые шаги к решению указанной проблемы: вырабатываются программные направления, позволяющие в рыночных условиях в кратчайшие сроки создать эффективные схемы финансирования жилищного строительства и приобретения жилья; принимаются и реализуются муниципальные жилищные программы по сносу жилья, находящегося в неудовлетворительном состоянии, реконструкции жилья, строительству нового жилищного фонда за счёт средств муниципальных бюджетов и привлечённых денежных средств. Государством, органами местного самоуправления осуществляется субсидирование строительства и приобретения жилья. Для развития муниципального жилищного фонда, его реконструкции, развития жилищной инфраструктуры, улучшения условий жизни жителей муниципального образования органами местного самоуправления создаются целевые бюджетные фонды.

Создание финансово-кредитной структуры строительства жилья должно предусматривать использование наряду с бюджетными средствами денежных средств граждан, кредитных учреждений и инвестиционных фондов. По мере решения этих задач может измениться акцент деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения жилищных прав граждан: органы местного самоуправления будут уделять больше внимания созданию благоприятных жилищных условий проживания для своих жителей, улучшению качества предоставляемых жилищных услуг и т.п.

Важным направлением совершенствования муниципальной жилищной деятельности является качественное улучшение правовой основы её деятельности. Речь идёт, прежде всего, о согласовании норм отраслевого законодательства (жилищного, градостроительного, земельного и др.) и муниципального законодательства в сфере жилищных отношений. Целесообразным представляется комплексное планирование в жилищной сфере с охватом всех основных направлений реформирования и развития жилищного и коммунального хозяйства.

Требует своего совершенствования вся система государственных, муниципальных и общественных гарантий обеспечения права граждан на жилище. Речь идёт об эффективном функционировании единого публично-общественного механизма, направленного на признание, соблюдение, реализацию и защиту права на жилище. Органы местного самоуправления должны создавать в тесном взаимодействии с институтами гражданского общества, с правозащитными организациями необходимые условия для развития на своей территории системы действенного общественного контроля в сфере жилищных отношений.

Международные стандарты в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, практика Европейского суда по правам человека, а также практика Конституционного Суда Российской Федерации должны стать наряду с муниципальным и отраслевым законодательством основой для муниципальной жилищной деятельности.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### 1. Монографии, учебные пособия, справочники, комментарии

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. Т. 1. – М., 2005.
2. Автономов А. С. Местное самоуправление и общественная активность (правовой аспект)//Проблемы реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: материалы научно-практической конференции. – М., 1996.
3. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАН)// Государство и право. – 1997. – № 5.
4. Актуальные вопросы формирования и эффективного использования муниципальной собственности / Под общей ред. В. С. Тимченко. – М., 2009.
5. Акмалова А. А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2003.
6. Александров Н. Г. Право и законность в период развёрнутого строительства коммунизма. – М., 1961.
7. Атаманчук Г. В. Современные концепции и национальный опыт местного самоуправления// Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: концепции, конституционно-правовые основы, практика: Материалы научно-практической конференции 29 марта 1995 г. – М., 1996.
8. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – 4-е изд. – М., 2003.
9. Беликов П. П. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / П. П. Беликов, А. А. Гребенникова и др.; под ред. Л. П. Жуковской // СПС Консультант Плюс. 2015.
10. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. – М., 2004.
11. Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону, 1998.
12. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. – Воронеж, 2006.
13. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. – М., 1997.

