

УДК 342.55(470)(091)  
ББК Х621.011.2

Е.М. Черняева

**РАЗВИТИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА:  
ВОПРОСЫ ПЕРИОДИЗАЦИИ**

Рассматривается один из вариантов периодизации развития полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства. В развитии полномочий органов местного самоуправления в жилищно-коммунальной сфере автор выделяет три основных периода.

*Ключевые слова:* периодизация, полномочия органов местного самоуправления, жилищно-коммунальное хозяйство.

E.M. Chernyaeva

**DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT POWERS  
IN THE SPHERE OF HOUSING AND COMMUNAL SECTOR:  
PERIODIZATION ISSUES**

The article deals with one of variants of periodization of developing self-government powers in housing and communal sector, where the author distinguishes three main periods.

*Keywords:* periodization, local government powers, housing and communal sector.

Ключевую роль в выявлении перспектив развития полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее — ЖКХ) играет понимание исторических факторов становления компетенции данных органов в этой сфере.

Развитие полномочий органов местного самоуправления в жилищно-коммунальной сфере можно подразделить на три основных периода, имеющих в своем составе ключевые этапы.

**I период (1649–1917 гг.) — Дореволюционный период.** Характеризуется тем, что государство, понимая важность создания качественных условий для жизни человека в городах и населенных пунктах России, приняло на себя обязанность по управлению и регулированию этих процессов на местах. Полномочия в сфере ЖКХ в рассматриваемый период были возложены на органы полиции.

*На первом этапе (1649–1721 гг.)* в 1649 г. царем Алексеем Михайловичем был подписан «Наказ о Градском благочинии» [7, с. 164–166]. Данный документ регламентировал, главным образом, государственные меры «бережения от огня» и поддержания порядка в городе, что не вполне вписывается в современное понимание термина ЖКХ. Не вдаваясь в полемику о том, как сегодня в различных науках трактуется ЖКХ, коротко отметим, что пожарная безопасность и охрана общественного порядка, на сегодняшний день не включаются в содержание ЖКХ. Однако, с определенной натяжкой, учитывая время принятия документа (XVII в.), и тот факт, что в соответствии с ним, государство впервые приняло на себя заботы по созданию и обеспечению условий, предотвращающих порчу или уничтожение жилья, можно все же рассматривать

указанный Наказ как документ, с которого началось формирование политики государства в рассматриваемой сфере.

*На втором этапе (1721–1802 гг.)* Уставом главного магистрата 1721 г. была учреждена полиция, которой были переданы функции «общественного благочиния»: «...полиция производит чистоту по улицам и в домах...» [12, с. 297]. Позднее Екатерина II к обязанностям полиции отнесла благоустройство улиц, вывоз нечистот, содержание в безопасном состоянии дорог, улиц, мостов и переправ в городе [13, с. 467, 472, 474].

*На третьем этапе (1802–1864 гг.)* Манифестом об учреждении министерств 1802 г. создается единый государственный орган, ответственный за жизнеобеспечение населения — Министерство внутренних дел [4, с. 244]. Вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности населения, были переданы департаментам этого ведомства и его исполнительным органам на местах. Таким образом, полномочия в сфере ЖКХ были возложены на местные органы, поскольку именно они владеют информацией о реальной ситуации на местах, и вопросы, связанные с жилищно-коммунальным обслуживанием населения целесообразнее и эффективнее решать как раз на местном уровне.

К особенностям *четвертого этапа (1864–1917 гг.)* относится появление местного (земского) самоуправления в губерниях и уездах (1864 г.) [11, с. 1–14] и в городах (1870 г.) [1, с. 821–839]. Анализ нормативных актов о городском общественном самоуправлении позволяет сделать вывод о взаимосвязи развития жилищно-коммунальных полномочий с развитием городов. У городов была большая потребность в ЖКХ по сравнению с сельскими местностями. Связано это с размерами городов: они крупнее, проживающего в них населения больше, чем в деревнях, как следствие, в городских поселениях необходимость в удовлетворении повседневных коммунально-бытовых нужд ощущалась острее. К ведению земских учреждений в хозяйственной сфере относилось «...устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений и путей сообщения, содержащихся за счет земства» [11, с. 2]. Городам же принадлежал гораздо больший круг дел: внешнее благоустройство города, т.е. строительство согласно утвержденному плану, а также заведование устройством и содержанием улиц, площадей, мостов и набережных, тротуаров и бульваров, городской санитарией (сточные трубы, канавы), городским водопроводом, а также освещение городского поселения [1, с. 823].

