

*На правах рукописи*



ШАЙДУЛИНА Елена Михайловна

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В  
СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА: ПРАВОВЫЕ  
ОСНОВЫ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный  
процесс; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Иркутск – 2015

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Иркутский государственный университет»

**Научный руководитель –**

**Шишкина Наталья Эдуардовна**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного  
права и теории права Иркутского госу-  
дарственного университета

**Официальные оппоненты:**

**Игнатенко Виктор Васильевич**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного и  
административного права Байкальского  
государственного университета, заслу-  
женный юрист Российской Федерации

**Тепляков Дмитрий Олегович**  
кандидат юридических наук, доцент, до-  
цент кафедры конституционного и муни-  
ципального права Института государства  
и права Тюменского государственного  
университета

**Ведущая организация –**

Федеральное государственное бюджет-  
ное образовательное учреждение выс-  
шего образования «**Уральский государ-  
ственный юридический университет**»

Защита диссертации состоится «25» марта 2016 г. в 13.30 час. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре ФГБОУ ВО «Тюменский государственный университет», расположенном по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18, а также на официальном сайте ТюмГУ <http://d21227406.utmn.ru/alldef>.

Автореферат разослан «\_\_» февраля 2016 года.

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



М. В. Бородач

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Тема полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) уже на протяжении нескольких десятилетий остается болезненной как для государственных институтов, так и для большинства российских граждан. Преобразования в сфере ЖКХ продолжаются, однако качественных изменений в отрасли, несмотря на постоянный высокий спрос на услуги, практически не происходит. С одной стороны, в ЖКХ появились новые высокотехнологичные механизмы в сферах теплоснабжения, водоотведения, капитального ремонта и управления жильем, с другой стороны, внедрить их повсеместно – задача трудная, долгосрочная, иногда практически неразрешимая. Системный кризис ЖКХ с каждым годом усугубляется: стоимость услуг неуклонно растет, при этом там, где не произошло внедрения новых технологий, их качество снижается, коммунальная инфраструктура приходит в упадок.

Важным шагом на пути преодоления кризиса стало бы в том числе исследование и решение проблем реализации полномочий именно органов городского самоуправления, поскольку правовое регулирование сферы ЖКХ начиналось с города. В городах большое количество многоквартирных домов и широко развита инфраструктура (что не всегда характерно для муниципальных районов и сельских поселений), – это выступает предпосылкой наибольшего объема полномочий в данной сфере именно у органов городского самоуправления.

В современной науке муниципального права отсутствуют исчерпывающие монографические работы, посвященные анализу проблем реализации полномочий органов городского самоуправления в сфере ЖКХ. В существующей отечественной научной юридической литературе зачастую рассматриваются только в общем виде полномочия органов местного самоуправления в сфере ЖКХ без их привязки к городам. В этой связи полномочия органов городского самоуправления в жилищно-коммунальной сфере, практика их осуществления нуждаются в углубленном исследовании.

В результате реализуемой в настоящее время муниципальной реформы появились новые для российского муниципального права термины – «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район». Органы местной власти этих муниципальных образований обладают определенными полномочиями и в сфере ЖКХ, которые еще не подвергались специальному научному анализу.

Вопрос осуществления полномочий органов местного самоуправления в сфере ЖКХ весьма актуален для городов, которые выполняют функции административных центров субъектов Российской Федерации, поскольку в них сосредоточен значительный человеческий потенциал, управленческие связи, большинство промышленных предприятий, медицинские, культурно-просветительские и другие учреждения. В сложившихся условиях представляется обоснованным исследовать способы закрепления и практику реализации полномочий органов местного самоуправления городских округов и городских округов с внутригородским делением, выполняющих функции административных центров субъектов Российской Федерации, в сфере ЖКХ.

Органы городского самоуправления реализуют свои полномочия в сфере ЖКХ, помимо прочего, посредством тесного взаимодействия с управляющими организациями, осуществляющими управление многоквартирными домами. Вместе с тем в их взаимодействии достаточно часто возникают проблемы, для решения которых требуется совершенствование отдельных законодательных и подзаконных актов.

В статье 2 Жилищного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> определено, что органы местного самоуправления обеспечивают защиту прав и законных интересов потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда, следовательно, особое значение для эффективной реализации полномочий органов местного самоуправления приобретает изучение механизма защиты прав граждан в сфере ЖКХ, созданного на муниципальном уровне.

---

<sup>1</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

**Степень разработанности темы исследования.** В рамках общих конституционно- и муниципально-правовых исследований рассматриваются вопросы правового статуса отдельных видов муниципальных образований, вопросы местного значения, полномочия и система органов местного самоуправления, в том числе в работах таких ученых, как С. А. Авакьян, М. В. Баглай, Н. С. Бондарь, Т. М. Бялкина, В. И. Васильев, И. В. Выдрин, А. Ю. Докучаев, А. К. Захаров, В. В. Игнатенко, С. Д. Князев, Е. И. Козлова, А. Н. Кокотов, А. Н. Костюков, О. Е. Кутафин, Л. А. Нудненко, Н. Л. Пешин, В. Д. Плесовских, Д. О. Тепляков, М. Ю. Тихомиров, В. И. Фадеев, Т. Я. Хабриева, Г. Н. Чеботарев, А. И. Черкасов, К. Ф. Шеремет, Н. Э. Шишкина, С. И. Шишкин, Е. С. Шугрина и др.

