

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

*На правах рукописи*

**КОЛЯЗИНА Александра Владимировна**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В ЖИЛИЩНО-  
КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ**

12.00.14 – административное право; административный процесс

**Диссертация**

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель –  
доктор юридических наук,  
профессор

**Соколов Александр Юрьевич**

Саратов – 2018

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение.....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Общая организационно-правовая характеристика государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве.....</b>	<b>16</b>
1.1. Жилищно-коммунальное хозяйство как объект государственного управления и государственного регулирования.....	16
1.2. Контрольно-надзорная деятельность как организационно-правовой способ обеспечения законности в жилищно-коммунальном хозяйстве .....	42
1.3. Субъекты государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве и их компетенция.....	74
<b>Глава 2. Меры административного принуждения, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и их должностными лицами.....</b>	<b>109</b>
2.1. Контрольно-предупредительные меры, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и их должностными лицами.....	109
2.2. Меры административного пресечения, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и их должностными лицами.....	144
2.3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и их должностными лицами.....	163
<b>Заключение.....</b>	<b>190</b>
<b>Библиографический список использованной литературы.....</b>	<b>195</b>
<b>Приложения.....</b>	<b>234</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы диссертации.** Жилищно-коммунальное хозяйство относится к числу наиболее важных отраслей государственного управления, состояние которой определяет качество жизни российских граждан. Проводимые в данной отрасли реформы направлены на усиление рыночных механизмов, что в значительной мере контрастирует с ее социальным предназначением. Кроме того, наблюдаются проблемы износа основных фондов жилищно-коммунального хозяйства, тарифно-ценового регулирования предоставления услуг газо-, тепло-, водоснабжения, невысокого качества их оказания, санитарного состояния жилого фонда.

В исследуемой отрасли государственного управления наблюдается значительное количество нарушений законности, которое выявляется контрольно-надзорными органами исполнительной власти, а также в ходе осуществления прокурорского надзора. При этом имеется тенденция к росту совершаемых правонарушений. За 2016 г. органами прокуратуры выявлено 348243 нарушений законности в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, что на 4 процента выше аналогичного показателя за 2015 год (334314 нарушений)<sup>1</sup>. За январь-ноябрь 2017 г. результатом надзорной деятельности прокуратуры стало выявление 276356 нарушений нормативных правовых актов, регулирующих жилищно-коммунальное хозяйство<sup>2</sup>.

Указанные обстоятельства определяют необходимость совершенствования государственной контрольно-надзорной деятельности в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, поскольку от качества ее осуществления во многом зависит состояние отрасли. Кроме того, законодательство, регулирующее вопросы, связанные с жилищно-

---

<sup>1</sup> См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения: 20.03.2017).

<sup>2</sup> См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-февраль 2017 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1305170/> (дата обращения: 08.02.2018).

коммунальным хозяйством, носит бессистемный характер, не позволяя четко очертить виды хозяйственно-обслуживающей деятельности, его составляющих. Этим определяется недостаточная конкретизация объектов контрольно-надзорной деятельности, а также неупорядоченный в необходимой мере подбор государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, призванных обеспечивать законность в жилищно-коммунальном хозяйстве, что обуславливает, в свою очередь, неразвитый механизм их взаимодействия и дублирование полномочий.

Наряду с вышеизложенным имеются проблемы применения мер административного принуждения контрольно-предупредительного характера, административно-пресекательных мер и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в указанной отрасли, что обусловлено недостатками их нормативно-правового регулирования.

Изложенными выше вопросами подтверждается актуальность и своевременность представленной темы исследования, ее значение для совершенствования нормативно-правового регулирования, что продиктовано наличием проблем в организации и осуществлении государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве, и указывает на её востребованность, как с научно-теоретической, так и практической точек зрения.

**Степень научной разработанности темы.** Исследование вопросов государственного управления и государственного регулирования в жилищно-коммунальном хозяйстве является одним из наиболее значимых в науке административного права, подтверждением чего служат многочисленные научные статьи, опубликованные на страницах различных изданий, а также монографическая литература, включая диссертации.

Однако до настоящего времени на уровне диссертационных исследований не предпринималось попыток комплексного научного рассмотрения проблем государственной контрольно-надзорной деятельности

в жилищно-коммунальном хозяйстве. В рамках административно-правовой специализации на диссертационном уровне исследовались лишь отдельные вопросы, связанные с административным принуждением в данной сфере, а именно вопросы административной ответственности<sup>1</sup>. Иная научная специализация представлена диссертационным исследованием, затрагивающим прокурорский надзор в отрасли жилищно-коммунального хозяйства<sup>2</sup>.

Вместе с тем проведенный обзор диссертаций явился основой для констатации необходимости осуществления комплексного анализа вопросов организации и осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Таковым комплексным научным исследованием следует рассматривать представленную работу, на страницах которой сформулированы научно обоснованные предложения прикладного характера, направленные на усовершенствование организации и осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, а также применяемых в ходе ее реализации административно-принудительных мер.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве.

**Предметом исследования** выступают нормы административного права, устанавливающие организацию и порядок осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве, применяемые при этом меры административного принуждения, а также практика их реализации.

---

<sup>1</sup> См.: *Плеханова Т.С.* Административные правонарушения в жилищно-коммунальной сфере: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 262 с.

<sup>2</sup> См.: *Макушенко Е.А.* Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 192 с.

**Цель и задачи исследования.** Целью данного исследования является разработка основанных на результатах научного анализа практических предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Цель диссертационного исследования предопределяет постановку и решение следующих задач:

- выявить сущность государственного управления и государственного регулирования в отрасли жилищно-коммунального хозяйства;
- определить понятие административно-правового механизма обеспечения предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства;
- провести разграничение понятий «государственный контроль», «государственный надзор» и «государственная контрольно-надзорная деятельность» в отрасли жилищно-коммунального хозяйства;
- дать характеристику субъектов государственного управления, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- рассмотреть содержание контрольно-предупредительных мер, применяемых государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и проблемы их применения;
- исследовать содержание административно-пресекательных мер, применяемых государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и проблемы их применения;
- исследовать содержание мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и проблемы их применения;
- сформулировать обоснованные предложения и рекомендации по вопросам усовершенствования нормативных правовых актов, регламентирующих применение мер административного принуждения в

рамках государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве.

**Методологической основой диссертации** послужил ряд общенаучных и частнонаучных методов познания (формально-логический, системно-структурный, технико-юридический и иные), характерных для юридической науки, использование которых в совокупности сделало возможным решение задач, поставленных в данном диссертационном исследовании.

Так, посредством применения формально-логического метода были выработаны формулировки ряда дефиниций, применяемых в отношении государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве; проанализированы действующие федеральные нормативные правовые акты с точки зрения возможности дальнейшего усовершенствования существующей организации государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Использование системно-структурного метода позволило установить место контрольно-предупредительных, административно-пресекающих и процессуально-обеспечительных мер в системе государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве.

**Теоретическая основа исследования.** Рассмотрение проблем регулирования и осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве проводилось в работе, учитывая достижения различных отраслей юридической науки, в том числе общей теории государства и права, а также с использованием достижений современных инноваций таких наук, как конституционное и административное право.

При рассмотрении вопросов государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве и вопросов административного права в целом диссертант основывался на трудах отечественных учёных-административистов: А.Б. Агапова, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, И.И. Веремеенко, О.В. Гречкиной, В.В. Йонаша, А.А.

Кармолицкого, В.Р. Кисина, А.П. Ключниченко, Ю.М. Козлова, Н.М. Кони́на, А.П. Коренева, А.В. Куракина, Б.М. Лазарева, И.В. Максимова, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, Ю.И. Мигачева, Д.М. Овсянко, Д.В. Осинцева, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, О.С. Рогачёвой, Б.В. Россинского, А.Ю. Соколова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, С.С. Студеникина, С.В. Тихомирова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Тюрина, С.Е. Чаннова, А.П. Шергина, О.А. Ястребова и др.

**Нормативную основу исследования** образуют официальные документы (Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации), регулирующие отдельные вопросы осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве, по состоянию на 15 ноября 2017 г.

**Эмпирическая база исследования** представлена материалами практики Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, отражающими проблемы установления и применения отдельных мер административного принуждения; статистические сведения органов прокуратуры; 125 решений судов общей юрисдикции и 148 решений арбитражных судов по вопросам проверки законности применения мер административного принуждения в связи с осуществлением государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве.

**Научную новизну** работы определяет совокупность поставленных в ней задач, которая состоит в том, что основываясь на анализе федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих административно-правовые отношения в жилищно-коммунальном хозяйстве, было проведено комплексное исследование проблем осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-



коммунальном хозяйстве и подготовлены теоретические предложения, на основе которых может быть усовершенствовано федеральное законодательство.

**На защиту выносятся следующие новые положения и положения, содержащие элементы новизны:**

1. Сформулировано *определение понятия «административно-правовой механизм обеспечения предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства»*, под которым понимается сложное структурное образование, объединяющее в себе совокупность субъектов (органов и должностных лиц государственной, в том числе исполнительной, власти и местного самоуправления, негосударственных субъектов), обеспечивающих предоставление услуг жилищно-коммунального хозяйства; различные виды осуществляемой ими юридической деятельности (правотворческой и правоприменительной – лицензионно-разрешительной, контрольно-надзорной деятельности и деятельности по привлечению к административной ответственности), а также перечень административно-правовых средств, применяемых данными субъектами в процессе осуществления различных видов юридической деятельности по обеспечению предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства.