**II период (1917–1991 гг.) — Советский период.** Характеризуется упразднением полиции и местного самоуправления. Вместо городского и земского самоуправления была создана система местных Советов, самостоятельность которых в решении вопросов местного значения была ограничена законодательством и директивами вышестоящих Советов. Вместе с тем, сложно говорить о жилищно-коммунальных полномочиях именно органов местного самоуправления, поскольку в советской России местное самоуправление рассматривалось как часть государственного самоуправления [10, с. 155]. Отметим лишь, что за благоустройство территории, содержание жилья, водо- и теплоснабжение стали отвечать центральные ведомства [2, с. 152]. В этот период начала существовать монопольная система эксплуатации жилья и предоставления коммунальных услуг государственными организациями, убыточная деятельность которых в значительной мере дотировалась государством.

**III период (1991г.—наше время) — Постсоветский период,** который характеризуется признанием и закреплением института местного самоуправления, изменением условий финансирования жилищно-коммунальных услуг для населения с постепенным сокращением уровня

бюджетного дотирования ЖКХ, осознанием необходимости проведения жилищно-коммунальной реформы.

В рамках данного периода предлагается выделить следующие этапы:

На первом этапе (1991–1995 гг.) был принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [8], в котором нашли отражение некоторые общемировые стандарты местного самоуправления, в частности, специализация органов местного самоуправления главным образом на удовлетворении коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения без возложения на органы ответственности за состояние производственной сферы на территории.

Законом 1991 г. были внесены коренные изменения в систему взаимодействия представительных и исполнительных органов власти с целью установления рационального баланса предметов ведения: к полномочиям Советов в области ЖКХ относились вопросы установления цен и тарифов на услуги, оказываемые муниципальными предприятиями; правил пользования водозаборными сооружениями, предназначенными для удовлетворения нужд населения; утверждения правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, а также установления порядка признания жилых домов и жилых помещений непригодными для постоянного проживания.

В свою очередь, местная администрация, будучи органом исполнительной власти, организовывала эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, входящих в состав муниципальной собственности; распределяла муниципальный жилищный фонд, вела учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и, соответственно, предоставляла им жилые помещения в домах муниципального жилищного фонда; осуществляла контроль за надлежащей эксплуатацией жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства; обеспечивала бесперебойное коммунальное обслуживание населения, устойчивую работу объектов водо-, газо-, тепло-, энергоснабжения, а также принимала меры по обеспечению населения топливом. Помимо этого к компетенции администрации относились вопросы организации благоустройства территории, привлечения на договорной основе к этой работе различных организаций и населения; вопросы озеленения, охраны зеленых насаждений и водоемов, создания мест отдыха граждан; обеспечения надлежащего содержания мест захоронения [8].

Однако практика применения Закона 1991 г. обнаружила правовые проблемы, связанные с тем, что многие нормы не находили действительно-го механизма их реализации, поскольку не были подкреплены текущим законодательством.

На втором этапе (1995–1997 гг.) был принят Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5], согласно которому в ведении муниципальных образований находились вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми наделялись органы местного самоуправления. Таким образом, к предметам ведения органов местного самоуправления в сфере ЖКХ законодатель отнес следующие сферы: содержания муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений; организации, содержания и развития муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации; организации снабжения населения топливом; содержания и строительства дорог местного значения; благоустройства и озеленения; организации утилизации и переработки бытовых отходов; организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения [5].

На третьем этапе (1997–2003 гг.) Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425 утверждена Концепция реформы ЖКХ, в соответствии с которой детализировались полномочия органов местного самоуправления (добавились в основном контрольные полномочия). В частности, органам местного самоуправления было рекомендовано осуществлять контроль за установлением тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения и других потребителей путем введения оценки объективности расчета затрат и прибыли предприятий-естественных монополистов для формирования цен. Названная Концепция предусматривала возможность проведения органами местного самоуправления наряду с органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственного контроля и регулирования качества жилищно-коммунального обслуживания, при этом указанные органы должны были контролировать не только соблюдение стандартов качества предоставляемых услуг, но и наличие соответствующих договоров [9].

В рамках четвертого этапа (2003 г. – наше время) массив нормативных актов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления в сфере ЖКХ, был существенно обновлен и увеличен. В 2003 г. был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6], заменивший одноименный Закон 1995 г. С 2005 г. начал действовать Жилищный кодекс РФ [3], регулирующий, в том числе полномочия органов местного самоуправления в жилищно-коммунальной сфере. Завершая характеристику жилищно-коммунальных полномочий местных органов, хотелось бы отметить, что компетенция муниципальной власти в сфере ЖКХ на современном этапе — это предмет отдельного исследования.

Резюмируя изложенное, можно заключить, что, во-первых, с развитием городов тесно связано расширение полномочий местных органов в сфере ЖКХ. Во-вторых, если преимущественно в советский период большая часть полномочий по содержанию отрасли ЖКХ осуществлялась за счет казны государства, то, начиная с постсоветского периода, происходит постепенное изменение условий финансирования в результате приватизации имущества, при этом органы местного самоуправления на современном этапе обладают в основном организационными и контрольными полномочиями в жилищно-коммунальной сфере.

