Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Конституционно-правовые основы компетенции органов местного самоуправления в жилищной сфере

**Год:**

2011

**Автор научной работы:**

Огаркина, Кристина Николаевна

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Казань

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.02

**Специальность:**

Конституционное право; муниципальное право

**Количество cтраниц:**

210

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Огаркина, Кристина Николаевна

Введение .3

Глава 1. Теоретико-правовые основы жилищной сферы, как предмета муниципальной деятельности

§; 111 .Понятие жилищной' сферы .:.-. 17

§ 1.2. Историко-правовои анализ развития законодательства о компетенции органов местного самоуправления в жилищной сфере\* .:.45

Глава 2; Разграничение компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов; местного самоуправления в жилищной сфере

§;2.1. Разграничение предметов ведения? и полномочий;; Российской'; Федерации и субъектов Российской Федерации в жилищной сфере.:.71-

§'2.2. Разграничение предметов ведения?',- и1 полномочий ; субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в жилищной jg .'.'.'.' .•.'■\*.:

Глава 3. Реализация полномочий органами местного самоуправления.в жилищной сфере , ^

§3.1. Компетенция и полномочия органов местного самоуправления при осуществлениищеятельностив жилищной сфере . .145

§ 3.2., Компетенция»; органов, местного самоуправления по реализации : отдельных государственных полномочий в жилищной сфере. .„.;.:.;. .162

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Конституционно-правовые основы компетенции органов местного самоуправления в жилищной сфере"

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

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

По своей специфике жилищная проблема актуальна для всех уровней организации публичной власти в Российской Федерации: федеральной, региональной и муниципальной, что требует их совместной деятельности для ее решения. Для\* обеспечения, благоприятной обстановки в жилищной сфере каждый; из указанных уровней организации власти, помимо общих, имеет также и свои специфические задачи. Так, в соответствии с федеральным законодательством, задачи федеральной и региональной власти связаны преимущественно с осуществлением регулятивной и контрольной деятельности в области государственной политики, в жилищной сфере, а органы местного самоуправления призваны осуществлять непосредственную жилищную деятельность на своей территории:

Современный период экономического развития России характеризуется наличием тенденций к реформированию сложившейся, с начала; 1990-х- годов системы норм в жилищной сфере. Так, были приняты Конституция Российской Федерации, Жилищный, Гражданский, Градостроительный; Земельный; кодексы и многие другие нормативные правовые акты. В то. же времяшрактическая реализация ряда положений законодательства'-связана со 'значительными сложностями и проблемами в рассматриваемой сфере. .

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

Научные изыскания по местному самоуправлению и отдельным; его проблемам в настоящее время продолжаются, однако в научной теоретической литературе не уделяется; достаточного внимания вопросам полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере,: хотя; в данной области выделяются серьезные проблемы, препятствующие развитию местного самоуправления в Российской Федерации. Поэтому одной из целей работы являются попытка' восполнить имеющийся1; пробел; рассмотреть вопросы избранной темы, начиная с теоретических и исторических аспектов формирования;" системы законодательства и- отношений:, между местным самоуправлением и государством;: исследовать их констигуционногиравовую основу В; современной? России. Ири' этом- на, первое место выдвигается проблема? разграничения; предметов ведения: и полномочий между федеральными, органами; власти, органами; власти: субъектов;- Федерации^ и, органами»; местного- самоуправления! в жилищной сфере, урегулирование-которошпозволитнормализовать \* в: дальнейшем» взаимодействие.населениями\* местного самоуправления с государством.

Объектом диссертационного исследования являются» общественные отношения; возникающие между федеральными; органами государственной власти, органами;: государственной; власти субъектов Российской Федерации; и органами местного самоуправления но поводу формирования?компетенции, органов местного самоуправления в жилищной сфере:

Предметом? исследования; — конституционно-правовые нормы, закрепляющие предметы исключительного ведения и. полномочия органов государственной власти Российской: Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливающие' сферу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а . также определяющие пределы самостоятельности местного самоуправления^ при формировании компетенции органов местного самоуправлениям жилищной сфере. Теоретические основы: Монографических исследований, посвященных проблемам деятельности органов местного самоуправления в жилищной сфере в Российской Федерации практически нет, публикаций в форме; научных статей , или тезисов выступлений на конференциях очень мало.-. . 'f. ;.■'.