14. Выдрин И. В. Муниципальное право России: учебник для вузов. – М., 2004.
15. Гражданин, закон и публичная власть. – М., 2005.
16. Даниленко Г. М. Международная защита прав человека. Вводный курс: Учеб. Пособие. – М., 2000.
17. Дитяковский М. Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. – М., 2007.
18. Дмитриев Ю. А., Златопольский А. А. Гражданин и власть. – М., 1994.
19. М. Дженис, Р. Кэй, Э. Брэдли. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии). – М., 1997.
20. Замотаев А. А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М., 1999.
21. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / Под ред. Т. Г. Морщаковой. – М., 2003.
22. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. – 2-е изд., доп. – М., 2008.
23. Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году / Под общ. ред. Д. Р. Хромова. – М., 2007.
24. Кичихин А. Н., Марткович И. Б., Щербакова Н. А. Жилищные права. Пользование и собственность / Под ред. И. Б. Мартковича. – М., 1997.
25. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М., 2001.
26. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник – 4-е изд. – М., 2006.
27. Кодификация российского частного права 2015 / В. В. Витрянский, С. Ю. Головина, Б. М. Гонгалло и др.; под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2015.
28. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. – М., 1994.
29. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. Б. Н. Топорнина. – М., 1997.
30. Костюков А. Н., Копысова С. Г. Муниципально-правовые отношения. – Омск, 2001.
31. Краснов М. А. Введение в муниципальное право. – М., 1993.
32. Крашенинников П. В. Жилищное право. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2012.
33. Крусс В. И. Теория конституционного правопользования. – М., 2007.
34. Крусс В. И. Конституционное правопользование как основная форма реализации права // Меняясь сам, изменял мир к лучшему: Материалы научной конференции, посвящённой памяти Г. В. Барабашева. Москва, 17 ноября 2004 г. / Под ред. С. А. Авакьяна. – М., 2005.
35. Кутафин О. Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. – М., 2004.

36. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. – М., 2008.
37. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М., 2006.
38. Лагуткин А. В. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации. – М., 1995.
39. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М., 1972.
40. Лапин В. А., Любовный В. Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. – М., 2005.
41. Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. – М., 1993.
42. Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг). – М., 1996.
43. Мокрый В. С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. – Самара, 2003.
44. Мокрый В. С. Местное самоуправление в России. Конституционно-правовые основы и пути реформирования. – Самара, 2003.
45. Муниципальное право: учебник / Под ред. Ю. А. Дмитриева. – М., 2005.
46. Муниципальное право России: учебник / Под ред. Н. В. Постового. – М., 2008.
47. Муниципальный менеджмент в Российской Федерации. Выводы и рекомендации. – М., 2001.
48. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М., 1999.
49. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Научно-аналитический обзор. – М., 1994.
50. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М., 2007.
51. Права человека в России и правозащитная деятельность государства. Сб. матер. Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г./ Под ред. В. Н. Лопаткина. – СПб., 2003.
52. Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика. – М., 1995.
53. Постовой Н. В. Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России. – М., 1999.
54. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. / В. В. Витрянский, В. С. Ем, Н. В. Козлова и др.; отв. ред. Е. А. Суханов. – 2-е изд., стереотип. – М.: Статут, 2011. – Т. 2: Обязательственное право.
55. Саидов А. Х. Международное право прав человека / Отв. ред. акад. Б. Н. Топорнин. – М., 2002.
56. Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М., 2006.
57. Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. – М., 2005.
58. Система муниципального управления: учебник для вузов / Под ред. В. Б. Зотова. – СПб., 2005.

59. Стенограмма совместного заседания Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления и президиума Общероссийского конгресса муниципальных образований по обсуждению актуальных вопросов правоприменительной практики и совершенствования законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление, 2007. – № 11.
60. Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. – М., 2005.
61. Тихомиров Ю. А. Государство как публичная система/Конституционный строй России. Вып. V. № 3/2006/Отв. ред. Ю.Л. Шульженко. – М., 2006.
62. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М., 2001.
63. Тихомирова Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1998.
64. Толстой Ю.К. Жилищное право: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011.
65. Уваров А. А. Местное самоуправление и государственное управление в Российской Федерации: проблемы идентификации, взаимодействия и развития. – Оренбург, 2001.
66. Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. – М., 2008.
67. Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. – М., 1968.
68. Шугрина Е. С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления. – М., 2008.
69. Шугрина Е. С. Муниципальное право. – М., 1999.
70. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – М., 2005.

## **2. Научные статьи**

71. Абдулатипов Р. Г. Местное самоуправление в Российской Федерации // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – 1994. – № 6.
72. Афолина А. В. Договор социального найма жилого помещения. // Жилищное право. – 2007. – № 10.
73. Барабашев Г. В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. – 1993. – № 6.
74. Короткова О. И. Проблемы управления и распоряжения жилищным фондом Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований // Законодательство и экономика. – 2009. – № 11.
75. Лукьяненко Г. В. Проблемы развития застроенных территорий // Право и государство: теория и практика. – 2008. – № 8.
76. Литовкин В. Н. Меры постсоветского жилищного законодательства по социальной поддержке отдельных категорий граждан: общее и особенное // Жилищное право. – 2008. – № 4.

