Отзыв

об автореферате диссертации Подгорбунских Андрея Владимировича «Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению прав и законных интересов граждан на жилище», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право (Омск - 2010 – 22 с.)

Охрана и реализация конституционных прав и свобод граждан невозможна без развития необходимой правовой базы и механизмов ее применения. Для полноценной реализации конституционных прав и свобод, в том числе и для реализации права граждан на жилище, необходим четкий, сбалансированный правовой механизм. В механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина определенное место и роль принадлежит органам местного самоуправления как непосредственным регуляторам процесса правообеспечения, поскольку именно на местном (муниципальном) уровне осуществляется обеспечение большинства прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных главой 2 Конституции Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами.

Так, реализуя одно из первостепенно важных прав в социальной сфере, а именно право на жилище, органы местного самоуправления в соответствии со статьей 40 Конституции Российской Федерации обязаны поощрять жилищное строительство, создавать условия для осуществления права на жилище. Конституция Российской Федерации провозгласила право на жилище в числе основных субъективных социально-экономических прав и свобод. В соответствии с Конституцией Российской Федерации малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилье предоставляется бесплатно или за

доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Обращение Подгорбунских Андрея Владимировича к теме полномочий органов местного самоуправления по обеспечению прав и законных интересов граждан на жилище заслуживает внимания с теоретической точки зрения и с позиции правоприменительной практики.

Как следует из автореферата, результаты диссертационного исследования позволили автору разработать научно обоснованные теоретические положения и практические рекомендации, выявить несогласованность правовых норм и пробелы в действующем законодательстве, регулирующем те или иные вопросы, связанные с полномочиями органов местного самоуправления по обеспечению прав и законных интересов граждан на жилище.

Ознакомление с авторефератом показывает, что содержание диссертации соответствует избранной теме, целям и задачам исследования и поставленные цели достигнуты.

В диссертационном исследовании, судя по автореферату, рассмотрен широкий круг вопросов: от теоретических основ полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения прав и законных интересов граждан на жилище до конкретных групп полномочий органов местного самоуправления в указанной сфере: полномочия органов местного самоуправления при осуществлении жилищного строительства и капитального ремонта жилых домов; полномочия органов местного самоуправления при осуществлении контроля за деятельностью управляющих организаций; полномочия органов местного самоуправления по предоставлению субсидий и компенсаций на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (с. 10, 11, 15, 19).

Выводы по каждой из обсуждаемых проблем снабжены развернутой аргументацией, нашедшей отражение в автореферате, и, как правило,

убеждают в правильности занятой автором позиции. Некоторые из них представляются наиболее удачными.

Заслуживает внимания сформулированное автором понятие «полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения прав и законных интересов граждан на жилище», как совокупности прав и обязанностей органов местного самоуправления, направленных на обеспечение возможности каждого гражданина иметь и использовать в целях проживания индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями либо жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд (с. 7, 11).

Безусловно, правомерна позиция автора, в соответствии с которой полномочия органов местного самоуправления по обеспечению реализации гражданами прав и законных интересов на жилище следует подразделять на отдельные группы, которые можно считать «инструментами» по обеспечению реализации гражданами своих прав и законных интересов на жилище. При этом автором выделяются следующие группы полномочий: полномочия органов местного самоуправления при осуществлении жилищного строительства; полномочия органов местного самоуправления при осуществлении капитального ремонта жилых домов; полномочия органов местного самоуправления по управлению жилищным фондом; полномочия органов местного самоуправления по предоставлению субсидий и компенсаций на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (с. 7, 11, 15, 19).

Следует поддержать вывод автора о том, что необходимо законодательно закрепить возможность участия органов местного самоуправления в долевом строительстве с использованием иных (неденежных) форм исполнения своих обязательств перед застройщиками, в том числе: путем использования в качестве доли участия имущества муниципального образования; посредством предоставления застройщику

определенных имущественных прав; путем освобождения застройщика от выполнения определенных обязательств (с. 7).

Научной новизной обладает и ряд иных, сформулированных автором положений и выводов, выносимых на защиту.

Убедительными выглядят аргументы в пользу необходимости совершенствования жилищного законодательства, в части выделения в статье 14 Жилищного кодекса Российской Федерации в качестве отдельного полномочия органов местного самоуправления возможности использования бюджетных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений (с. 7).

Не вызывает возражений вывод о двойственности правового положения органов местного самоуправления как представителей собственника жилых помещений и как административных органов, что определяет специфику полномочий при осуществлении контроля за деятельностью управляющих организаций. Выступая как представители собственников, органы местного самоуправления обладают полномочиями по принятию решения о выборе управляющей организации (в домах, где наряду с жилыми помещениями, принадлежащими муниципальному образованию, имеются жилые помещения, имеющие иных собственников; в домах, где все жилые помещения находятся в муниципальной собственности), а также по осуществлению контроля за деятельностью управляющей организации в рамках заключенного договора на управление многоквартирным домом (с. 7).

