

О.С. Чаусова

Российский университет дружбы народов

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

История становления, развития, а также периодизация местного самоуправления согласуется с общепринятой периодизацией истории России. Что касается развития полномочий местного самоуправления в отдельных отраслях, то периодизацию полномочий в конкретной отрасли следует соотносить с периодизацией данной конкретной отрасли.

Таким образом, историю становления и развития полномочий местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) можно разделить на три этапа:

1. дореволюционный (с XVII века по октябрь 1917 года),
2. Советский период (1917 – 1991 г.г.),
3. современный период (1991 г. – настоящее время).

По мнению В.И. Коробко Российские службы ЖКХ были образованы 16 января 1721 г. Указом от данного числа Петр I обязал полицию осуществлять функции «общественного благочиния» [14].

Следующее крупное преобразование в сфере ЖКХ было осуществлено уже при Екатерине II. 19 апреля 1782 г. был утвержден «Устав благочиния или полицейский». В соответствии с данным указом был создан новый орган управления – Управа благочиния или полицейская. Данный орган носил характер административно-полицейского и осуществлял ряд административно-хозяйственных функций. Кроме того, согласно данному уставу вводились новые должности служащих городской полиции, например, частный пристав и городничий.

Согласно ст. ст. 117, 118 в компетенцию частного пристава входило «неусыпное смотрение и попечение, чтобы улицы, и мосты, и переправы через воды и реки, и пристани (где есть) в таком состоянии содержаны были, чтобы приезжающим и отъезжающим не было ни остановки, ни опасности, и где малейшей усмотрит недостаток, о том предложит Управе Благодичия, имеет в смотреии чищение, мощение и поправление улиц в его части».

В подчинении частного пристава находился квартальный надзиратель, который нес ответственность за восстановление разрушающихся строений [15].

Далее в 1802 г. Александром I было создано Министерство внутренних дел, которое на долгие годы стало главным органом в области осуществления хозяйственных полномочий, а также вопросов жизнеобеспечения.

В ведении Министерства внутренних дел находилась хозяйственная полиция, основной задачей которой было городское благоустройство.

С другой стороны, благоустройством городского хозяйства занималось городское общественное управление, в которое входили городская Управа и городская Дума. Городское общественное управление осуществляло попечение об устройении города согласно утвержденному плану; заведывание устройством и содержанием улиц, площадей, мостовых, тротуаров, городских общественных садов, бульваров, водопроводов, сточных труб, каналов, прудов, канав и протоков, мостов, гатей и переправ, и равно и освещением города; дела, касающиеся благосостояния городского населения: меры к обеспечению народного продовольствия, устройство рынков и базаров; попечение, об охране народного здоровья, о принятии мер предосторожности против пожаров и других бедствий и об обеспечении от причиняемых ими убытков; попечение об учреждении и развитии местной торговли и промышленности, об устройстве пристаней, бирж и кредитных учреждений; устройство на счет города благотворительных заведений и больниц и заведывание ими на основаниях, указанных для земских учреждений [15].

В 1903 г. начинает свое действие институт общественного управления. В его компетенцию в частности входило поддержание в порядке городской канализации, уборка улиц, поддержание в надлежащем порядке свалок и кладбищ.

Как видно из вышеприведенных примеров, компетенция общественного управления была расписана более детально, однако, она также пересекалась с компетенцией городского полицейского управления. И при сложившемся на тот период порядке осуществления властных полномочий общественное управление относительно полицейского органа было поставлено в подконтрольное положение.

Широкий круг вопросов требовал утверждения соответствующего министерства. Например, изменение городского плана, установление новых сборов, осуществление крупных займов и так далее [15].

Таким образом, в дореволюционный период сложилась двоякая система осуществления управления на местах. С одной стороны – государственное управление, а с другой – городское и земское управление. При этом хозяйственный характер носила именно деятельность городских и земских органов, которые, однако, были подчинены Министерству внутренних дел.

Подобная ситуация привела к тому, что к 1917 г. благоустройство и коммунальное обслуживание ряда городов и населенных пунктов находилось на очень низком уровне.

В конце 1917 – начале 1918 гг. порядок организации и осуществления жилищно-хозяйственной деятельности в короткий срок претерпел ряд значительных изменений.

В ноябре 1917 г. было создано Главное Управление по делам местного хозяйства НКВД, был запущен процесс централизации управления местными хозяйствами.