77. Мухаметзянова Л. М. Актуальные вопросы оформления самовольных переустройств и перепланировок жилых помещений // Юрист. – 2010. – № 3.
78. Поваров Ю.С. Перевод жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое // Цивилист. – 2009. – № 4.
79. Пылин В. В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. – 1999. – № 9.
80. Пылин С. В. Муниципальный контроль: проблемы и пути правового обеспечения // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11.
81. Пчелинцева Л. М., Пчелинцев С. В. Некоторые вопросы теории жилищного права: история и современность // Жилищное право. – 2003. – № 2.
82. Рахвалова М.Н. Решит ли изменение законодательства проблему обеспечения жилыми помещениями детей-сирот? // Семейное и жилищное право. – 2014. – № 5. – С. 42–44.
83. Субачев В.В. Муниципальные законодательные интересы: понятие, природа, закономерности осуществления. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – № 6.
84. Суслова С. И. Доходные дома или жилые помещения, предоставляемые по договору найма в государственном и муниципальном жилищных фондах // Жилищное право. – 2008. – № 5.
85. Усков О. Ю. Эволюция права на жилище // Журнал российского права. 2005. – № 8.
86. Фасеев И. Ф. Актуальные проблемы правового регулирования осуществления местного самоуправления // Местное самоуправление в России. Сб. докладов по правовым и методологическим проблемам развития. – М., 2001.
87. Фадеев В.И. Проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации// Сб. докладов по правовым и методологическим проблемам развития. – М., 2001.
88. Фадеев В.И. Конституционные основы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. Сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России МГЮА, посвящённый 15-летию Конституции Российской Федерации. – М., 2008.
89. Шешко Г. Ф. Право на жилище: конституционные принципы и жилищное законодательство // Цивилист. – 2007. – № 4.
90. Шелудякова Т. В., Соломаха Д.В. Право на жилище и государственная жилищная политика в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовой аспект // Семейное и жилищное право. – 2012. – № 6. – С. 43–47.
91. Широков А. Н. Направления совершенствования местного самоуправления на основе практики его функционирования//Местное самоуправление в России: сб. статей / Под ред. В. Б. Зотова. – М., 2003.

92. Шугрина Е. С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 68–71.

### 3. Диссертации. Авторефераты диссертации

93. Алексикова О.Е. Конституционное право на жилище в современной России: содержание, обеспечение, защита: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2013.
94. Бадулина Е.В. Обеспечение конституционного права граждан на жилище органами местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.
95. Власов А.В. Ипотечное кредитование как способ реализации конституционного права человека и гражданина в Российской Федерации на жилище: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.
96. Дитяковский М. Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики: автореф. дис... докт. юрид. наук. – Омск, 2008.
97. Крюкова Е.С. Прекращение прав на жилые помещения в связи со сносом жилого дома: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2006.
98. Лазарева Е.В. Конституционно-правовые основы социальной защиты молодых семей в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2010.
99. Маслей С. Э. Компетенция органов местного самоуправления в жилищной сфере: Муниципально-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук – Омск, 2006.
100. Нечай И.В. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в жилищной сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2009.
101. Подгорбунских А.В. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению прав и законных интересов граждан на жилище: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2010.
102. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2008.
103. Тюрин П. Ю. Конституционное право человека и гражданина на неприкосновенность жилища в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2003.

Обеспечение права на жилище  
органами местного самоуправления

Редактор Нарбут В. В.  
Корректор Романосова Т. Д.  
Компьютерная вёрстка Дерр Л. А.

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

---

Подписано в печать 02.11.2015  
Формат 60x90/16. Печ. л. 9,0. Печать офсетная. Тираж 150 экз. Заказ №

---

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «ОСТ ПАК новые технологии»  
125319, г. Москва, ул. Академика Ильюшина, д. 16, корп. 1