2. Обосновается целесообразность совершенствования механизма взаимодействия органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля на основе типовых правил, в которых должно быть предусмотрено требование об обязательности разработки и принятия органами исполнительной власти субъектов РФ административных регламентов взаимодействия соответствующих органов в целях унификации правил такого взаимодействия, что будет способствовать формированию единой системы контрольно-надзорных органов в жилищной сфере и координации их функционирования.

3. Выдвинуто предложение о расширении полномочий руководителя (заместителя руководителя) органа государственного контроля (надзора),

органа муниципального контроля при проведении документарной проверки, заключающееся в установлении возможности приостановления срока проведения документарной проверки на срок, необходимый для получения документов и материалов, но не более чем на двадцать рабочих дней в общей сложности, поскольку отсутствие подобного требования на практике приводит к формальности документарных проверок, проводимых государственными жилищными инспекциями и другими государственными органами, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность в жилищно-коммунальном хозяйстве.

4. Предложено авторское видение модернизации института лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами, заключающееся в установлении уведомительного порядка осуществления управляющей организацией, имеющей соответствующую лицензию, такой деятельности на территории субъектов Российской Федерации, за пределами которых выдана лицензия. При этом предполагается внесение сведений о лицензиате в реестр лицензий соответствующего субъекта Российской Федерации органом государственного жилищного надзора после получения им уведомления.

5. Аргументируется предложение о совершенствовании института административного расследования в целях недопущения проведения контрольных проверок государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве вне рамок законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. При наличии оснований для проведения внеплановой проверки решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования должно приниматься после проведения внеплановой проверки, а в ходе проведения административного расследования не должны допускаться осуществление внеплановых проверок и выдача предписаний об устранении нарушений.

6. Сделан вывод о необходимости усовершенствования механизма контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве посредством установления правила о выдаче должностными лицами контрольно-надзорных органов сразу нескольких предписаний в зависимости от сроков их исполнения. Изложенное предложение обусловлено невозможностью возбуждать дела об административных правонарушениях должностными лицам государственных жилищных инспекций, Роспотребнадзора, Ростехнадзора и других органов, осуществляющих контроль и надзор в жилищно-коммунальном хозяйстве, за нарушение срока исполнения каждого из требований, содержащегося в предписании об устранении нарушений.

7. Предложено понимание структуры содержания меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, включающее в качестве дополнительного элемента осмотр помещений и территорий, входящих в сферу обслуживания организациями жилищно-коммунального хозяйства, с участием понятых и представителя индивидуального предпринимателя или представителя юридического лица и документальным закреплением факта осмотра, его содержания и результатов.

8. Обосновывается предложение о совершенствовании механизма взятия проб и образцов при выявлении правонарушений в жилищно-коммунальном хозяйстве с оформлением по правилам, предусмотренным административно-деликтным законодательством для изъятия вещей и документов, в целях преодоления существующей правовой возможности взятия образцов воды из систем водоснабжения и водоотведения на территориях и в помещениях, входящих в сферу обслуживания управляющих и иных организаций, индивидуальных предпринимателей, в отсутствие законных представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также понятых.

9. Аргументировано расширение сферы применения контрольно-предупредительных мер в жилищно-коммунальном хозяйстве посредством установления ежегодных плановых проверок организаций, осуществляющих теплоснабжение населения, в период, предшествующий отопительному сезону, в целях предупреждения возможных случаев применения временного запрета деятельности. Реализация данного предложения снизит риск возможного возникновения экстренных ситуаций на объектах теплоснабжения и осуществления производства по делам об административных правонарушениях с применением временного запрета деятельности в отопительный сезон.

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования заключается в том, что:

– *доказаны* положения, вносящие вклад в расширение научных представлений об организации и осуществлении государственной контрольно-надзорной деятельности в отрасли жилищно-коммунального хозяйства;

– *проведено* разграничение между государственным управлением и государственным регулированием в жилищно-коммунальном хозяйстве по содержанию и функциям;

– *введено* в научный оборот авторское определение такого понятия, как «административно-правовой механизм обеспечения предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства»;

– *обосновано* наличие многоуровневого административно-правового механизма обеспечения предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства;

– *изложены* положения, касающиеся выявления содержания государственного контроля, государственного надзора и государственной контрольно-надзорной деятельности как организационно-правовых способов обеспечения законности в жилищно-коммунальном хозяйстве;

– *представлена* характеристика мер административного принуждения, применяемых должностными лицами государственных органов исполнительной власти при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве.

**Практическая значимость** представленной диссертационной работы определяется тем, что её результаты могут быть использованы при проведении дальнейших научных исследований по вопросам государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Представляется возможным использование содержащихся в работе предложений практической направленности в совершенствовании российского законодательства в сфере организации контрольно-надзорной деятельности, в том числе в нормотворческой деятельности федерального законодателя при подготовке изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Представленный в приложении к диссертации проект Типовых правил взаимодействия органов государственного жилищного надзора с органами муниципального жилищного контроля при осуществлении государственного жилищного надзора может быть принят во внимание Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации для целей оптимизации подзаконного регулирования в отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

Авторские выводы и предложения можно использовать как практический и научный материал, а также в качестве дополнительного материала не только при подготовке учебной и учебно-методической литературы по административному праву, но и в процессе преподавания

учебных дисциплин «Административное право», «Административная ответственность» и «Административный процесс» в профильных образовательных организациях высшего образования.

**Апробация результатов исследования** была осуществлена в различных формах:

– обсуждения и одобрения диссертации на заседаниях кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

– публикации основных положений научных исследований по теме диссертации в сборниках научных трудов и периодических изданиях, в том числе в российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ;

– участия в научно-практических конференциях: Международной заочной научно-практической конференции «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 18 ноября 2014 г.); второй ежегодной Международной научно-практической конференции «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 1 ноября 2015 г.); IX Международной научно-практической конференции: «Тенденции развития современной юриспруденции» (г. Санкт-Петербург, 28 декабря 2015 г.); Международной научно-практической конференции «Новейшие достижения и успехи развития юриспруденции» (г. Краснодар, 25 июня 2016 г.); XV Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития науки и технологий» (г. Белгород, 30 июня 2016 г.); Международной научно-практической конференции «VII Саратовские правовые чтения» (г. Саратов, 29–30 сентября 2016 г.); Международной научно-практической конференции «Новшества в юриспруденции» (г. Тюмень, 25 декабря 2016 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы современной науки: теория и практика научных исследований» (г. Пенза, 20–22 сентября 2017 г.); Международной

научно-практической конференции «III Саратовские административно-правовые чтения» (г. Саратов, 28–29 сентября 2017 г.).

**Структура диссертации** соответствует поставленной проблематике, объекту, предмету, а также поставленным задачам, логике и целям исследования. Работа включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список использованных источников.

## **Глава 1. Общая организационно-правовая характеристика государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве**

### **1.1. Жилищно-коммунальное хозяйство как объект государственного управления и государственного регулирования**

С жилищно-коммунальным хозяйством (далее – ЖКХ), которое является важнейшей отраслью современной экономики, связано формирование многих параметров качества жизни населения нашей страны. Вместе с тем долгие годы реформирования ЖКХ не привели к ожидаемым результатам. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в выступлении 31 мая 2013 г. на заседании Государственного совета Российской Федерации «О мерах по повышению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг» подчеркивалось, что острота проблемы остается большой. Граждан очень часто не устраивает низкое качество этих услуг, недобросовестное управление и постоянный рост тарифов<sup>1</sup>. По мнению ряда авторов, одна из причин создавшегося положения состоит в том, что текущее состояние ЖКХ обусловлено представлениями о нем не как о направлении жизнеобеспечения, а как об обычной предпринимательской деятельности, которая должна быть рентабельной и встроенной в рыночные отношения<sup>2</sup>. Однако деятельность коммунального предприятия отличается от иной предпринимательской деятельности тем, что оно не может вносить изменения в свою деятельность, варьируя форму и профиль, так как ограничено масштабом производства и напрямую зависит от степени развития градостроительных процессов, что отражается на своеобразии экономических отношений в данной сфере и определяет некоторый диссонанс коммунальной деятельности с рыночными отношениями. С этим связано наличие негативных процессов в ЖКХ. Поэтому

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/18232> (дата обращения: 11.06.2016 г.)

<sup>2</sup> См.: *Ряховская А.Н., Шрейбер А. К., Кириллова А.Н.* и др. Развитие финансирования в жилищно-коммунальном хозяйстве / под ред. проф. А.Н. Ряховской. М., 2013. С. 9.



необходим как поиск рациональных вариантов решения названных проблем, которые связаны с встраиванием ЖКХ в рыночные отношения, так и выработка научно обоснованных правовых механизмов гармонизации данной сферы общественных отношений в условиях рыночной экономики.

В первую очередь необходимо определить основные понятия и категории, которые используются при анализе исследуемого объекта, позволяющие выстроить понятийный аппарат науки в строгой определенности, придавая однозначность и устойчивость научной терминологии<sup>1</sup>.

Анализируя вопросы государственного управления и административно-правового регулирования ЖКХ необходимо понимание того, что же представляет собой ЖКХ как отрасль государственного управления и как структурированная система. В самом общем смысле систему понимают как определенный порядок расположения отдельных элементов конкретного явления, когда рассматривается совокупность элементов, которые образуют единое целое<sup>2</sup>. Система ЖКХ является составной частью экономико-социальной системы государства. Несмотря на повсеместное распространение и употребление в нормативно-правовых актах термина «жилищно-коммунальное хозяйство», его легальное определение отсутствует, что затрудняет установление исчерпывающего перечня видов экономической деятельности, осуществляемой хозяйствующими субъектами, входящими в данную отрасль и предоставляющими определённые услуги потребителям.