В рамках диссертационных исследований изучались вопросы правового статуса городских округов (А. Ю. Докучаевым, 2011 г., А. К. Захаровым, 2014 г.), проблемы административных центров субъектов Российской Федерации (С. И. Штань, 1999 г., С. В. Сабаевой, 2011 г.), а также влияние особенностей городского хозяйства на полномочия органов местного самоуправления городского округа в сфере муниципального бюджетного процесса (Д. О. Тепляковым, 2011 г.), однако в них не рассматривалась тема полномочий органов местного самоуправления в жилищно-коммунальной сфере.

Тематика ЖКХ является предметом научного анализа диссертаций по экономике (Г. С. Закревская, 1994 г., В. И. Занин, 2008 г., П. Н. Колесников, 2006 г., Е. В. Шухорова, 2008 г., М. Б. Рыбальченко, 2008 г., А. О. Кондрашов, 2012 г., О. Г. Тимчук, 2013 г. и др.), гражданскому праву (Ю. А. Кицай, 2012 г., М. В. Гулей, 2010 г., С. Ф. Должиков, 2008 г., Л. В. Хисамутдинова, 2012 г. и др.), административному праву (Л. П. Ягодина, 2008 г., Т. С. Плеханова, 2009 г., А. В. Широков, 2008 г. и др.).

Среди ученых, исследовавших проблемы в сфере ЖКХ с позиций конституционного и муниципального права, следует выделить В. В. Григорьева («Правовое регулирование городского хозяйства в Российской Федерации: конституционные и муниципальные аспекты», 2004 г.), А. А. Нефедова («Конституционно-правовой

механизм реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере коммунального обслуживания населения», 2010 г.), Е. В. Шишкину («Жилищно-коммунальное хозяйство как предмет ведения органов местного самоуправления: муниципально-правовой аспект», 2011 г.), А. В. Стукалова («Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства», 2013 г.).

Вместе с тем в настоящее время отсутствуют комплексные диссертационные исследования, посвященные анализу полномочий органов городского самоуправления в сфере ЖКХ, в том числе в связи с поправками к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятыми 27 мая 2014 г., в результате которых вопросы местного значения городского и сельского поселения были разграничены, а также появились новые виды муниципальных образований.

**Объектом** диссертационного исследования выступают общественные отношения, связанные с осуществлением органами городского самоуправления полномочий в жилищно-коммунальной сфере.

**Предмет** диссертационного исследования составляют теоретические положения по заявленной проблематике, совокупность правовых норм, регламентирующих деятельность органов городского самоуправления в сфере ЖКХ, а также соответствующие правоприменительные акты.

**Целью** настоящего диссертационного исследования является комплексный анализ теоретических и практических вопросов, связанных с реализацией органами городского самоуправления полномочий в сфере ЖКХ, а также выработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования в жилищно-коммунальной сфере.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие **задачи**:

1. Обобщить и систематизировать имеющиеся взгляды по проблематике реализации полномочий органами городского самоуправления в сфере ЖКХ, оценить эти взгляды с учетом современного правопонимания.

2. Разработать и обосновать элементы концепции, содержащей основные теоретические знания о полномочиях органов городского самоуправления в сфере ЖКХ, в том числе:

а) дать правовую характеристику понятиям «городское поселение», «городской округ», «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район»;

б) сравнить полномочия органов городского самоуправления в сфере ЖКХ с полномочиями органов местного самоуправления сельских поселений и муниципальных районов в этой же сфере;

в) обосновать необходимость закрепления вопросов местного значения, относящихся к сфере ЖКХ (за исключением благоустройства), за городским округом с внутригородским делением как муниципальным образованием «верхнего» уровня;

г) исследовать в историческом аспекте правовое регулирование жилищно-коммунального хозяйства в городах России;

д) уточнить и дополнить категориальный (понятийный) аппарат юридической науки авторскими определениями таких понятий, как «жилищно-коммунальное хозяйство» и «полномочия органов городского самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства»;

е) исследовать особенности правового регулирования полномочий в сфере ЖКХ и проблемы их реализации органами местного самоуправления городских округов, выполняющих функции административных центров субъектов Российской Федерации;

ж) выявить проблемы, возникающие при взаимодействии органов городского самоуправления с управляющими компаниями в сфере ЖКХ;

з) исследовать созданный на муниципальном уровне механизм защиты прав граждан в сфере ЖКХ.

3. На основе проведенного исследования сформулировать рекомендации, направленные на совершенствование законодательства и деятельности органов городского самоуправления в сфере ЖКХ.

**Методологической основой** диссертации являются общенаучные методы: описание, системно-структурный подход, классификация, анализ и синтез, дедукция и индукция. Важнейшее место среди использованных в работе занимает диалектический метод познания и его требования всесторонности, полноты исследования, изучения явления в его развитии, взаимосвязи и взаимозависимости.