Правовые; основы компетенции или отдельные вопросы правового статуса органов местного самоуправления исследовались в работах: Лбдулатипова. Р.Г., Алибастрова И.А., Арзамасова Ю.Г., Атаманчук F.B., БаглаячМЕВ!, Бачило ИШ1,.Биджевой;С!Ю;, Бондаря Н:С., Елигич -Золотарев М:В:,,Дитятковского М-Ю^,,Добрынина;Н:М:, Ерегина?А;Н:, ЖелезновагБШ:,, Зотова В!Б., Иванова-В:В;, Игнатюк И;А.,: Козлова- IO:M:., Коробовой А.Н., Кочетковой- HtB'-,.Круглика\*'(Г.Й',.-Кузнецова\*Hit®,.Кутафина\*©Ж--, Лазарева; Б;М., Литовкина; В:Н., Мадьяровой А\В;, Иавлушкина;: А.В:, ПронинотЛ., ©едугинш ШИ!, Султанова^ Е.Б., Тимченко В!, Тихомирова? К).А.,Толстого\* Ю:К., Умновой И.'А., Фадеева В.И., ХабриевойТ.Я:, ШафирА.Е., L11турнсва А;Е. И др. ; " '

Достоинством? указанных' работ является« подробное рассмотрение самой компетенции органов местного самоуправления. Однако в правовой науке не проводилось специальное исследование конституционно-правовых источников и механизма формирования? компетенции органов, местного самоуправления в жилищной сфере. :

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

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

Цель, диссертационного исследования - установить конституционно-правовые основы полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти-субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в вопросах формирования и реализации компетенции органов местного самоуправления в жилищной сфере. Целью исследования определены следующие задачи: г \*

- рассмотреть структуру общественных отношений'жилищной-сферы, с точки зрения их (принадлежности) отнесения к предметам исключительного ведения« Российской Федерации или субъектов Российской\* Федерации,' к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов'Российской Федерации или к вопросам ведения органов местного самоуправления;

- исследовать. ■ историческую- закономерность изменения\* конституционно-правовых основ полномочий федеральных\* органов государственной власти го органов государственной- власти.' субъектов Российской^ Федерации - по формированию (установлению и г изменению)- компетенции, органов» местного- самоуправления в жилищнойсфере; г ,

- определить, полномочия федеральных органов.государственной власти, по предметам\* исключительного, ведения» Российской, Федерации, и, по< предметам совместного ведения». Российской-» Федерации и субъектов Российской Федерации в жилищной сфере и правовой механизм реализации полномочий федеральных органов государственной, власти при формировании компетенции органов местного самоуправления в этой области;

- определить полномочия органов государственной" власти субъектов^ Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации в жилищной сфере и правовой механизм участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании компетенции органов местного самоуправления в этой области жилищной сферы; изучить практику и выявить пределы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в жилищной сфере; исследовать пределы самостоятельности органов местного самоуправления при , формировании компетенции и механизм реализации их компетенции в жилищной сфере.

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

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

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

Научная новизна диссертационного исследования. Диссертация является первой попыткой комплексного исследования конституционно-правовых основ компетенции и полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере применительно к современным условиям

Российской Федерации. С учетом различных юридических дисциплин (конституционного, муниципального, административного, жилищного права) проведено исследование современных теоретических и практических проблем деятельности органов местного самоуправления, их взаимоотношений с органами государственной власти с соблюдением при этом баланса интересов местной власти и государства, государства и граждан в жилищной сфере.

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

Основные положения диссертационного исследования, которые выносятся на защиту:

Положения выносимые на защиту:

1. Наряду с традиционными подходами к определению понятия жилищной сферы, предлагается рассматривать жилищную сферу как предмет ведения разных уровней публичной власти.

Общественные отношения в жилищной сфере, с юридической точки зрения, образуют четыре достаточно самостоятельные группы.

Первая группа — это общественные отношения, которые составляют предмет исключительного ведения Российской Федерации.

Регулирование прав и свобод человека и гражданина, финансовое и кредитное регулирование, федеральная государственная собственность и управлению ею, установление основ федеральной политики и федеральные программы, гражданское законодательство и другие предметы исключительного ведения Российской Федерации, закрепленные в статье 71

Конституции Российской Федерации, целиком и полностью распространяются на жилищную сферу.