### Список использованной литературы

1. Городовое положение от 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи: собр. 2-е с 12 дек. 1825 — 1 марта 1881 г. — СПб., 1874. — Т. 45. Отделение 1-е, № 48498.
2. Декрет об учреждении Комиссариата по местному самоуправлению // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. — 1917. — № 10. — Ст. 153. — М., 1942.
3. Жилищный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2005. № 1 (часть 1). — Ст. 14.
4. Манифест об учреждении министерств от 8 сент. 1802 г. // Полное собрание законов Российской Империи: собр. 1-е. — СПб., 1830. — Т. 27: с 1802 по 1803.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.
7. О Градском благочинии: наказ от 30 апр. 1649 г. // Полное собрание законов Российской империи: собр. 1-е. — СПб., 1830. — Т. 1: с 1649 по 1675.

8. О местном самоуправлении в Российской Федерации: закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 29. — Ст. 1010.
9. О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 апр. 1997 г. № 425 // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 18. — Ст. 2131.
10. Перттик В.А. Проблемы местного самоуправления в СССР / В.А. Перттик. — Иркутск, 1963. — 308 с.
11. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 янв. 1864 г. // Полное собрание законов Российской Империи: собр. 2-е. — СПб., 1867. — Т. 39, Отделение 1-е. № 40457.
12. Регламент или устав главного магистрата: наказ от 16 янв. 1721 г. // Полное собрание законов Российской Империи: собр. 1-е. — СПб., 1830. — Т. 6: с 1720 по 1722.
13. Устав благочиния или полицейский от 8 апр. 1782 г. // Полное собрание законов Российской Империи: собр. 1-е. — СПб., 1830. — Т. 21: с 1781 по 1783.

### References

1. Gorodovoe polozhenie ot 16 June 1870 g. // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii: sobr. 2-e s 12 dek. 1825 — 1 March 1881 g. — SPb., 1874. — T. 45. Otdelenie 1-e, № 48498.
2. Dekret ob uchrezhdenii Komissariata po mestnomu samoupravleniyu // Sobranie uzakonenii i rasporyazhenii pravitel'stva za 1917–1918 gg. — 1917. — № 10. — St. 153. — M., 1942.
3. Zhilishchnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 29 Dec. 2004 g. № 188-FZ // Sbranie zakonodatel'stva RF. — 2005. № 1 (chast' 1). — St. 14.
4. Manifest ob uchrezhdenii ministerstv ot 8 Sept. 1802 g. // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi Imperii: sobr. 1-e. — SPb., 1830. — T. 27: s 1802 po 1803.
5. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 28 Aug. 1995 g. № 154-FZ // Sbranie zakonodatel'stva RF. — 1995. — № 35. — St. 3506.
6. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 6 Oct. 2003 g. № 131-FZ // Sbranie zakonodatel'stva RF. — 2003. — № 40. — St. 3822.
7. O Gradskom blagochinii: nakaz ot 30 Apr. 1649 g. // Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii: sobr. 1-e. — SPb., 1830. — T. 1: s 1649 po 1675.
8. O mestnom samoupravlenii v Rossiiskoi Federatsii: zakon RF ot 6 July 1991 g. № 1550-1 // Vedomosti SND i VS RSFSR. — 1991. — № 29. — St. 1010.
9. O reforme zhilishchno-kommunal'nogo khozyaistva v Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta RF ot 28 Apr. 1997 g. № 425 // Sbranie zakonodatel'stva RF. — 1997. — № 18. — St. 2131.
10. Perttsik V.A. Problemy mestnogo samoupravleniya v SSSR / V.A. Perttsik. — Irkutsk, 1963. — 308 s.
11. Polozhenie o gubernskikh i uездnykh zemskikh uchrezhdeniyakh ot 1 Jan. 1864 g. // Полное собрание законов Российской Империи: собр. 2-е. — СПб., 1867. — Т. 39, Отделение 1-е. № 40457.
12. Reglament ili ustav glavnogo magistrata: nakaz ot 16 Jan. 1721 g. // Полное собрание законов Российской Империи: собр. 1-е. — СПб., 1830. — Т. 6: с 1720 по 1722.
13. Ustav blagochiniya ili politseiskii ot 8 Apr. 1782 g. // Полное собрание законов Российской Империи: собр. 1-е. — СПб., 1830. — Т. 21: с 1781 по 1783.

### Информация об авторе

Черняева Елена Михайловна — преподаватель, кафедра конституционно-го права, Юридический институт Иркутского государственного университета, г. Иркутск, e-mail: Chernyaeva\_lena@mail.ru.

### Author

Chernyaeva Elena Mikhailovna — Instructor, Department of Constitutional Law, Law Institute, Irkutsk State University, Irkutsk, e-mail: Chernyaeva\_lena@mail.ru.