В декабре 1917 г. был учрежден Комиссариат по местному самоуправлению. Данный орган занимался объединением деятельности всех городских и земских управ.

В марте 1918 г. основан Отдел местного хозяйства НКВД и был запущен процесс, так называемый, «собрания коммун» [13].

Коммунами назывались территориальные общности населения, которые обладали даже относительной автономией, причем вне зависимости от их размера. Коммуной мог

стать город, деревня, уезд и даже целая губерния. Соответственно хозяйственная деятельность данных территориальных образований, при определении их как коммун становилась коммунальным хозяйством.

Продолжая данную линию развития в 1920 г. был учрежден Коммунальный отдел НКВД, а в 1921 г. – Главное управление коммунального хозяйства (ГУКХ) НКВД РСФСР.

В условиях существовавшей на тот период истории разрухи – приоритетной задачей являлось сохранение и восстановление жилья. В решении данной задачи выделялось три основных направления:

1. Ограничение вмешательства советских органов в эксплуатацию жилых зданий;
2. Создание условий для поддержки инициатив населения по сохранению и восстановлению жилья;
3. Профессионализация эксплуатации жилья. Правящая партия вынужденно отступает, вводя весной 1921 года новую экономическую политику, допускающую в ограниченных формах многоукладную собственность и рынок [11].

Кроме того, одним из результатов февральской революции, относительно недвижимости, был полный переход частной собственности в государственную.

Уже позднее – в 1931 г. – был учрежден Народный Комиссариат коммунального хозяйства РСФСР, которое осуществляло центральное управление коммунальным хозяйством.

В послевоенные годы, а точнее в 1946 г., было создано Министерство коммунального хозяйства РСФСР.

На данное министерство были возложены функции по осуществлению возрождения и дальнейшего развития жилищного и коммунального хозяйства. Для преодоления послевоенной разрухи осуществление развития ЖКХ велось ударными темпами. Так, например, развивается массовое жилищное строительство, символом которого стало возведение «хрущевок».

Начиная с семидесятых годов – уже после преодоления пика кризиса разрухи – начинается улучшение качества оказываемых населению услуг. С этого же момента начинаются попытки реформировать сферу ЖКХ, которые венчаются Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 апреля 1987 года № 427 «О мерах по дальнейшему совершенствованию работы жилищно-коммунального хозяйства и мер по переводу жилищно-коммунального хозяйства на хозрасчет и самофинансирование» [12].

В рамках данного постановления осуществляется децентрализация управления ЖКХ и оно переводится на территориальный принцип.

При этом отмечалось, что материально-технические ресурсы, которые необходимы для развития и поддержания системы ЖКХ распределяются неравномерно. Так, например, средства, выделяемые для эксплуатации и ремонта в области ЖКХ были явно ниже необходимого уровня. В то время, как средства, которые выделялись на капитальное строительство повышали уровень непропорциональности в развитии хозяйства. Кроме того существовала проблема разобщенности ведомств различных объектов ЖКХ, а также низкий уровень технического прогресса в данной области [8].

Коренное реформирование системы ЖКХ началось в 1990 г. с принятия Закона РСФСР «РСФСР «О дополнительных полномочиях Местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям».

В законе делалось указание на то, что местные Советы народных депутатов самостоятельно «увеличивают в пределах, имеющихся у них средств нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения, народного образования, социального обеспечения, культуры и спорта, органов внутренних дел, охраны природы, определяют дополнительные льготы и пособия при оказании помощи отдельным категориям населения.» [7].

Кроме того, в дальнейшем любое имущество, которое было получено Советом народных депутатов, включалось в фонд муниципальной собственности.

С этих изменений и начинается современный период развития полномочий органов местного самоуправления в сфере ЖКХ.

Самыми важными основами в сфере местного самоуправления и ЖКХ становятся разработка и принятие статей 12, 58 Конституции РФ, Закона «Об основах федеральной жилищной политики», а также внесения изменений в Закон «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» в 1992 году [2].

С началом переходного периода в экономике вновь остро встает жилищная проблема. Государство более не являлось собственником жилищного фонда, и оно также переставало быть его «инвестором» и «подрядчиком». Капитальные вложения в жилищную сферу резко обесценились, подготовленных рыночных институтов для осуществления управления жилищными комплексами в стране на тот момент не было.

В связи с этим в 1993 году была разработана и принята постановлением Правительства РФ государственная целевая программа «Жилище».