Следует выделить в качестве элементов новизны и предложения автора о необходимости внесения изменений в статью 46.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации в части установления возможности принятия решения органами местного самоуправления о развитии застроенных территорий при наличии на соответствующей территории не только многоквартирных домов, а любых объектов жилищного фонда.

Важное значение для раскрытия темы имеет проведенное А.В. Подгорбунских исследование теоретических основ полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения прав и законных интересов граждан на жилище. Автором рассмотрены научные исследования, посвященные попыткам раскрыть полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищных прав граждан. Делается вывод о том, что в имеющихся научных работах полномочия органов местного самоуправления никогда не рассматривались с позиции помощи гражданам при реализации ими своих прав на жилище (с. 10-11).

Автореферат диссертации А.В. Подгорбунских содержит и другие достоинства, несомненно, относящиеся как к актуальности, новизне, так и практическому значению.

Конечно, при освещении столь непростой темы исследования о полномочиях органов местного самоуправления по обеспечению прав и законных интересов граждан на жилище автор не мог (и не смог бы) избежать ряда неясностей и попросту спорных положений, основные из которых можно отнести к недостаточно аргументированным или дискуссионным.

Во-первых, отмечая в автореферате, что Конституция Российской Федерации возлагает на органы местного самоуправления обязанности, которые относятся к компетенции Российской Федерации и ее субъектов, а Жилищный кодекс Российской Федерации развивает положения Конституции, при этом положения Жилищного кодекса Российской Федерации, устанавливающие полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере, не согласуются с положениями Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с. 10), автор не выдвигает предложений о совершенствовании законодательства в этой части, во всяком случае, в автореферате эти предложения не сформулированы.

Общеизвестно, что федеральное законодательство, регулирующее деятельность органов местного самоуправления в жилищной сфере, складывается из жилищного законодательства и законодательства о местном самоуправлении**.** Основы деятельности органов местного самоуправления в жилищной сфере раскрыты через их полномочия (ст. 14 Жилищного кодекса Российской Федерации). Компетенция органов местного самоуправления в области жилищных отношений установлена не идентично в Жилищном кодексе Российской Федерации и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данное обстоятельство приводит не только к коллизиям в законодательстве, но и к невозможности для органов местного самоуправления эффективно исполнять свои полномочия в указанной сфере деятельности. Поэтому возникает необходимость в приведении компетенции органов местного самоуправления в области жилищных отношений, установленной Жилищным кодексом Российской Федерации, в соответствие с полномочиями этих органов, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Представляется, что, исследуя тему о полномочиях органов местного самоуправления по обеспечению прав и законных интересов граждан на жилище, автору следовало сформулировать конкретные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения прав и законных интересов граждан на жилище.

Во-вторых, выдвигая идею о том, что полномочия органов местного самоуправления по обеспечению реализации гражданами прав и законных интересов на жилище следует подразделять на отдельные группы, автор не называет ряд полномочий органов местного самоуправления, без реализации которых невозможно в полной мере обеспечить реализацию прав и законных интересов граждан на жилище. Так, диссертантом не отнесены ни к какой

группе полномочий органов местного самоуправления и не выделены в отдельную группу следующие полномочия органов местного самоуправления, которые предусмотрены статьей 14 Жилищного кодекса Российской Федерации: 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; ведение в установленном порядке учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма; предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда.

Представляется, что названные выше полномочия органов местного самоуправления имеют самое прямое отношение к обеспечению прав и интересов граждан на жилье. Кстати, диссертант, обосновывая актуальность темы исследования, освещает злободневность проблемы улучшения жилищных условий для большого количества граждан Росси, называя такие данные: в улучшении жилищных условий нуждается около 75 % российских граждан, в то время как объемы строительства нового жилья покрывают потребности лишь 2 % населения страны (с. 4).

Кроме этого, по нашему мнению, автору в данном диссертационном исследовании надлежало подробно рассмотреть проблемы реализации такого полномочия органов местного самоуправления, как полномочие по обеспечению социальным жильем малоимущих граждан (ст. 14, 49 Жилищного кодекса Российской Федерации). Учитывая социально-экономическое положение большинства муниципальных образований, что самым непосредственным образом влияет на реализацию указанного полномочия органов местного самоуправления, следовало, по нашему мнению, сформулировать предложения о необходимости оказания органам местного самоуправления государственной помощи в реализации указанного

полномочия, либо сформулировать предложения об изменении действующего законодательства в части перераспределения тяжести данного полномочия между всеми уровнями публичной власти.

Высказанные замечания имеют частный, а некоторые – спорный характер и представляют собой элемент научной полемики. Они не влияют на общую положительную оценку автореферата, соответствующего требованиям ВАК, предъявляемым к авторефератам на соискание ученой степени кандидата юридических наук, а автор диссертации Подгорбунских Андрей Владимирович заслуживает присуждения ему искомой ученой степени по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право.

Заместитель директора
по экспертно-правовой работе
Иркутского областного государственного
научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства
и правовой информации им. М. М. Сперанского»,
кандидат юридических наук Э. С. Бондарева

26 января 2010 г.