В исследовании используется метод сравнения: путем сопоставления предметов, явлений, их свойств установлены тождества и различия между ними (при изучении понятий «городское поселение», «городской округ», «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район»; полномочий органов городского самоуправления в сфере ЖКХ, полномочий органов местного самоуправления сельских поселений и муниципальных районов в этой же сфере и т.д.).

Любое исследование невозможно без применения законов лингвистики в качестве основы для сравнения и анализа научных дефиниций, а также законов формальной логики (при изложении всего материала исследования, формулировании выводов). Данные законы позволяют глубоко проникнуть в суть исследуемого явления, выявить возможные противоречия. В этом же направлении используется и формально-юридический метод, позволяющий провести анализ смежных юридических конструкций и категорий.

Использование метода сравнительного правоведения способствовало выявлению общих и особенных черт юридических конструкций и дефиниций. В исследовании применяется и историко-правовой метод посредством ретроспективного изучения правовых актов, регламентирующих полномочия органов городского самоуправления в жилищно-коммунальной сфере. В работе также использованы и другие методы научного познания.

**Эмпирическая база исследования.** В диссертационной работе проанализирован значительный объем эмпирического материала, в том числе нормативные правовые акты, международные договоры, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации по очерченной проблематике. Исследовано региональное законодательство и осо-

бенно законы субъектов Российской Федерации о статусе административного центра, об общественных советах по вопросам ЖКХ и др. Проведен анализ муниципальных норм, регулирующих общественные отношения в жилищно-коммунальной сфере.

Автором активно изучались практика реализации органами городского самоуправления полномочий в сфере ЖКХ в субъектах Российской Федерации, решения и определения судов общей юрисдикции, арбитражных судов, публикации в периодической печати. Соискателем проведено анкетирование граждан, направленное на исследование мнения населения городов по вопросам ЖКХ и качеству реализации органами местного самоуправления своих полномочий в этой сфере (Забайкальский край, Иркутская, Новосибирская области, Республики Саха (Якутия) и Бурятия).

**Нормативная база исследования.** Выводы и предложения, содержащиеся в работе, основаны на исследовании и оценке норм международных правовых актов, Конституции Российской Федерации и федеральных законодательных актов, подзаконных правовых актов Российской Федерации. Исследованы конституции, уставы субъектов Российской Федерации, законы и подзаконные правовые акты 57 субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, муниципальные правовые акты городских поселений, городских округов, муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, регулирующие отношения в сфере ЖКХ. Большое внимание уделено муниципальным правовым актам преимущественно городских округов и городских поселений, а в отдельных случаях – муниципальных районов, регулирующим механизм защиты прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, созданный на муниципальном уровне и др.

**Научная новизна** диссертации состоит в представлении комплексного исследования проблем правового регулирования и практики реализации полномочий органов городского самоуправления в жилищно-коммунальной сфере. Впервые в рамках диссертационного исследования проведен анализ основ правового статуса новых видов муниципальных образований: городского округа с внутригородским

делением и внутригородского района. Доказано, что разделение вопросов местного значения в сфере ЖКХ между городским округом с внутригородским делением и внутригородским районом противоречит принципу единства городского хозяйства.

Выявлены существенные признаки, характеризующие жилищно-коммунальное хозяйство, на основе которых предложено авторское определение понятия «жилищно-коммунальное хозяйство» и разработано доктринальное определение категории «полномочия органов городского самоуправления в сфере ЖКХ», что дополнило понятийный аппарат юридической науки.

Проанализированы сложившиеся в регионах России модели регулирования полномочий органов местного самоуправления городских округов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, в сфере ЖКХ и определена наиболее оптимальная из них. Исследованы основные формы взаимодействия органов городского самоуправления с управляющими компаниями в сфере ЖКХ и выявлены возникающие в их взаимодействии проблемы. Дана характеристика механизма защиты прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, созданного на муниципальном уровне.

Научная новизна настоящей работы конкретизируется в положениях, выносимых на защиту, в которых уточняются результаты исследования, вытекающие из поставленных задач.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Сделан вывод о том, что особенности обеспечения жизнедеятельности населения в сельских поселениях предполагают более узкий круг вопросов местного значения по сравнению с городскими поселениями. Выявлены отличия городского поселения от сельского, которые обуславливают неизбежные различия и в вопросах местного значения, установленных для городских и сельских поселений, что позволит учитывать организационные, материальные и иные возможности органов местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях по решению вопросов местного значения.

2. Предложено закрепить вопросы местного значения, относящиеся к сфере жилищно-коммунального хозяйства (за исключением благоустройства), за

городским округом с внутригородским делением (учитывая, однако, местную специфику), поскольку это обусловлено целостностью инфраструктуры и необходимостью сохранения единства городского хозяйства.

3. Доказана взаимосвязь развития правового регулирования полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства с развитием города, позволяющая сделать вывод о том, что правовая регламентация жилищно-коммунальной сферы берет свое начало именно в городе и что полномочия в данной сфере всегда возлагались на местные органы власти.