Суть ее заключалась в том, что нехватка материальных ресурсов компенсировалась коренным изменением системы оплаты жилья и коммунальных услуг. Были увеличены тарифы на оплату коммунальных услуг, что позволило снизить инфляцию в сфере ЖКХ, которая все равно оставалась значительной. Положение также ухудшалось тем, что реальные доходы населения в переходный период уменьшились, и увеличение тарифов на оплату коммунальных услуг плохо сказалось на гражданах [4].

В связи с этим указом Президента РФ от 1997 г. начинается значительное реформирование системы ЖКХ в Российской Федерации.

В ходе данной реформы на местное самоуправление возлагается решение значительного количества задач. В частности, органы местного самоуправления обязали ускорить темпы «разгосударствления» функционирующих организаций ЖКХ, обеспечить их равноправие вне зависимости от организационно-правовых форм, а процесс осуществления деятельности хозяйствующих субъектов контролировать с помощью заключения соответствующих договоров на конкурсной основе.

Кроме того, органы местного самоуправления поручалось самостоятельно устанавливать тарифы на коммунальные услуги исходя из двух факторов: сумма реальных

доходов населения муниципального образования и сумма затрат, необходимых на поддержание работоспособности систем жизнеобеспечения населенного пункта.

При этом сохранялись льготы для отдельных категорий населений, регулирование которых, однако, относилось к компетенции органов субъектов Российской Федерации [5].

В 2003 году вступил в силу Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в 2007 году Федеральный закон №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию ЖКХ», а распоряжение Правительства РФ в 2010 году №102-р утверждена целевая программа «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010 - 2020 годы».

Тем не менее, в современной системе регулирования ЖКХ есть ряд проблем, которые пытаются разрешить на законодательном уровне, что подтверждается многочисленными нормативно-правовыми актами, принимаемыми в данной сфере, в том числе в рамках полномочий муниципальных образований. Существует проблема и с разграничением компетенций в сфере ЖКХ между органами муниципального образования, органами субъектов РФ и федеральными органами. Кроме того, Федеральный закон №131-ФЗ ввел новую структуру муниципальных образований, которые дифференцируются по степени содержательности своих полномочий. Так, например, городские округа обладают большей компетенцией, в том числе и в сферах ЖКХ, чем муниципальные районы. Кроме того, в области управления ЖКХ появляется такое понятие, как «управляющая компания», которая может быть, как частной, так и публичной.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40
- [2] Закон РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов. 1992. № 1

- [3] Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2010 № 102-р об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 15.02.2010. № 7.
- [4] Постановление Правительства РФ от 20.06.1993 № 595 «О Государственной целевой программе «Жилище» // Российская газета. 28.06.1993. № 88.
- [5] Указ Президента РФ от 28.04.1997 № 425 «О реформе жилищно - коммунального хозяйства в Российской Федерации» // Российская газета. 07.05.1997. № 88.
- [6] Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. 1990. т. 1
- [7] Закон РСФСР от 21.11.1990 № 343-1 «О дополнительных полномочиях Местных Советов народных депутатов» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. №26
- [8] Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 08.04.1987 № 427 «О мерах по дальнейшему совершенствованию работы жилищно-коммунального хозяйства в стране»// Свод законов СССР. 1990. т. 8
- [9] Сборник общесоюзных законоположений, циркуляров и инструкций по бюджету и хозяйству» // под ред. И. Федяева. М.: Госфиниздат, 1928.
- [10] Андрейко Т. П. «Самое народное хозяйство. 350 лет работы на благо россиян» // Иркутск: Иркут. обл. типография, 2000.
- [11] Говоренкова Г. М., Савин Д.А. «Жилищно-арендная кооперация. Опыт новой экономической политики и возможность его применения в современной России» // М.: Жилищный альманах. 1999
- [12] Кондратьева М.Н. «Методологические основы управления жилищно-коммунальным хозяйством в условиях реформы местного самоуправления» // Дис. д.э.н,- Нижний Новгород, 2009.
- [13] Кондратьева М.Н. «Организация и управление жилищно-коммунальным хозяйством: Учебное пособие для студентов высших учебных заведений» // Ульяновск: УлГТУ. 2009

[14] Коробко В.И. «Экономика городского хозяйства. Учебное пособие» // М.: «Академия». 2008.

[15] Титов Ю.П. «Хрестоматия по истории государства и права России» // М.: Проспект. 2002.