Вторая группа - это« общественные отношения в. жилищной сфере, образующие предмет ведения субъектов Российской Федерации, так как они находятся вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации! по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Третью группу общественных отношений, в жилищной сфере, согласно статье 72 Конституции\* Российской Федерации, образует предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской-Федерации. '

В первую очередь. — это жилищное^ законодательство, установление общих принципов организации\* системы, органов государственной власти и органов,« местного самоуправления, административное законодательство, вопросы владения, пользования и распоряжения- землей, земельное законодательство, установление общих принципов налогообложения^ и сборов в Российской Федерации и другие вопросы.

Четвертая группа общественных отношений в жилищнош сфере представляет собой-вопросьгведения местного самоуправления\*.

2. Жилищная политика, как часть жилищной сферы; является\* целенаправленным процессом' воздействия, федеральных органов государственной\* власти, органов государственной власти субъектовV и органов местного самоуправления на общественные отношения, составляющие предметы ведения-или вопросы ведения-.этих органов.

Жилищная, политика' находит свое выражение в нормотворческой, правореализационной, организационной и другой\* деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В наибольшей» степени жилищная политика в\* современных условиях проявляется в виде государственных и муниципальных программ развития жилищной сферы, в целом, или по отдельным направлениям развития жилищной'сферы. ■

Следует особо отметить, что государственные и муниципальные программы развития- . жилищной сферы« не только разграничивают полномочия;, но и устанавливают области; формы и методы; взаимодействия федеральных органов?- государственной власти, органов" государственной власти субъектов' Российской Федерации^ ж органов местного самоуправления.

3: Основные полномочия федеральных органов государственной власти по? предметам; исключительного5 ведениям Российской Федерации« щ по предметам совместного ведения' Российской Федерации и субъектов Российской? Федерациихв>жилищнойасфере:закрепленылв5Жилищном<кодексе РоссийскойгФедерацищноюнише^ структурированы;по)предметам'ведениями. сформулированы как незакрытый;иеречень.

Большинство полномочий федеральных органов государственной. власти, которые закреплены, в Жилищном! кодексе РФ, предполагают необходимость ¡участияг органов; местного самоуправления? в> их реализации, хотя прямое указание на это участие отсутствует. .;' ':

Обязательность участия; органов местного самоуправления в< реализации полномочий? федеральных органов государственной- власти^ можно: вывести; из полномочий органов местного^, самоуправления«' в\* жилищной сфере, которые закреплены в:статье Г^

За редким!. исключением, аналогичным- образом, сформулировано, участие органов местного самоуправления в реализации\*полномочий; органов государственной! власти^ субъектов у Российской; Федерации: Полномочия' органов« государственной! власти, субъектов Российской Федерации по предметами, совместного ведения и по предметам, субъекта Российской Федерации/ также не структурированы и закреплены; как незакрытый перечень. . .

Принципиальное положение ЖК РФ о том, что органы местного самоуправления: могут принимать нормативные: правовые акты, содержащие нормы, ре1улирующие жилищные отношения в пределах своих полномочий в соответствии с Кодексом, другими' федеральными законами, иными, нормативными;: правовыми' актами1 Российской? Федерации; законами и иными нормативными правовыми актами.субъектовгРоссийской Федерации; не отвечает на вопрос об уровнях и механизме: определения^ компетенции органов местного самоущжвления. .

Разграничение полномочий; федеральных органов; государственной?, власти и органов тосударственнош власти? субъектбв РоссийскойзФедерации, в зависимости; от предметов», ведения; позволит более точно закрепить формы и методы; определения компетенций- и процедур деятельности' органов ? местного самоуправления: Г) только5 в - федеральных законах (иных нормативных правовых; актах; Российской^ Федерации);' 2) в; федеральных законах и законах субъектов Российской; Федерацищ З) только в; законах субъектов? Российской; Федерации (иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации). ,

4. Большая! часть, жилищной- сферы образует предмет совместного^ ведения\*Российской Федерации и; субъектов»РоссийскошФедерации;

В^; этош области; основным способом? разграничения; полномочий, федеральных органов: государственной власти и органов: государственной власти? субъектов? Российской Федерации по определению?: компетенции» органов местного самоуправления- являются федеральные законы и принимаемые: в. соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации. . : Вместе с тем следует признать возможным, а в ряде случаев и необходимым,, использование опережающего законодательства субъектов Российской! Федерации:

Среди разнообразных правовых форм разграничения полномочий не исчерпали своих возможностей соглашения, особенно, между федеральными исполнительными органами государственной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. Действующее российское законодательство . не определяет полномочия органов государственной власти субъектов Российской федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации в жилищной сфере: ' •

Конституционный: принцип- остаточного формирования самостоятельной компетенции: органов государственной власти: субъектов Российской Федерации в полной мере распространяется на определение предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по этим предметам ведения в жилищной сфере.