4. Предложено авторское определение понятия «жилищно-коммунальное хозяйство» как отрасли хозяйственной деятельности по обеспечению в границах территории муниципального образования благоприятных и безопасных условий проживания населения, а также надежной и устойчивой работы систем жизнеобеспечения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими публично значимые функции.

5. С учетом предложенного автором определения понятия «жилищно-коммунальное хозяйство» в научный оборот предлагается ввести определение полномочий органов городского самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства как системы прав и обязанностей органов городского самоуправления, их должностных лиц, необходимых для решения вопросов местного значения, связанных с обеспечением благоприятных и безопасных условий проживания населения, а также надежной и устойчивой работы систем жизнеобеспечения в границах территории муниципального образования.

6. Выявлен наиболее оптимальный вариант регулирования и финансового обеспечения полномочий городских властей по выполнению функций административного центра субъекта Российской Федерации – комбинированная модель, при которой происходит делегирование муниципальным органам части государственных полномочий по выполнению функций столицы региона с предоставлением на эти цели субвенций из регионального бюджета наряду с софинансированием субъ-

ектом Российской Федерации расходных обязательств, возникающих при выполнении органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, в форме субсидий. Указанную модель можно рекомендовать для использования в субъектах Российской Федерации с учетом специфики местного самоуправления в конкретном регионе России.

7. Сделан вывод о том, что создание управляющих компаний в сфере жилищно-коммунального хозяйства в организационно-правовой форме унитарных предприятий при наличии аналогичных по профилю деятельности организаций в определенных случаях следует квалифицировать как нарушение Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», поскольку перечень случаев создания унитарных предприятий ограничен. Рекомендовано соответствующим органам (Прокуратуре Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службе России) при осуществлении контроля (надзора) за соблюдением российского законодательства обращать особое внимание на подобные нарушения.

8. В соответствии с действующим законодательством определение порядка проведения внеплановой проверки, предусмотренной ст. 165 Жилищного кодекса Российской Федерации, оставлено на усмотрение местных либо региональных властей. Предложено полномочия по регламентации процедуры проведения указанной проверки передать исключительно на региональный уровень. Поскольку проведение органами местного самоуправления внеплановой проверки деятельности управляющей организации, обслуживающей государственный и частный жилищные фонды – это полномочия органов государственного жилищного контроля, обосновано, что необходимо эти полномочия делегировать на муниципальный уровень с учетом императивных предписаний, установленных гл. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

9. Сделан вывод о том, что на сегодняшний день на муниципальном уровне сложилась определенная система органов, созданных для защиты прав

граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства, как типичных (традиционных), таких как представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, так и нетипичных (нетрадиционных): общественные советы по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, комиссии по соблюдению жилищного законодательства и др. Практика функционирования нетипичных органов показывает, что они довольно эффективно могут осуществлять защиту прав граждан в жилищно-коммунальной сфере.

10. Контроль общественных советов по вопросам жилищно-коммунального хозяйства в целях защиты прав граждан в жилищно-коммунальной сфере во многом носит формально-декларативный характер, поскольку либо такие советы обладают весьма номинальными полномочиями, либо не разработан сам порядок проведения таких проверок в некоторых муниципальных образованиях. Предложено для повышения роли таких общественных советов наделить их контрольно-надзорными полномочиями: правом направлять запрос на получение необходимой информации и документов, связанных с выполнением подконтрольными субъектами своих функций; полномочием по передаче своих решений для принятия мер в соответствующие органы и др.

**Теоретическая значимость** диссертации заключается в том, что имеющиеся в работе теоретико-методологические положения и выводы будут способствовать дальнейшему развитию научного знания о понятии и содержании категорий: жилищно-коммунальное хозяйство, полномочия органов городского самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Полученные результаты могут быть использованы для дальнейших исследований в науке муниципального права, касающихся правового статуса новых видов муниципальных образований, полномочий органов местного самоуправления.

Положения и выводы исследования, концептуальные решения проблем реализации полномочий органов городского самоуправления в сфере ЖКХ позволили внести вклад в теорию развития полномочий городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов.

**Практическая значимость** результатов диссертационного исследования состоит в возможности их системного использования в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при реализации ими своих полномочий в сфере ЖКХ, в обеспечении более эффективной работы механизма защиты прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, созданного на муниципальном уровне.

Результаты исследования могут быть использованы в дальнейших научных разработках по данной проблематике, а также в образовательной деятельности при подготовке лекций, проведении семинарских и практических занятий по конституционному праву России, муниципальному праву России, при преподавании специальных курсов по исследуемой тематике.

В работе содержится комплекс предложений по изменению и уточнению правовых норм Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. По отдельным вопросам обобщена практика правового регулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что позволит органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в дальнейшей деятельности учитывать имеющийся опыт. В ходе проведенного исследования выявлен наиболее благоприятный (с точки зрения защиты прав местного самоуправления) способ урегулирования, а также финансового обеспечения полномочий городских округов, которые выполняют функции административных центров субъектов Российской Федерации.