В связи с этим в научной литературе нашло отражение множество различных точек зрения относительно дефиниции жилищно-коммунального хозяйства. Так, согласно одной из них оно представляет собой систему экономических подотраслей, созданных для обеспечения функционирования инженерной инфраструктуры различных зданий населённых пунктов и обеспечивающих комфорт и удобство нахождения и проживания в них граждан

---

<sup>1</sup> См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 1. С. 36.

<sup>2</sup> См.: *Кагамлык М.Ю., Хусяйнова С.Г.* Тарифообразование в сфере жилищно-коммунального хозяйства: проблемы регулирования и правоприменения // Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей. Вып. 23. М., 2011. С. 72-76.

посредством оказания им широкого спектра жилищно-коммунальных услуг, в число которых входят капитальный ремонт домов, водоотведение и водоснабжение<sup>1</sup>.

А.М. Ивакина определяет сущность жилищно-коммунального хозяйства в виде сложной и многоуровневой системы городского хозяйствования, направленного на предоставление населению того или иного муниципального образования услуг, связанных с техническим и санитарным обслуживанием, проведением профилактических и ремонтных работ, обеспечением необходимыми ресурсами, такими как электричество, газ, водоснабжение, теплоснабжение<sup>2</sup>.

Кроме того, выделяется и иной подход к дефинитивной конструкции данного термина, согласно которой жилищно-коммунальное хозяйство рассматривается как вид деятельности, реализуемой в целях удовлетворения потребностей населения в обеспечении сохранности жилья и снабжении его энергетическими ресурсами путём замещения индивидуальных личных усилий ориентированными на массового потребителя стандартизированными процедурами<sup>3</sup>.

Стратегические ориентиры социально-экономического развития страны представлены в Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>4</sup> (далее – Концепция),

---

<sup>1</sup> См.: *Лишманова Н.А.* Жилищно-коммунальное хозяйство России: состояние и проблемы // *Фундаментальные и прикладные направления модернизации современного общества: экономические, социальные, философские, политические, правовые, общенаучные аспекты.* Саратов, 2015. С. 56.

<sup>2</sup> См.: *Ивакина А.М.* Современные проблемы жилищно-коммунального хозяйства // *Молодой учёный.* 2015. № 8. С. 538.

<sup>3</sup> См.: *Ярмонова Е. Н.* Понятие и специфические черты сферы жилищно-коммунального хозяйства // *Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития.* 2013. № 11. С. 187.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р (в ред. от 8 августа 2009 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года") // СЗ РФ. 2008 № 47. Ст. 5489; 2009. № 33. Ст. 4127.

относительно которой следует поддержать точку зрения<sup>1</sup> о излишне декларативном характере данного документа и невозможности рассмотрения ее в роли стратегического плана, в том числе и по причине отсутствия выраженной системы управления (объект и субъект управления). Согласно Концепции, главным регулятором выступает Фонд ЖКХ, следовательно, определение объекта должно быть заложено в содержание его учредительных документов, каковым является Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»<sup>2</sup>. Однако в данном законе для определения «ЖКХ» не нашлось места, хотя имеются такие термины как «капитальный ремонт», «переселение граждан из аварийного жилищного фонда», «предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда». Если же понимание объекта управления и регулирования попытаться определить, исходя из целей, отраженных в ст. 4 закона, то «целями деятельности Фонда ... являются создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда»<sup>3</sup>, что не вносит ясности в вопрос определения объекта регулирования.

В подходах к понятию «жилищно-коммунальное хозяйство» в науке отсутствует единое мнение. Более того, современное законодательство и научные источники демонстрируют либо его отсутствие, либо говорят об определении данного понятия, используя перечисление отраслей, организаций и предприятий, специализирующихся на удовлетворении потребностей в жилищно-коммунальных услугах. Например, по мнению А.П. Коренева, в ЖКХ

---

<sup>1</sup> *Ивантер В. В.* Факторы роста российской экономики // Пробл. теории и практики управл. 2007. № 8. С. 88-92.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ (в ред. от 2 июня 2016 г.) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3799; 2016. № 23. Ст. 3299.

<sup>3</sup> Ст. 4. Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ (в ред. от 2 июня 2016 г.) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3799; 2016. № 23. Ст. 3299.

должны быть включены наряду с эксплуатацией жилищного фонда, услугами водопроводной, канализационной сети, тепло-, электро-, газоснабжением, иными коммунальными услугами, также и работы по благоустройству городов и поселений, обеспечение функционирования городского пассажирского транспорта и др.<sup>1</sup> Прослеживаемое различие всех указанных понятий состоит в степени детализирования подотраслей ЖКХ.

Представляется небезосновательным разделение некоторыми авторами ЖКХ на две сферы: жилищную и коммунальную<sup>2</sup>. Соответственно, в жилищную сферу включаются, кроме жилых домов, ремонтно-строительных, производственных и иных хозяйств, обслуживающих жилищный фонд, также отдельные санитарно-гигиенические предприятия (водопровод и др.) и структуры, связанные с городским транспортом; энергетические предприятия; сооружения внешнего благоустройства (дворы, дороги, скверы и т.д.) и др.<sup>3</sup> Такой подход к сущности ЖКХ рассматривается как широкий.

Наряду с этим, множество понятий ЖКХ, основывается на рассмотрении только отдельных его аспектов, не позволяющих обрести ясное и полное представление о ЖКХ. Так, по мнению А.П. Иванова, ЖКХ городов и других поселений должно рассматриваться как сложный комплекс инженерных сооружений, включающий производства промышленного и ремонтно-строительного назначения, который создается в целях обеспечения сохранности и для их обслуживания<sup>4</sup>. Сосредоточив внимание на взаимосвязи таких отраслей ЖКХ, как ремонт и обслуживание, их комплексном характере, автор оставил за пределами дефиниции такую важную составляющую, как

---

<sup>1</sup> См.: Административное право России: учебник. Ч. 2. / под ред. А.П. Коренева. М., 1997. С. 367.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001 С. 488; Галямов Ю.Ю. Реформирование системы регулирования жилищно-коммунального хозяйства города в условиях рынка / Ю.Ю. Галямов, В.К. Попов, А.Л. Шушарина. Томск, 1998. С. 10.

<sup>3</sup> См.: Советский энциклопедический словарь / Науч.-ред. совет : А. М. Прохоров и др. ; гл. ред. С.М. Ковалев. М., 1980. С. 438, 609; Овсянко Д.М. Административное право. М., 2003. С. 168-169; Галямов Ю. Ю. Указ. раб. С. 10-11.

<sup>4</sup> См.: Иванов А.П. Комплексное развитие жилищно-коммунального хозяйства городов и сел. М., 1987. С. 58.

потребитель продукции ЖКХ.

Высказанное в конце прошлого века учеными мнение, что ЖКХ следует рассматривать как особую отрасль народного хозяйства, которая включает в себя целый комплекс отраслей и разнообразных видов деятельности, целью которых является удовлетворение потребностей населения<sup>1</sup>, нельзя признать исчерпывающим, так как целью ЖКХ является не только удовлетворение материально-бытовых нужд населения, но и потребностей промышленности. Кроме того, в данном понятии не отграничена отрасль ЖКХ от бытового обслуживания, направлением которого также является удовлетворение потребностей граждан.

Точка зрения Орловой Р.И., Зайцева Л.К., Пронина А.З. о целях ЖКХ, которые определены ими в виде осуществления условий проживания населения в жилых домах, которые расположены в пределах городов, используя бесперебойную работу входящих в него, предприятий и организаций, а также обеспечивая нормальные условия для работы промышленных предприятий<sup>2</sup> также демонстрирует отсутствие четких критериев, которые позволили бы отделить ЖКХ от иных сфер экономики. К тому же характер услуг не указан, да и не все ЖКХ являются только городскими.

В перечне отраслей народного хозяйства, которые предусматривались Общесоюзным классификатором «Отрасли народного хозяйства» (ОКОНХ), утвержденным совместным решением Госкомстата СССР, Госплана СССР, Госстандарта СССР 1 января 1976 г., находилось и жилищно-коммунальное хозяйство.

Однако во введенном в 2001 г. новом Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности<sup>3</sup> отрасль ЖКХ отсутствует, а входящие

---

<sup>1</sup> См.: Иванов И. Т, Орлова Р. И., Розенберг С. В. Экономика коммунального хозяйства. М. : Стройиздат, 1989. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Орлова Р. И., Зайцев Л. К., Пронин А. З. Экономика ЖКХ. М. : Экономика, 1998. С. 8.

<sup>3</sup> Постановление Госстандарта России от 6 ноября 2001 г. № 454-ст «О принятии и введении в действие ОКВЭД» (вместе с «ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности») (в ред. от 31 марта 2015 г) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

некогда в эту отрасль виды экономической деятельности стали входить в соответствующие обобщающие разделы согласно международным стандартам классификации.

Однако потеря статуса отрасли в российской экономической классификации не сказалась на устойчивости выражения ЖКХ, которое не утратилось для широкого применения не только на уровне бытового восприятия, но и на уровне государственной власти. В то время как Федеральной службой государственной статистики РФ<sup>1</sup> (далее – Росстат), начиная с 2003 г. не стали публиковаться официальные статистические сведения по ЖКХ, однако до настоящего времени сохраняется форма федерального статистического наблюдения № 22-ЖКХ (сводная) «Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы»<sup>2</sup>, сводные данные из которой направляются территориальным статистическим органам РФ.