Безусловно, положительным вариантом было1 бы закрепление принципов . определения самостоятельных полномочий органов государственной, власти субъектов; Российской Федерации в жилищной, сфере в Жилищном кодексе Российской Федерации или в других, специальных федеральных законах. ■ , . ;

Наиболее эффективным механизмом; определениям компетенции органов местного самоуправления по? участию в- реализации полномочий органов: государственной власти по предметам, ведения субъекта Российской/ Федерации, в жилищной сфере является^ наделение органов' местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

6. Историко-правовой анализ свидетельствует о? совершенствовании законодательства в вопросах разграничения полномочию: между федеральными органамшгосударственной власти, органами: государственной власти, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; Выявлена тенденция> сокращения; объема самостоятельных полномочий органов государственной власти- субъектов Российской Федерации по нормативно-правовому регулированию жилищной сферы, в том числе при определении компетенции.органов местного самоуправления.'

Одновременно возрастает участие органов'государственной власти субъектов; Российской Федерации: в реализации полномочий федеральных органов государственной' власти по предметам совместного ведения в жилищной сфере.

7. Основы компетенции, в том числе: механизм, формирования и реализации компетенции органов местного самоуправления в жилищной сфере определяется взаимодействием конституционных принципов. В первую очередь,, взаимодействием- принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина,, федеративного устройства, социального российского государства и принципа самостоятельности органов местного; самоуправлениях ^ /

Принцип, самостоятельности органов местного самоуправления проявляется . в том, что основы компетенции , органов? местного самоуправления- поселений и городских округов в жилищной сфере-определяются? вопросами местного значения и полномочиями органов местного самоуправления по вопросам, не отнесенным» к вопросам? местного значения;.-- ■ '•. ; ; ' '.• .'.•.'■:■.',•' • ; / ' '

Принцип приоритета прав и свобод человека Ич гражданина^ иг прйнцит Российской Федерации как социального государства являются конституционной основой для-, обязанностей, органов - местного самоуправления участвовать в гарантиях реализации прав и свобод человека и гражданина в жилищной: сфере, независимо от места проживания человека и с учетом'общероссийских стандартов жилищной: сферы.

Проведенное исследование; показало, что на основе конституционных принципов федеративного устройства Российской Федерации значительная часть компетенции» органов .местного самоуправления в жилищной' сфере связана с участием, органов местного самоуправления; в реализации полномочий органов государственной власти.

Органы местного самоуправления реально участвуют в реализации:

1.) полномочий' федеральных органов государственной власти; по предметам исключительного ведения Российской Федерации;

2) полномочий федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

3) полномочий органов государственно»власти; субъектов; Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; :

4) полномочий; органов государственной > власти- субъектов Российской Федерациипопредметам; ведения субъектов 'Российской Федерации; ,

Анализ законодательства и правоприменительной' практики, свидетельствует о необходимости совершенствования нормативно- правовой базы компетенции; органов^ местного\* самоупр!авления, в жилищной, сфере, главным образом; за? счет конкретизации; ¡степени; участия; и- пределов; ! самостоятельности, органов;, местного самоуправления, при участии' в реализации полномочий органовтосударственной власти.

Практическая значимость диссертационной работы\* заключается: в; том; что1 она? имеет как теоретическое, таю и прикладное значение. Теоретические выводы, диссертационного' исследования! могут быть использованы в научной; работе;; включены в ■ учебные? курсы- по-конституционному^ и муниципальному праву,, при совершенствовании; нормативно-правовой-основы органов местного самоуправления в жилищной-• сфере. Прикладные результаты, работы могут быть, использованы при решении: практических задач в жилищной- сфере органами, местного самоуправления! . в- подготовке; учебно-методической; литературы ; для работников муниципальных служб, установления информирования граждан о предстоящем, илт. возможном, жилищном строительстве, их участии в публичных слушаниях по вопросам жилищной деятельности.

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

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, логикой раскрытия поставленной проблемы. Работа состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения и списка использованных нормативных правовых актов и литературы.

Для ззаказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>