**Степень достоверности результатов исследования.** Выводы, сделанные в работе, подкрепляются ссылками на нормы действующего законодательства, сопровождаются их системным толкованием, а также примерами из судебной практики, данными анкетирования, отражающими потребности населения. Сравнительный анализ нормативных правовых актов разных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований проводился с учетом их иерархии, юридической силы. Более обоснованными полученные выводы делает и опора на современные теоретические разработки в области конституционного и муниципального права.

**Апробация результатов исследования** осуществлена по следующим направлениям:

– основные идеи, теоретические положения и практические рекомендации диссертации изложены в пятнадцати публикациях автора по теме исследования, четыре из которых были размещены в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований;

– ключевые положения работы излагались на конференциях различного уровня: Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации» (Иркутск, 12 ноября 2011 г.); IV Международной научно-практической конференции «Право как основа современного общества» (Москва, 21 ноября 2011 г.); межвузовской научно-практической конференции «Государство и гражданское общество: механизмы взаимодействия» (Иркутск, 5–6 апреля 2012 г.); Международной студенческой научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации» (Иркутск, 13–14 апреля 2012 г.); IV Международной заочной научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» (Москва, апрель 2012 г.); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы теории и практики государственного управления в Российской Федерации» (Иркутск, 20–21 сентября 2012 г.); научно-практической конференции «Правовая политика современной России: реалии и перспективы» (Иркутск, 10 ноября 2012 г.); круглом столе с международным участием «Правозащитная деятельность органов государственной власти: проблемы и перспективы» (Иркутск, 7 декабря 2012 г.); Международной научно-практической конференции «Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы» (Иркутск, 5 апреля 2013 г.); XI Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых «Личность, общество, государство и право. Проблемы соотношения и взаимодействия» (Тюмень, 16 апреля 2015 г.);

– основные положения диссертационного исследования были обсуждены на заседании кафедры конституционного права и теории права Юридического института Иркутского государственного университета.

**Структура** диссертационного исследования определяется его целями и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, обозначена степень научной разработанности, формулируются объект и предмет исследования, определяются цель и задачи, его методологическая основа, эмпирическая и нормативная база исследования, научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, отражены теоретическая и практическая значимость, указана информация о степени достоверности и апробации результатов исследования, приведены сведения о структуре диссертации.

Первая глава диссертации **«Теоретико-правовые основы статуса муниципальных образований «городское поселение», «городской округ», «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район»** включает в себя два параграфа.

*Первый параграф «Городские поселения, городские округа, городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы как виды муниципальных образований»* посвящен правовой характеристике понятий «городское поселение», «городской округ», «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район».

Городские поселения и городские округа как виды муниципальных образований имеют общие признаки. Одним из таких признаков является большой перечень вопросов местного значения в сфере ЖКХ у органов местного самоуправления именно городских поселений и городских округов по сравнению с сельскими

поселениями и муниципальными районами. Рассмотренный дисбаланс распределения полномочий обусловлен спецификой и особенностями обеспечения жизнедеятельности населения в сельских поселениях.

В ходе современной муниципальной реформы в России появились новые муниципальные образования – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, которые характеризуются наличием определенных особенностей в сравнении с иными муниципалитетами. Субъектам Российской Федерации предоставлена возможность расширения перечня вопросов местного значения внутригородского района посредством закрепления также иных вопросов местного значения, установленных для городских округов. Автор доказывает отсутствие необходимости закрепления вопросов местного значения в сфере ЖКХ за внутригородским районом. Предлагается, исходя из принципа единства городского хозяйства, оставить вопросы местного значения, относящиеся к сфере ЖКХ (за исключением благоустройства), за городским округом с внутригородским делением как муниципальным образованием «верхнего» уровня (учитывая, однако, местную специфику).

Практика функционирования городского округа с внутригородским делением (на примере г. Челябинска) в части закрепления полномочий в сфере ЖКХ показала, что существующее в г. Челябинске разграничение полномочий в сфере ЖКХ между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов противоречит Федеральному закону № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

*Второй параграф «Особенности правового статуса городских округов и городских округов с внутригородским делением, выполняющих функции административных центров субъектов Российской Федерации» посвящен характеристике правового статуса городских округов и городских округов с внутригородским делением, на органы местного самоуправления которых возложено выполнение функций административных центров субъектов Российской Федерации.*

На основе проведенного анализа региональных законов, регламентирующих статус административных центров субъектов Российской Федерации, установлены отличия городских округов и городских округов с внутригородским делением, выполняющих функции административных центров субъектов Российской Федерации, от городских округов и городских округов с внутригородским делением, на которые выполнение таких функций не возложено. В качестве одной из отличительных черт указаны специфические права и обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в связи с осуществлением городом функций административного центра субъекта Российской Федерации.

Выявлены особенности городских округов с внутригородским делением, выполняющих функции административных центров субъектов Российской Федерации, отличающие их от обычных городских округов, выполняющих те же функции. В частности, в Федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплена возможность законами субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные вопросы местного значения для городского округа с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Пока анализ практики функционирования городских округов с внутригородским делением, выполняющих функции административного центра субъекта Российской Федерации, показал, что дополнительных вопросов местного значения именно в связи со статусом города как столицы региона не установлено.