В прилагаемых указаниях о порядке заполнения вышеуказанной статистической формы организации ЖКХ определяются как «организации по обслуживанию и ремонту жилищного фонда, организации коммунального комплекса (ресурсоснабжающие), многоотраслевые организации жилищно-коммунального хозяйства, управляющие организации, жилищные кооперативы (ЖК), жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), товарищества собственников жилья (ТСЖ)»<sup>3</sup>.

Кроме того, прилагаются перечисления видов деятельности в соответствии с кодами ОКВЭД, которые рассматриваются в качестве основных

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420 (в ред. от 5 августа 2015 г.) «О Федеральной службе государственной статистики» // СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2710; 2015. № 33. Ст. 4830.

<sup>2</sup> Приказ Росстата от 22 декабря 2014 г. № 719 «Об утверждении Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 22-ЖКХ (сводная) «Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Приказ Росстата от 22 декабря 2014 г. № 719 «Об утверждении Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 22-ЖКХ (сводная) «Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

видов деятельности для подотчетных организаций ЖКХ, например, такие, как: управление эксплуатируемым жилым фондом; деятельность по эксплуатации канализационных сетей (с очистными сооружениями) для коммунально-бытовых нужд; деятельность предприятий по переработке мусора, уборке территории и аналогичная деятельность; эксплуатация наружного освещения; распределение электроэнергии на коммунально-бытовые нужды и населению; эксплуатация тепловых и распределительных сетей и другие.

То есть круг организаций, которые причисляются к ЖКХ согласно данному нормативному правовому акту, достаточно обширен и отражает в себе преобладающее большинство задач, которые решаются в рамках отрасли ЖКХ в целях создания высококачественного обеспечения населения жилищными и коммунальными (в том числе муниципальными) услугами.

Рассмотрение ЖКХ на уровне муниципального образования, когда бытовыми потребителями услуг ЖКХ выступают граждане, проживающие в многоквартирных и частных домах, дает возможность утверждать, что в действительности услугами ЖКХ население обеспечивается организациями жилищного хозяйства (управляющими организациями, товариществами собственников жилья или организациями иной формы, установленной ЖК РФ), которые, в свою очередь, находясь между населением, с одной стороны, и ресурсоснабжающими организациями (далее – РСО), а также подрядными организациями, которые выполняют работы, включенные в число жилищных и прочих коммунальных услуг, с другой, выступают в роли посредников. РСО осуществляет предоставление коммунального ресурса, непосредственно доводимого конечному потребителю, однако обеспечивается данный ресурс на основе договора или возмездной основе именно жилищной организацией, переводя его из разряда коммунального ресурса в разряд коммунальной услуги. Таким же образом образуются жилищные и прочие коммунальные услуги. То есть, в сущности, производителем жилищно-коммунальной услуги выступает управляющая организация, которая осуществляет расчеты и с РСО, подрядными организациями, и с населением.

Ресурсоснабжающую организацию следует рассматривать в качестве посредника между конечными потребителями и производителями ресурсов (воды, газа, энергии, включая тепловую). Зачастую функции РСО и жилищных организаций совмещаются, или, например, наличествуют варианты по независимому управлению жилым фондом, посредством заключения прямых договоров РСО с собственниками.

В сущности, РСО и жилищные организации следует включить в разряд организаций ЖКХ, которым присущи специфические особенности при осуществлении деятельности производственно-хозяйственного или организационно-управленческого характера.

В категорию ресурсоснабжающих принято относить организации с находящимися у них в собственности объектами коммунальной инфраструктуры и их подразделениями, основной задачей которых является поддержание непрерывной передачи и распределения электроэнергии, тепловой энергии, воды, газа, водоотведение в пределах границ, установленных для объекта жилой недвижимости, а также ряд организаций, оказывающих предоставление иных персональных услуг, отнесенных к разряду коммунальных. Как правило, осуществление деятельности такими организациями происходит после приобретения формы муниципальных унитарных предприятий. В ходе проведения реформы некоторыми предприятиями может быть получена возможность прохождения процедуры акционирования и продолжения своей деятельности как акционерное общество, хотя имущество организаций, как правило, будет оставаться собственностью муниципалитета. Функционирование РСО осуществляется в условиях естественной и локальной монополии, посредством мобилизации коммунальных ресурсов в целях их последующего доведения конечным потребителям.

Отнесенные к жилищным организации, осуществляя функцию управления и эксплуатации жилого фонда, обязаны обеспечивать надлежащее санитарное содержание здания (включая организацию вывоза твердых бытовых отходов,



уборку помещений и благоустройство придомовых территорий, выполнение требований по содержанию мусоропровода и пр.); техническое обслуживание здания (обеспечивать безопасность и работоспособность внутренних распределительных систем, осуществлять плановые осмотры, подготовку к отопительному сезону, охрану и пр.); ремонтные работы (текущий и капитальный ремонты, аварийно-восстановительные работы).

Управление жилыми домами могут осуществлять как профессиональные участники рынка жилищно-коммунальных услуг, так и представители общественности. Таким образом, исходя из вышесказанного, можно произвести выделение четырех основных типов организаций, осуществляющих деятельность по управлению жилой недвижимостью:

1) профессиональные управляющие организации трех видов:

а) управляющая – занимается исключительно управлением общим имуществом в многоквартирных домах; б) смешанная – выполняет самостоятельно функции как по управлению, эксплуатации, техническому и санитарному содержанию многоквартирных домов, иные виды услуг, так и по предоставлению коммунальных услуг; в) эксплуатационная – выполняет функции по эксплуатации, техническому и санитарному содержанию общего имущества многоквартирного дома по договору подряда, который заключается либо с собственниками, либо с товариществами собственников жилья, исходя из выбранного способа управления;

2) товарищества собственников жилья (ТСЖ) – некоммерческие организации, создаваемые на основе объединения собственников помещений многоквартирного дома, один из видов «товариществ собственников недвижимости, представляющий собой объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления общим имуществом в многоквартирном доме, обеспечения владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения в многоквартирном доме, осуществления деятельности по созданию, содержанию, сохранению и приращению такого имущества, предоставления коммунальных услуг лицам,

использующим помещения таких многоквартирных домов<sup>1</sup>;

3) жилищный или жилищно-строительный кооператив – объединение граждан и юридических лиц добровольно на основе членства в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье, а также управления многоквартирным домом<sup>2</sup>;

4) непосредственное управление, заключающееся в решении вопросов управления жильцами дома без посредников, в том числе и вопросов, связанных с получением всех необходимых коммунальных услуг. В законодательстве данная форма получила наименование территориального общественного самоуправления. В п. 3 ч. 8 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обозначено, что органы территориального общественного самоуправления «могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета»<sup>3</sup>.

На функционирование организаций жилищного хозяйства на рынке оказывают влияние множество негативных факторов, среди которых следует назвать высокую конкуренцию, а также разнообразие субъектов, с которыми организации ЖКХ вступают в отношения. Например, с ресурсоснабжающими организациями – по вопросам, связанным с оплатой и предоставлением потребителям коммунальных ресурсов, с подрядными организациями

---

<sup>1</sup> См.: раздел VI, гл. 13, ст. 135 Жилищного кодекса Российской Федерации от 22 декабря 2004 г. (в ред. от 2 июня 2016 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14; 2016. № 23. Ст. 3299.

<sup>2</sup> Там же. Раздел V, гл. 11, ст. 110.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2018. № 1 (ч. I). Ст. 47.

относительно вопросов эксплуатации и ремонта жилой недвижимости, функционирования лифтов, благоустройства общедомовых территорий, а также прочие дополнительные услуги.

Взятый общий курс на реформирование ЖКХ, связанный с переводом ЖКХ в русло рыночных отношений и постепенным отказом от бюджетного финансирования, составляет суть деятельности, осуществляемой организациями ЖКХ, носящей социально-экономический характер, а сложившаяся многосложная и многоотраслевая структура ЖКХ, вобравшая в себя большую часть инфраструктурного комплекса, является основанием для присутствия в этой сфере государственного регулирования.

Возвращаясь к сущности ЖКХ, в первую очередь следует отметить, что ЖКХ нужно рассматривать как материальную отрасль, относящуюся к производственным технико-экономическим отраслям, поскольку она представляет собой комплекс однородных структур – различных хозяйствующих субъектов – с однородным профилем деятельности. Во-вторых, ЖКХ является социально ориентированной отраслью, поскольку существует для удовлетворения не собственных потребностей и нужд, а ради общественных интересов, поскольку смысл её существования состоит в осуществлении хозяйственного обслуживания граждан и организаций<sup>1</sup>.

Кроме того, ЖКХ является отраслью государственного управления, и нужно сказать, что в этом отношении она корреспондирует в настоящее время соответствующей материальной технико-экономической отрасли, поскольку на федеральном уровне с недавних пор функционирует орган исполнительной власти, уполномоченный в рассматриваемой сфере отношений, – Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 126-127.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 (ред. от 16.11.2015) «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 47, ст. 6117.

Следовательно, система звеньев органов государственного управления, объединённых общностью объекта управления рассматривается в качестве отрасли государственного управления<sup>1</sup>. Причём названным министерством система данных звеньев не ограничивается, поскольку ЖКХ не отнесено к исключительному ведению Российской Федерации, а потому данная отрасль является децентрализованной с созданием государственно-управленческих структур на уровне субъектов Российской Федерации.