Вторая глава **«Полномочия органов городского самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: понятийный аппарат и общая характеристика»** состоит из трех параграфов.

*В первом параграфе «История правового регулирования сферы жилищно-коммунального хозяйства в городах России»* исследован процесс закрепления полномочий в сфере ЖКХ в контексте историко-правового генезиса в России.

Выделены три периода в развитии нормативного регулирования, повлиявших на эволюцию содержания полномочий органов местного самоуправления в жилищно-коммунальной сфере. В качестве критерия выделения этапов развития полномочий органов местного самоуправления в сфере ЖКХ были взяты даты принятия основополагающих нормативных актов в рассматриваемой области.

Доказано, что правовая регламентация сферы ЖКХ берет свое начало именно в городе (Наказ о Градском благочинии 1649 г. распространял свое действие только на Москву) и что полномочия в данной сфере всегда возлагались на местные органы власти.

Кроме того, выявлено, что по мере развития городов происходило количественное увеличение полномочий местных органов власти в жилищно-коммунальной сфере.

*Во втором параграфе «Понятие и признаки жилищно-коммунального хозяйства: вопросы правового регулирования»* исследуются признаки ЖКХ и формулируется дефиниция данного понятия.

Автором рассмотрены различные трактовки понятия ЖКХ, а также смежных с ним понятий. На основе анализа теоретических положений, норм Конституции Российской Федерации и отраслевого законодательства, а также законов субъектов Российской Федерации о жилищно-коммунальном хозяйстве диссертантом выявлены существенные признаки, характеризующие жилищно-коммунальное хозяйство, что позволило сформулировать авторское определение понятия «жилищно-коммунальное хозяйство».

Отмечается существование огромного количества нормативных актов, как оперирующих термином ЖКХ, так и косвенно раскрывающих его суть через определение смежных с ним понятий. Однако единого понятийного аппарата, включающего в себя специфические термины в области ЖКХ, не существует, что порождает различные коллизии и ошибки, в том числе судебные споры. При этом обосновано отсутствие необходимости принятия единого нормативного акта, регулирующего сферу ЖКХ на федеральном уровне.

*В третьем параграфе «Полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: понятие и виды»* исследуется категория «полномочия органов местного самоуправления».

Отмечено отсутствие единой позиции у отечественных исследователей по поводу правовой природы полномочий органов публичной власти, в том числе полномочий органов местного самоуправления. Указаны признаки, которые позволяют относить полномочия органов местного самоуправления одновременно к правам и обязанностям.

Проанализированы классификации полномочий органов местного самоуправления в сфере ЖКХ (по форме закрепления, по форме деятельности, по содержанию и др.).

Обозначено, что категория «полномочия органов местного самоуправления в сфере ЖКХ» является малоизученной. Автор, исходя из разработанного им понятия ЖКХ, предлагает и раскрывает свое понимание термина «полномочия органов городского самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

Третья глава **«Особенности реализации органами городского самоуправления полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства»** состоит из трех параграфов.

*В первом параграфе «Реализация органами местного самоуправления городских округов и городских округов с внутригородским делением, выполняющих функции административных центров субъектов Российской Федерации, полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства»* исследуется практика реализации органами местного самоуправления городских округов, выполняющих функции столицы региона, полномочий в сфере ЖКХ, а также способы их финансового обеспечения.

Обосновано, что только городские округа и городские округа с внутригородским делением могут осуществлять функции административного центра субъекта Российской Федерации, поскольку это обусловлено необходимостью наделе-

ния и осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в связи с исполнением городом функций административного центра региона.

Установлено, что инфраструктура городских округов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, испытывает дополнительную нагрузку в связи с нахождением на их территории органов государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов государственной власти, представительств субъектов Российской Федерации, представительств иностранных государств. Автор отмечает значимость сохранения исторически сложившегося природного и архитектурного облика города и поддержания высокого уровня благоустройства и содержания улиц как для органов местного самоуправления городского округа, так и для органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Обосновано закрепление в региональном законодательстве полномочий, в том числе в сфере ЖКХ, за органами местного самоуправления городского округа в связи с исполнением им функций административного центра субъекта Российской Федерации и способов их финансового обеспечения.

На основе проведенного анализа региональных законов о статусе административного центра субъекта Российской Федерации выделено несколько моделей регулирования и финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления городских округов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, в сфере ЖКХ. Представлена наиболее оптимальная модель для органов местного самоуправления, на которые возложены функции административного центра региона.

Сформулированы предложения по совершенствованию отдельных правовых актов субъектов Российской Федерации, касающихся регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере ЖКХ.

*Второй параграф «Взаимодействие органов городского самоуправления с управляющими компаниями в сфере жилищно-коммунального хозяйства»*

посвящен анализу существующих форм взаимодействия муниципальных органов с управляющими организациями в жилищно-коммунальной сфере.