В научных источниках и нормативных правовых актах часто говорится о жилищно-коммунальном хозяйстве как о сфере<sup>2</sup>, но, несмотря на некоторую степень синонимичности понятий «отрасль» и «сфера» с точки зрения русского языка, всё же с позиций науки административного права его необходимо рассматривать именно как отрасль, хотя в силу сложившихся традиций употребления данных слов как синонимов допустимо условное обозначение его как сферы. Вместе с тем сферой государственного управления принято рассматривать деятельность специальных органов исполнительной власти, наделенных функциями по осуществлению межотраслевого функционального регулирования в масштабе всех или части отраслей государственного управления (например, статистический учёт, налогообложение, антимонопольное регулирование, стандартизация и пр.). В настоящем исследовании ЖКХ обозначается как отрасль государственного управления.

Основной особенностью данной отрасли является отсутствие на федеральном уровне законодательного акта, который определял бы в систематизированном виде основы государственного управления в отрасли ЖКХ. Соответствующие нормы содержатся в различных федеральных законах, а в тех из них, в которых непосредственно затрагивается жилищно-коммунальное хозяйство, урегулированы лишь отдельные функции государственного управления в данной сфере отношений, что не позволяет

---

<sup>1</sup> См.: *Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник. М, 2009. С. 35.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2013 г. № 1220 «О некоторых вопросах регулирования тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2014. № 2. Ст. 82.

выделить из их содержания все блоки хозяйственной деятельности, образующие данную отрасль. Так, в ст. 1 Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» определяются некоторые цели государственной политики в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, то есть «создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан, формирование эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрение ресурсосберегающих технологий, < ... > проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда, модернизация систем коммунальной инфраструктуры».<sup>1</sup> Вместе с тем на федеральном уровне целесообразно определить исчерпывающий перечень видов хозяйственной деятельности, образующих данную отрасль в целях конкретизации объекта административно-правового регулирования и повышения его эффективности.

Следует отметить, что в приведенных подходах нашли отражение только внешняя суть характеристики ЖКХ, не позволяющая составить полное представление о его содержании и специфике, что дает основание для констатации того, что отсутствует достаточно полное понятие ЖКХ как в научной литературе, так и в законодательной базе.

С позиции теории, всякого рода определение связывается с сущностью объекта, которая проявляется спецификой, свойствами и особенностями предназначения. Следовательно, с учетом специфических особенностей рассмотренной сферы экономики можно сформулировать следующий вывод: ЖКХ представляет собой комплекс взаимосвязанных систем, задачей которых является обеспечение населения жилищными и коммунальными услугами, которые носят характер производства и потребления, а также незаменимости, представляются предприятиям и населению, включают содержание, эксплуатацию, ремонт жилищной и инженерной инфраструктуры городов и

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3799; .2016. № 23. Ст. 3299.

поселений.

Думается, что приведенное понятие ЖКХ соответствует запросам теории, создает возможности в выявлении характера тех общественных отношений, которые возникают в ходе организации и управления в ЖКХ, а также для формулирования максимально четкого определения объекта исследования.

Жилищно-коммунальное хозяйство как объект государственного управления является одной из составляющих хозяйственно-обслуживающего комплекса наряду с такими, как транспорт, бытовое обслуживание, внутренняя торговля и связь. Содержание деятельности предприятий, входящих в систему таких отраслей заключается в четкой организации обслуживания граждан и организаций за пределами соответствующей обслуживающей отрасли. С этим связано возникновение двух групп организационно-управленческих отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства: а) общественных отношений между различными хозяйствующими субъектами, а также между ними и органами исполнительной власти, уполномоченными в данной сфере, что характеризует эту группу отношений как имеющую сугубо внутриотраслевой масштаб; б) отношений, которые выходят за пределы собственно отрасли жилищно-коммунального хозяйства и складываются между хозяйствующими субъектами и потребителями жилищно-коммунальных услуг<sup>1</sup>.

В целях организации отношений первой группы создаётся система предприятий и иных организаций жилищно-коммунального хозяйства, а также органов внутриотраслевого управления, как федерального уровня, так и регионального, призванных обеспечивать бесперебойную и эффективную работу соответствующих предприятий посредством научно-технического обоснования их создания, прогнозирования развития данной отрасли и др.

При организации отношений второй группы управленческая деятельность государства направлена на нормативно-правовое урегулирование деятельности предприятий и иных организаций жилищно-коммунального хозяйства в их отношениях с потребителями соответствующих услуг, что выражается в

---

<sup>1</sup> Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник. М., 2015. С. 286-287.

утверждении различных подзаконных правил (пользования жилыми помещениями, управления многоквартирным домом, проведения технического обследования централизованных систем водоснабжения и водоотведения и пр.). Утверждение названных правил представляет собой организационную управленческую деятельность субъектов исполнительной власти, которая предшествует возникновению гражданско-правовых отношений между предприятиями жилищно-коммунального хозяйства и потребителями их услуг. Несмотря на свободу определения частноправовыми субъектами своих взаимных прав и обязанностей при осуществлении сделок, они тем не менее должны руководствоваться нормативными правовыми актами, регулируемыми административно-правовые отношения<sup>1</sup>. Это обстоятельство было выявлено ещё в 1960-е годы Райхером В.К., который утверждал, что жилищные отношения регулируются нормами трех институтов: административно-правового, гражданско-правового, кооперативно-правового<sup>2</sup>.

Административно-правовой анализ организации и функционирования отрасли ЖКХ требует исследования содержания понятий «государственное управление» и «государственное регулирование» в отрасли ЖКХ.

Необходимость управления выступает в обществе как закономерное следствие объективной потребности в организации и согласовании совместной деятельности людей, их отношений<sup>3</sup>. В юридической литературе среди множества определений понятия «управление» имеются также понятия социального и государственного управления. В социальном управлении, возникшем и развивающемся в обществе и представляющем собой общественно-историческое понятие, находят отражение и закрепление отношения людей, в то время как его содержание, формы и методы подвергаются изменениям в ходе общественно-исторического развития. Суть социального управления, выступающего в

---

<sup>1</sup> См.: Саидов З.А., Ястребов О.А. Частноправовые интересы в экономике и проблемы административно-правового воздействия на них // Вестник Российского университета дружбы народов. 2015. № 3. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Райхер В.К. Пай в жилищном кооперативе // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1968. С. 205-219.

<sup>3</sup> См.: Дорягин И.Я. Право и управление. М., 1981. С. 87.

качестве обязательного атрибута общественного развития, проявляется в виде целенаправленного, организующего воздействия на людей. Исходя из субъектов, осуществляющих социальное управление, последнее возможно разделить на государственное и негосударственное (в том числе муниципальное)<sup>1</sup>.

Обратившись к категории «государственное управление», можно увидеть, что начиная с конца 50-х годов прошлого века учеными-административистами государственное управление трактовалось в основном как исполнительно-распорядительная деятельность. К примеру, Н.А. Волков рассматривал деятельность исполнительных и распорядительных органов государственной власти как аналог государственного управления<sup>2</sup>. Похожие взгляды разделяли В.А. Власов и С.С. Студеникин, которые также считали, что это деятельность всех органов государства исполнительного и распорядительного характера<sup>3</sup>. В.М. Манохин также представлял государственное управление в виде организующей исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, в основе осуществления которой находится закон, и которая состоит в повседневном практическом выполнении функций<sup>4</sup>. Определение государственного управления, выработанное Б.М. Лазаревым, как исполнительно-распорядительной деятельности, включает в это понятие, по мнению ученого, многочисленные и разнообразные виды деятельности нормотворческого, правоприменительного, юрисдикционного характера<sup>5</sup>. Также заслуживает внимания позиция А.В. Пикулькина, согласно которой государственное управление находит выражение, главным образом, в практической деятельности, направленной на реализацию политики государства, обеспечение его интересов путем применения и использования

---

<sup>1</sup> См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 78.

<sup>2</sup> См.: Волков Н.А. Органы советского государственного управления в современный период: автореф. дисс. д-ра юрид. наук. М., 1970. С. 26.

<sup>3</sup> См.: Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право: учебник. М., 1959. С.8.

<sup>4</sup> См.: Советское административное право : учебник /под общ. ред. В. М. Манохина. М., 1977. С. 13.

<sup>5</sup> См.: Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 5-7.



организационных, координационных, аналитических, контрольных и иных функций<sup>1</sup>.

Кроме того, следует обратить внимание на ряд определений, в которых подчёркивается социальный характер государственного управления. Например, согласно мнению Ю.М. Козлова, в качестве государственного управления следует рассматривать одну из разновидностей социального управления, с реализацией которого связано формирование такой социальной, по сути, отрасли права, как административное<sup>2</sup>. В.Я. Афанасьевым и Н.И. Глазуновой государственное управление рассматривается также как разновидность социального управления, для которой свойственно проявление воздействия государства целенаправленного, организующего характера, посредством имеющейся системы его органов и государственных служащих на отношения и деятельность конкретных субъектов и общественные процессы в целом<sup>3</sup>.

По мнению многих современных ведущих ученых, в широком смысле государственное управление представляет собой воздействие государства практически организующего и регулирующего характера, цель которого состоит в деятельности, упорядочивающей, сохраняющей и (или) преобразующей общественную жизнедеятельность людей, опирающейся на силу власти<sup>4</sup>. «Государственное управление в узком организационно-правовом смысле и является, – по мнению Н.М. Кониной, – основным объектом административно-правового регулирования и сферой действия норм административного права»<sup>5</sup>. Это мнение разделяется Е.И. Харитоновой, которая считает, что объект (предмет) административно-правовых управленческих отношений следует определять как социальные связи в сфере

---

<sup>1</sup> См.: *Пикулькин А.А.* Система государственного управления. Ростов н/Д, 2004. С. 9-10.