Проведенный анализ действующего законодательства позволил выявить следующие формы взаимодействия органов городского самоуправления с управляющими компаниями в сфере ЖКХ: при создании управляющей компании, при отборе муниципальными органами управляющей организации, при финансировании муниципальными властями деятельности управляющих компаний, а также при контроле со стороны органов местного самоуправления за деятельностью управляющих компаний в сфере ЖКХ.

В ряде случаев в ходе такого взаимодействия были выявлены проблемы. В частности, в Федеральном законе от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» установлен закрытый перечень случаев, когда унитарные предприятия могут создаваться, но нередко государственными и муниципальными органами это правило нарушается. Предложено Федеральной антимонопольной службе России и Прокуратуре Российской Федерации при осуществлении контроля (надзора) за соблюдением российского законодательства обращать на эти факты внимание.

В статье 165 Жилищного кодекса Российской Федерации закреплена обязанность органа местного самоуправления по проведению внеплановой проверки деятельности управляющей организации, в отношении которой было направлено обращение на предмет невыполнения условий договора по управлению многоквартирным домом. На основе проведенного исследования автор делает вывод о том, что система, заложенная в ст. 165 Жилищного кодекса Российской Федерации, недостаточно эффективна, поскольку имеет место дублирование и параллелизм полномочий органов власти различных уровней.

*В третьем параграфе «Механизм защиты прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, созданный на муниципальном уровне»* исследуется функционирование на муниципальном уровне системы органов, деятельность которых направлена в том числе на защиту прав граждан в жилищно-коммунальной сфере.

В статье 2 Жилищного кодекса Российской Федерации определено, что органы местного самоуправления обеспечивают защиту прав и законных интересов потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда. Установлено, что органы местного самоуправления обязаны защищать права и свободы граждан, в том числе в сфере ЖКХ.

Согласно ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольно-счетный орган, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления в пределах очерченной законом компетенции могут участвовать в защите прав граждан вообще и в сфере ЖКХ в частности.

Обозначено, что наибольшую эффективность в защите прав граждан в сфере ЖКХ представительным органом может проявить такая форма контроля, как депутатское расследование, которая, однако, сопровождается сложной и длительной процедурой. Установлено, что более оперативно представительным органом могут решаться вопросы по защите прав граждан в сфере ЖКХ в рамках депутатского запроса, депутатских слушаний и парламентского часа. Выявлено, что особое внимание в местных представительных органах, в местных администрациях и их структурных подразделениях, а также главами муниципальных образований уделено работе по рассмотрению обращений граждан.

Анализ муниципальных правовых актов, регламентирующих работу общественных советов по вопросам ЖКХ, комиссий по соблюдению жилищного законодательства и др., позволил выявить некоторые проблемы, связанные с защитой прав граждан в сфере ЖКХ. Автор высказывает предложения по совершенствованию

нию правовых актов муниципальных образований, касающихся вопросов деятельности таких советов в сфере ЖКХ и позволяющих сделать более эффективной защиту прав граждан в жилищно-коммунальной сфере.

Выявлено, что на сегодняшний день на муниципальном уровне сложилась определенная система органов, созданных для защиты прав граждан в сфере ЖКХ, как типичных (традиционных), так и нетипичных (общественные советы по вопросам ЖКХ, комиссии по соблюдению жилищного законодательства и др.). Рассмотренная система органов имеет особую значимость и представляет интерес с точки зрения защиты прав граждан в сфере ЖКХ, во-первых, потому что уровень муниципального управления наиболее приближен к населению и граждане в случае обращения в указанные органы власти за защитой своих прав могут рассчитывать на квалифицированную и оперативную помощь, и, во-вторых, в связи с тем, что данные органы способствуют реализации прав граждан в жилищно-коммунальной сфере.

**В заключении** автор приводит наиболее значимые выводы, полученные в результате проведенного диссертационного исследования.

**В приложении** представлена анкета, направленная на исследование мнения населения городов по вопросам ЖКХ и качеству реализации органами местного самоуправления своих полномочий в этой сфере (Забайкальский край, Иркутская, Новосибирская области, Республики Саха (Якутия) и Бурятия).

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО  
ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ  
ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований**

1. Черняева, Е.М. (Шайдулина, Е.М.) Понятие жилищно-коммунального хозяйства: вопросы правового регулирования / Е.М. Черняева // Сибирский юридический вестник. – 2011. – № 4 (55). – С. 46 – 53. – 0,83 п.л.
2. Черняева, Е.М. (Шайдулина, Е.М.) Развитие полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: вопросы периодизации // Baikal Research Journal. – 2012. – № 1. // URL: <http://eizvestia.isea.ru> – 0,42 п.л.
3. Шайдулина, Е.М. О некоторых формах взаимодействия органов местного самоуправления и управляющих компаний в сфере жилищно-коммунального хозяйства / Е.М. Шайдулина // Сибирский юридический вестник. – 2012. – № 2 (57). – С. 55 – 61. – 0,75 п.л.
4. Шайдулина, Е.М. Некоторые особенности защиты прав граждан общественными советами по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, создаваемыми на муниципальном уровне / Е.М. Шайдулина // Вестник Бурятского государственного университета. – 2013. – № 2. – С. 160 – 164. – 0,57 п.л.