<sup>2</sup> См.: *Козлов Ю.М.* Административное право: учебник. М., 1999. С. 24.

<sup>3</sup> См.: *Афанасьев В.Я., Глазунова Н.И.* Система государственного управления: Кн. I: Управление и право. М., 2009. С. 35.

<sup>4</sup> См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М., 2004. С. 62; *Административное право: учебник / под ред. А.Ю. Соколова.* М., 2016. С. 23-24.

<sup>5</sup> *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник М., 2014. С. 30.

государственного управления<sup>1</sup>.

Если объектом административно-правового воздействия являются общественные отношения, которые складываются в отрасли ЖКХ, то можно прийти к выводу, что под государственным управлением ЖКХ в данной работе понимается повседневная юридически властная, целенаправленная деятельность органов исполнительной власти по организации обеспечивающей жизнедеятельность граждан отрасли, включая осуществление содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда и инженерной инфраструктуры городов и иных населенных пунктов и поддержанию в данных отношениях режима законности.

Далее необходимо затронуть одну из важных проблем – определение соотношения функций государственного управления и государственного регулирования. Позиция В.С. Четверикова в определении приоритета одной из этих функций состоит в том, что сначала необходимо осуществить организацию системы государственного управления, а затем осуществлять регулирование деятельности субъектов негосударственных форм собственности<sup>2</sup>. Ю.М. Козлов, рассматривая соотношение государственного управления и регулирования, полагал, что принципиальные содержательные различия в их целевом назначении отсутствуют. По его мнению, речь должна идти о различной степени участия государства в тех или иных процессах, включая экономические<sup>3</sup>. Изложенное выше позволяет прийти к выводу о том, что в трудах упомянутых авторов имеются близкие взгляды на деятельность органов исполнительной власти и осуществляемое ими воздействие на субъектов общественных отношений, которые возникают в различных сферах и отраслях экономики.

Подходы к понятию «государственное регулирование» дают основание говорить о широком и узком понимании данного термина. Широкий смысл

---

<sup>1</sup> См.: Харитоновна О.И. Адміністративно-правові відносини (проблеми). Одеса, 2004. С. 291.

<sup>2</sup> См.: Четвериков В.С. Административное право. М., 2005. С. 4.

<sup>3</sup> См.: Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. М., 2000. С. 37.

понимания государственного регулирования сводится к установлению правил поведения, проявляемых при осуществлении деятельности участниками общественных отношений и их возможной корректировке, исходя из изменяющихся условий. Государственное регулирование в узком смысле понимается как функция государственного управления, нацеленная на осуществление деятельности по созданию благоприятных экономических условий, ограничивающей вмешательство в их деятельность<sup>1</sup>.

Один из сторонников подобного подхода Рыжов В.С. еще в конце прошлого века высказал мысль, что в России отсутствует управление негосударственными предприятиями. Государство, исходя из пределов полномочий, которыми наделены конкретные структуры, выстраивает с негосударственными предприятиями отношения, основанные в том числе на партнерстве<sup>2</sup>. Сходные позиции были изложены и авторами одного из учебников того времени по вопросам разграничения государственного управления и регулирования, суть которых состоит в том, что если государственный сектор управляем и для него возможно принятие прямых, обязательных для исполнения решений, то частный сектор подлежит лишь регулированию через установление правил, ограничений, стимулов, использование в том или ином наборе известных стандартных приемов косвенного направления деятельности предприятий нужным курсом, заданным в экономической политике<sup>3</sup>. Вышеизложенное представление о государственном управлении представляется сомнительным. Если обратиться, к примеру, к государственным унитарным предприятиям, то обнаружим, что действующим законодательством руководителям ГУПов предоставлены широкие полномочия: в то время как собственник имущества такого предприятия (в лице государства) «решает вопросы создания предприятия,

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 2004. С. 38.

<sup>2</sup> См.: Рыжов В.С. К судьбе государственного управления // Государство и право. 1999. № 2. С. 14-22.

<sup>3</sup> См.: Управление государственной собственностью: учебник / под ред. В.И. Кошкина, В.М. Шупыро. М., 1997. С. 31.

определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора (руководителя) предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества»<sup>1</sup>, решение остальных вопросов руководство этого предприятия разрешает самостоятельно, будучи наделенным особыми правами по отношению к собственнику<sup>2</sup>, что убедительно показывает отсутствие в государственном секторе управления посредством тотальных, прямых распоряжений.

Следовательно, тезис о противопоставлении свободы и государства не следует закладывать как обоснование при противопоставлении государственного регулирования и государственного управления. Проводя сравнение понятий эффективности государственного управления и государственного регулирования, А.С. Ракшня пришел к выводу о ярко выраженном общественно-политическом уклоне первого, тогда как для второго характерно влияние на экономические общественные процессы в целях упорядочения действий экономических субъектов, обеспечения соблюдения законов и государственных интересов<sup>3</sup>.

В государственное регулирование включены процессы прогнозирования, планирования, финансирования, бюджетирования, налогообложения, кредитования, администрирования, учета и контроля. В качестве основных инструментов государственного регулирования используются инвестиции, дотации, государственный заказ, кредиты, лицензирование, налогообложение, стандартизация, таможенные тарифы и пошлины, цены и так далее, которые облечены в правовую форму. Поскольку нормативные акты относятся к важнейшим формам управленческой деятельности, регулирование рассматривается как неотъемлемая часть управления.

---

<sup>1</sup> См.: п. 1 ч. 1 ст. 295 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2016. № 22. Ст. 3094.

<sup>2</sup> См., например: ч. 1 ст. 305 Гражданского кодекса РФ.

<sup>3</sup> См.: *Ракшня А.С. Эффективность государственного регулирования экономики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2005. С. 9.*

Различные формы государственного регулирования применяются в отношении различных категорий организаций ЖКХ, что можно рассматривать одновременно и как неотъемлемую особенность, и как необходимость, обеспечивающие их непрерывное функционирование. Для государственного регулирования ЖКХ свойственно его проведение в нескольких направлениях: законодательной и иной нормотворческой деятельности, обеспечивающей правовую основу реформирования и развития ЖКХ; финансово-бюджетном регулировании: тарифном регулировании, лицензировании отдельных видов профессиональной деятельности.

Проблемы эффективного функционирования организаций ЖКХ обусловлены недостатками, имеющимися в государственном управлении и государственном регулировании в данной сфере общественных отношений. Управленческая деятельность публично-властных структур в сфере организации предоставления жилищно-коммунальных услуг населению предполагает, с одной стороны, достижение оптимальных экономических показателей деятельности организаций-поставщиков таких услуг, а с другой – удовлетворение потребностей населения в услугах ЖКХ, их доступность.

Современный период характеризуется наличием в ЖКХ многочисленных проблем, вызванных недостаточным уровнем государственного и муниципального управления и неблагоприятными финансовыми условиями, высокой степенью износа основных фондов, потерями воды и энергоресурсов. Это обуславливает необходимость определения надлежащего административно-правового механизма обеспечения предоставления услуг ЖКХ.

Термин «механизм» в юриспруденции традиционно используется в рамках исследования проблематики теории государства и права, административного и иных отраслей права. В частности, в научной и учебной литературе подвергаются анализу такие понятия, как:

а) механизм государства (механизм государственной власти), в качестве которого рассматривается институциональный элемент государства,

представляющий собой систему государственных органов с включением в неё так называемых силовых структур и иных организаций, осуществляющих государственную власть<sup>1</sup>;

б) механизм правового воздействия, под которым понимают нормативно-организационное влияние, нацеленное на результат, на общественные отношения через специальную систему как правовых средств (правых норм, правоотношений, актов реализации и применения норм права), а также и иных правовых явлений, таких как правосознание, правовая культура, принципы права, нормотворческий процесс и др.<sup>2</sup>;

в) механизм правового регулирования, рассматриваемый в качестве взятой в единстве системы правовых средств, с помощью которых осуществляется эффективная правовая регламентация общественных отношений<sup>3</sup>;

г) механизм государственного управления, понимаемый Ю.А. Тихомировым в качестве демократической государственной организации управленческого воздействия на социальные процессы<sup>4</sup>.

д) механизм реализации права (норм права), в качестве которого понимается система правовых средств, обладающая влиянием и способностью обеспечивать контроль общества за организующим социальные связи государством, и помогающая установить элементы, способы и методы, через которые происходит регулирование правом<sup>5</sup>;

Использовать термин «механизм» представляется возможным и для характеристики иных динамических правовых явлений и процессов, что даёт возможность прийти к выводу о его пригодности для описания деятельности

---

<sup>1</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2004. С. 565-566.

<sup>2</sup> См.: *Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф.* Проблемы теории государства и права. Казань, 2003. С. 70.

<sup>3</sup> См.: Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М., 1985. С. 293.

<sup>4</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Механизм социалистического государственного управления // Советское государство и право. 1975. № 4. С. 20.

<sup>5</sup> См.: *Завадская Л.Н.* Механизм реализации права. М., 1992. С. 17.

государства (его органов и должностных лиц) и действия права (правовых процессов и явлений)<sup>1</sup>.

Если рассматривать словарное понимание механизма (греч. – орудие, машина), то он понимается как «устройство для передачи и преобразования движений, представляющее собой систему тел (звеньев), в которой движение одного или нескольких тел (ведущих) вызывает вполне определенное движение остальных тел; внутреннее устройство, система чего-либо; совокупность состояний и процессов из которых складывается какое-либо явление»<sup>2</sup>. Однако словарное толкование исследуемого термина не даёт полного представления о том, в чём состоит административно-правовой механизм обеспечения предоставления услуг ЖКХ.

В юридической литературе заслуженно обращено внимание на значительную информационную нагрузку, которую несет термин «механизм», что, в свою очередь, отражается на характеристике как самой системы органов, так и существующих подсистем, а также на их взаимодействии и применяемых при этом средствах воздействия<sup>3</sup>.

Обеспечить эффективность ЖКХ означает сделать действительной возможность удовлетворения потребностей населения в качественных услугах организаций ЖКХ. Данным обстоятельством обуславливается необходимость в установлении определённых параметров функционирования экономической системы, в рамках которой в процессе взаимодействия органов государственного управления и организаций, предоставляющих услуги ЖКХ, были бы исключены или, по возможности, минимизированы угрозы причинения ущерба интересам потребителей таких услуг, а причинённый ущерб мог бы быть компенсирован таким образом, чтобы жилищно-коммунальная сфера не смогла утратить способности выступать одной из материальных основ жизнедеятельности общества.

---

<sup>1</sup> См.: Макарейко Н.В. Механизм правового обеспечения экономической безопасности // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2008. № 1. С. 16.

<sup>2</sup> Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 377.

<sup>3</sup> См.: Макарейко Н.В. Указ. соч. С. 16.

Установление и поддержание этих параметров при помощи правовых средств, и, прежде всего, собственно права, в качестве главного инструмента, воплощается с помощью введения правовой регламентации общественных отношений, в пределах которой возможно определение правовых параметров взаимных действий, и путем реализации права происходит управление и координация деятельности субъектов при воздействии на различные экономические процессы и объекты, определяется и осуществляется контрольно-надзорная деятельность в жилищно-коммунальной сфере, устраняются трудности в нормальном взаимодействии, принимаются меры, препятствующие попыткам выхода субъектов за установленные правом пределы, по компенсации вреда, причинённого экономическим отношениям, и т.д. Соответственно, представляется возможным сделать вывод о том, что понятие обеспечения предоставления услуг ЖКХ охватывает нормативно-правовую регламентацию общественных отношений в области её обеспечения и реализации правовых предписаний, которая осуществляется в установленном порядке субъектами, наделенными специальными полномочиями, в числе которых и контрольно-надзорные органы.

Постановка и исследование проблем административно-правового механизма обеспечения предоставления услуг ЖКХ обусловлены, прежде всего, необходимостью разрешения вопроса, каким образом должно быть обеспечено достижение социально значимых результатов в жилищно-коммунальном хозяйстве? Данные результаты определяются такими аспектами анализа эффективности, как положительная динамика изменения затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг муниципальными организациями, уровень цен и тарифов на услуги ЖКХ, доля населения в оплате таких услуг, уровень износа инженерных систем, объёмы реконструкции и ремонта жилого фонда, финансирование ЖКХ.

Представляется целесообразным выделение нескольких уровней обеспечения предоставления услуг ЖКХ, которые в совокупности и образуют данный механизм.



Во-первых, организуется система субъектов (в лице органов государственной исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, негосударственных организаций), обеспечивающих предоставление услуг ЖКХ. В административно-правовом аспекте обеспечение эффективности ЖКХ возможно посредством надлежащей координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, муниципальных органов по удовлетворению, потребностей населения в качественных услугах организаций ЖКХ, а также на контроль их качества.

Во-вторых, определяются различные виды юридической деятельности, осуществляемой данными субъектами, к числу которых относятся правотворческая и правоприменительная деятельность по обеспечению предоставления услуг ЖКХ (лицензионно-разрешительная, контрольно-надзорная деятельность, а также деятельность по привлечению к административной ответственности).

В-третьих, устанавливается перечень административно-правовых средств, используемых субъектами в ходе осуществления различных видов юридической деятельности, направленной на обеспечение предоставления услуг ЖКХ.

Соответственно, *административно-правовой механизм обеспечения предоставления услуг ЖКХ* следует представить в качестве сложного структурного образования, объединяющего в себе совокупность субъектов (органов и должностных лиц государственной, в том числе исполнительной, власти и местного самоуправления, негосударственных субъектов), обеспечивающих предоставление услуг ЖКХ; различные виды осуществляемой ими юридической деятельности (правотворческой и правоприменительной – лицензионно-разрешительной, контрольно-надзорной деятельности и деятельности по привлечению к административной ответственности), а также перечень административно-правовых средств, применяемых данными субъектами в процессе осуществления различных

видов юридической деятельности по обеспечению предоставления услуг ЖКХ.

Как видно из изложенного определения, одним из элементов административно-правового механизма обеспечения предоставления услуг ЖКХ является контрольно-надзорная деятельность, являющаяся организационно-правовым способом обеспечения законности в отрасли ЖКХ, рассмотрение понятия которой предлагается далее.

## **1.2. Контрольно-надзорная деятельность как организационно-правовой способ обеспечения законности в жилищно-коммунальном хозяйстве**

Представляя собой одну из значимых составляющих в социально-экономической системе современности, ЖКХ является регулятором, с помощью которого формируются основные параметры, характеризующие качество жизни населения. Сегодня сфере ЖКХ требуется особое внимание, а в проводимой перманентной реформе этой отрасли должно присутствовать поступательное, осмысленное принятие таких решений, которые будут способствовать надлежащей организации контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Контрольно-надзорную деятельность следует рассматривать в качестве организационно-правового способа, посредством которого обеспечивается законность в сфере реализации исполнительной власти наряду с государственным контролем и государственным надзором. Рассмотрение организационно-правового способа обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере управленческой деятельности дает основание представлять его в виде специфической правоохранительной деятельности соответствующих государственных органов, в том числе их структурных подразделений, специально направленной обеспечивать

законность и государственную дисциплину в деятельности субъектов управленческих административно-правовых отношений<sup>1</sup>.

Поскольку в отрасли ЖКХ осуществляется наравне с контрольно-надзорной деятельностью, государственный контроль и государственный надзор, целесообразно отграничить друг от друга указанные разновидности деятельности.

*Государственный контроль.* В первую очередь необходимо признать противоречивость развития современного российского законодательства по вопросам осуществления деятельности по контролю и надзору, причиной которой является отсутствие в Российской Федерации комплексного правового акта, закреплявшего основы этого вида государственной деятельности. Еще на одну причину такого положения дел следует акцентировать внимание – это устойчивое различие в понимании понятий «надзор» и «контроль». Этому способствует и этимологическое значение данных понятий, представляющее известную степень синонимичности. Так, в статьях толкового словаря современного русского языка контроль определяется, как проверка, «а также наблюдение с целью проверки»<sup>2</sup>, а «надзор – наблюдение с целью охраны, контроля, присмотра»<sup>3</sup>. Аналогичное толкование контроля представлено и в других словарях<sup>4</sup>.

Как вид государственной управленческой деятельности контроль, несмотря на обилие научных разработок и не покидающее внимание к данной теме, изученность и теоретическая обоснованность его не представляются исчерпывающими. Такое состояние изученности объясняется имеющимися объективными предпосылками, обуславливающими трудности при рассмотрении контроля: 1) наличие многообразных сфер общественной жизни, а также форм, методов и

---

<sup>1</sup> См.: *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник. М., 2014. С. 204.

<sup>2</sup> *Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Толковый словарь современного русского языка. М., 2009. С. 278.

<sup>3</sup> Там же. С. 358.

<sup>4</sup> См.: *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь современного русского языка. М., 2013. С. 241.

способов, где они находят свое применение; 2) специфичность деятельности контрольных органов; 3) индикация данным понятием разнообразных, не похожих между собой видов деятельности, различных контрольных действий, а также правовых последствий.

Исходя из того, что процесс познания в юридической науке осуществляется посредством использования инструментария, в качестве которого рассматриваются, прежде всего, термины, категории и понятия, к которым следует относиться весьма осторожно, так как их, по образному выражению И.И. Веремеенко, вполне возможно приравнять к математическим выкладкам<sup>1</sup>.

Как административно-правовая категория контроль рассматривается как специфическая деятельность наделенных соответствующими полномочиями государственных и муниципальных органов и их должностных лиц, направленная на постоянное и целенаправленное наблюдение за подконтрольными участниками административных правоотношений, которые обязаны выполнять управленческие решения. Осуществлению данного вида деятельности свойственно наличие не только внешнего (надведомственного), но и внутриведомственного порядка.

По мнению М. Н. Кудилинского<sup>2</sup>, контроль необходимо подразделять на внутренний и внешний. Внутренний контроль осуществляется исключительно в процессе исполнения государственным органом и организацией государственных функций. Все иные действия контрольного характера по отношению к указанным субъектам должны быть отнесены к внешнему контролю.

Научное понимание государственного контроля предполагает:

---

<sup>1</sup> См.: *Веремеенко И.И.* Существующие трактовки финансово-правовых отношений и вопросы, которые они вызывают // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сборник тезисов статей.* М., 2003. С. 16.

<sup>2</sup> См.: *Кудилинский М.Н.* Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль» и «надзор» // *Актуальные проблемы российского права.* 2015. № 8. С. 47-52.

а) рассмотрение его как важнейшего инструмента государства, способствующего в достижении его целей и выполнении поставленных задач. Контроль при этом может осуществляться и над деятельностью государственных органов<sup>1</sup>;

б) осуществление теми субъектами, для которых контрольная деятельность, связанная с проверкой исполнения решений органов государственной власти, является неотъемлемой частью их профессиональной компетенции;

в) реализация его от имени государства вне зависимости от вида деятельности, осуществляемой органами государственной власти, и возложенных на них задач;

г) государственно-властное содержание деятельности контролирующих субъектов, наделённых полномочиями давать контролируемым объектам обязательные для выполнения предписания об устранении выявленных недостатков, ставить вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в совершении противоправных деяний, и непосредственно применять в определённых случаях меры принудительного характера.