**Публикации в иных изданиях**

5. Черняева, Е.М. (Шайдулина, Е.М.) Полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: вопросы классификации / Е.М. Черняева // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации: междунар. научно-практ. конф. (Иркутск, 12 ноября 2011 г.): тез. докладов / [отв. ред. Н.Э. Шишкина]. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2011. – С. 91 – 94. – 0,2 п.л.

6. Черняева, Е.М. (Шайдулина, Е.М.) Особенности развития полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства в середине XIX – начале XX вв. / Е.М. Черняева // Материалы IV Международной научно-практической конференции «Право как основа современного общества» (Москва, 21 ноября 2011 г.). – М.: Спутник+, 2011. – С. 24 – 26. – 0,18 п.л.
7. Шайдулина, Е.М. О некоторых особенностях участия органов местного самоуправления в создании юридических лиц, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами / Е.М. Шайдулина // Государство и гражданское общество: механизмы взаимодействия: материалы межвуз. науч.-практ. конф. (Иркутск, 5–6 апреля 2012 г.): тез. докладов. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. – С. 282 – 287. – 0,24 п.л.
8. Шайдулина, Е.М. О некоторых вопросах регулирования порядка предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов: муниципально-правовой аспект / Е. М. Шайдулина // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации: междунар. студ. научно-практ. конф., посвящ. памяти декана юрид. фак. Иркут. гос. ун-та, проф. Н.И. Трофимова (Иркутск, 13–14 апреля 2012 г.): тез. докладов / [отв. ред. Н.Э. Шишкина]. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2012. – С.103 – 105. – 0,16 п.л.
9. Шайдулина, Е.М. О полномочиях органов местного самоуправления городских округов, выполняющих функции административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, в сфере жилищно-коммунального хозяйства / Е.М. Шайдулина // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сборник работ участников IV междунар. заочной науч.-практ. конф. аспирантов и молодых ученых. – М., 2012. – С. 122 – 129. – 0,42 п.л.
10. Шайдулина, Е.М. Механизм защиты прав населения в сфере жилищно-коммунального хозяйства представительным органом муниципального образования / Е.М. Шайдулина // Вестник Сибирской академии права, экономики и управления. – 2012. – № 2 (6) (июль–декабрь). – С. 33 – 34. – 0,28 п.л.

11. Шайдулина, Е.М. Обращение граждан в органы местного самоуправления как способ защиты прав в сфере жилищно-коммунального хозяйства / Е.М. Шайдулина // Правовая политика современной России: реалии и перспективы: материалы науч.-практ. конф., посвящ. 75-летию образования Иркутской области (Иркутск, 10 ноября 2012 г.): тез. докладов / [отв. ред. Н.В. Безик]. – Иркутск, 2012. – С.107 – 109. – 0,18 п.л.
12. Шайдулина, Е.М. О системе органов, созданных на муниципальном уровне власти для защиты прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства / Е.М. Шайдулина // Правозащитная деятельность органов государственной власти: проблемы и перспективы: материалы круглого стола с междунар. участием (Иркутск, 7 декабря 2012 г.): тез. докладов / [отв. ред. Е.М. Якимова]. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. – С. 158 – 162. – 0,31 п.л.
13. Шайдулина, Е.М. Об использовании органами местного самоуправления программно-целевого метода при защите прав потребителей в жилищно-коммунальной сфере / Е.М. Шайдулина // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Иркутск, 5 апреля 2013 г.): в 2 ч.: тез. докладов / [отв. ред. Е.М. Якимова]. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2013. – Ч. 1. – С. 220 – 224. – 0,29 п.л.
14. Шайдулина, Е.М. Городские округа, выполняющие функции столиц (административных центров) субъектов Российской Федерации: некоторые аспекты понятийного аппарата / Е.М. Шайдулина // 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства: сб. науч. тр. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. – С. 261 – 266. – 0,35 п.л.
15. Шайдулина, Е.М. О некоторых проблемах проведения органом местного самоуправления внеплановой проверки деятельности управляющей организации в сфере жилищно-коммунального хозяйства / Е.М. Шайдулина // Личность, общество, государство и право. Проблемы соотношения и взаимодействия: материалы XI Всероссийской науч.-практ. конф. (Тюмень, 16 апреля 2015 г.): сборник науч. статей / [под науч. ред. Н.М. Добрынина]. – Тюмень: Вектор Бук, 2015. – С. 55 – 59. – 0,47 п.л.

Подписано в печать 20.01.2016. Тираж 120 экз.  
Объем 1,0 уч-изд. л. Формат 60x84/16. Заказ 25.  
Издательство Иркутского государственного университета  
664025, г. Иркутск, Гагарина бульвар, 36  
тел.: 8 (3952) 24-14-36  
E-mail: [izdat@lawinstitut.ru](mailto:izdat@lawinstitut.ru)