В административно-правовой литературе государственный контроль характеризуется как совокупность трёх обязательных элементов, имеющих строго определённую последовательность:

1) проведение проверки фактического выполнения закона, подзаконного нормативного правового акта, распоряжения, предписания и иных обязательных для исполнения актов подконтрольными органами, организациями и гражданами. Такая проверка имеет целью определить не только законность, но и целесообразность совершённых действий и принятых решений;

---

<sup>1</sup> См.: *Гречкина О.В., Катыева Е.А.* Понятие, содержание и принципы контроля за деятельностью органов государственного управления // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2015: материалы XVII Международной научно-практической конференции. Челябинск, 2015. С. 222-227.

2) проведение проверки путей и средств выполнения закона, подзаконного нормативного правового акта, распоряжения, предписания и иных обязательных для исполнения актов, что позволяет дать оценку работе подконтрольных объектов, способам достижения результатов и соблюдению при этом законности и дисциплины;

3) принятие мер по результатам контроля для устранения недостатков, наказания или, напротив, поощрения. Негативные меры по итогам контроля могут приостанавливать или вовсе отменять незаконные либо нецелесообразные акты управления, применение мер дисциплинарного или административного принуждения<sup>1</sup>.

Сущностная характеристика государственного контроля как организационно-правового способа обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении дополняется наличием отношений организационной подчинённости или подведомственности между контролирующим субъектом и подконтрольным объектом, а также наличием у контролирующего субъекта права отменять или изменять действия либо решения контролируемого.

Цели государственного контроля общеизвестны: обеспечение охраны основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, содействие повышению эффективности государственного управления, поддержание стабильности в государственном устройстве, обеспечение соответствия издаваемых нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, ограничение действий должностных лиц рамками правового поля, а также обеспечение в целом государственного режима законности и правопорядка в государстве<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 212.

<sup>2</sup> См.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 76.

Задачи государственного контроля всегда тесно сопряжены с его функциями, которые, по мнению ряда исследователей, являются ничем иным, как видом действий контролирующих субъектов. «Функции государственного контроля, – утверждает Е.А. Маштакова, – это общие, типичные виды действий субъектов контроля, характеризующие содержание государственного контроля как деятельности, направленной на получение и анализ информации о состоянии подконтрольных субъектов, на установление нарушений и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний, а также выдвижение требований, предложений об устранении выявленных нарушений»<sup>1</sup>.

Выдвинутое Д.Н. Бахрахом положение о том, что одной из важнейших по значимости целей контроля необходимо рассматривать создание и поддержку на должном уровне механизма обратной связи, используя который органы и должностные лица информируются о состоянии деятельности субъектов, являющихся для них подконтрольными или нижестоящими в порядке подчиненности, а также о положении дел в соответствующей сфере государственной и общественной жизни<sup>2</sup>, поддерживается и в работах других исследователей. Так, Е.А. Кочерин, рассматривающий механизм обратной связи, называет такое положение сердцевиной контроля<sup>3</sup>. Контрольные мероприятия дают представление о состоянии проверяемого субъекта в целом или в части предметной области его деятельности. Эта особенность контроля совершенно справедливо была отмечена А.М. Тарасовым, указавшим на то, что одной из главных целей контроля является сопоставление фактических результатов деятельности в подконтрольных органах, организациях, учреждениях с требуемыми<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дисс...канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000. С. 25.

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. М., 2006. С. 743.

<sup>3</sup> См.: Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000. С. 10.

<sup>4</sup> См.: Тарасов А.М. Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности // Право и политика. 2001. № 12. С. 55.

В жилищно-коммунальном хозяйстве государственный контроль рассматривается как одно из необходимых организационно-правовых средств, необходимых для предупреждения и устранения нарушений законности, что должно привести к усилению его эффективности. В данном качестве государственный контроль выступает и на уровне документов стратегического планирования. Ему отведено значительное место в Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup>.

Государственный надведомственный контроль в жилищно-коммунальном хозяйстве на федеральном уровне осуществляет главный государственный жилищный инспектор. К его задачам отнесена оптимизация работы органов государственного жилищного надзора субъектов Российской Федерации, органов муниципального жилищного контроля и лицензионных комиссий при осуществлении тех видов деятельности, для которых они предназначены. Он наделён правом проведения контрольных проверок их деятельности с возможностью применения принудительных мер, в том числе направления органам предписаний, обязательных для исполнения, с предложениями устранить нарушения, выявленные в ходе осуществления государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля<sup>2</sup>.

К числу субъектов государственного надведомственного контроля относится Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, которое с целью повышения эффективности при реализации контрольных полномочий в осуществлении оценки стоимости проводимых мероприятий по капитальному ремонту исходя из определённых видов работ и услуг, ввело в действие

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 26 января 2016 г. № 80-р // СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 758.

<sup>2</sup> См.: п. 4, 5 Положения о главном государственном жилищном инспекторе Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2014 г. № 927 // СЗ РФ. 2014. № 38. Ст. 5068.



автоматизированную информационную систему мониторинга региональных программ капитального ремонта, реализация которых возложена на субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Трудно переоценить значение для повышения эффективности жилищно-коммунального хозяйства по ликвидации аварийного жилищного фонда. В этих целях согласно Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года, планируется: усилить контроль за качеством жилья, строящегося в рамках программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда; активизировать контроль для безусловного достижения субъектами РФ целевых показателей реализации программ переселения граждан из такого фонда, путем увеличения количества выездных проверок; активизировать контроль за обеспечением со стороны субъектов РФ уровня софинансирования мероприятий по переселению граждан из аварийного жилья.

*Государственный надзор.* Как отмечается в литературе по административному праву, государственный надзор представляет собой часть контрольной деятельности, которая охватывается лишь первым её элементом — это проверка исполнения норм закона, подзаконного нормативного акта или индивидуального акта в действительности, выражаемая в особенностях формы деятельности, осуществляемой структурами соответствующих государственных органов, а также в направленности ее на осуществление систематического наблюдения за проводимой субъектами управленческих административно-правовых отношений деятельностью, для установления степени соответствия нормам

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 2 сентября 2014 г. № 520/пр (ред. от 26.06.2015) «О формах мониторинга и отчетности реализации субъектами Российской Федерации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. 2014. № 10; URL. [www.minstroyrf.ru](http://www.minstroyrf.ru), (дата обращения: 16 июля 2015).

действующего законодательства принятых ими решений и выполненных действий<sup>1</sup>.

Представляется, что в основе разграничения государственного контроля и государственного надзора лежит характер отношений между субъектом и объектом. Если в контрольных отношениях преимущественно присутствует подчиненность, то осуществление надзора происходит по отношению к неподчиненным органам, гражданам и организациям.

Как уже говорилось выше, в настоящее время отсутствует однозначный подход к вопросу определения контроля и надзора. Например, А.П. Алехиным понятия «контроль» и «надзор» в их функциональном назначении не разделяются, а назначение контроля, по его мнению, состоит в обеспечении дисциплины, законности и государственного управления в целом. Автором подчеркивается корреляция между организацией и осуществлением контроля и особенностями правового статуса государственных и негосударственных предприятий, учреждений и организаций различных сфер действия. Раскрывая содержание «надзора» Алехиным А.П. используется термин «контроль»<sup>2</sup>, что дает основание к утверждению об использовании этих терминов в качестве полных синонимов.

Представляется необходимым привести мнение Д.М. Овсянко о том, что «не следует отождествлять понятия контрольной и надзорной деятельности, необходимо определить особенности, назначение и место каждого в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении»<sup>3</sup>. То есть он проводит разграничение контроля и надзора не только по содержанию, но и по объектам наблюдения и проверки, включая в

---

<sup>1</sup> См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 221-222.

<sup>2</sup> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть: учебник. М., 2010. С. 482-483.

<sup>3</sup> См.: Овсянко Д.М. Административное право. М., 2001. С. 81.

классификацию различия субъектов, которые осуществляют и реализуют эти действия, используя различные организационные и правовые формы.

Профессор В.М. Манохин отличие надзора от контроля прослеживал как в составных элементах, посредством которых определяется собственно содержание данных понятий (при надзоре проверка может производиться только на соответствие закону, но не целесообразности), так и в принятых мерах по итогам контроля и надзора, которые при надзоре, по сути, являются специальными, а их перечень строго ограничивается законодательно, в то время как при контроле могут приниматься разнообразные по характеру меры, в том числе и материально-технические, финансовые, организационные<sup>1</sup>.

Некоторые исследователи связывают надзорную деятельность в основном с надзором, осуществляемым органами прокуратуры РФ, считая, что «надзор – это форма юридической деятельности уполномоченных субъектов, выражающаяся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на поднадзорных объектах юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения законности и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений»<sup>2</sup>. «Надзор в государственном механизме – институт самостоятельный, автономный, обладающий такими характеристиками, которые позволяют оценить его как форму государственно-властной деятельности специального разряда органов и лиц»<sup>3</sup>.

Следует поддержать точку зрения, что государственный надзор в чистом виде представлен лишь деятельностью органов прокуратуры. В настоящее

---

<sup>1</sup> См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 242-243.

<sup>2</sup> Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 225.

<sup>3</sup> Там же. С. 219.

время в качестве объектов надзора органов прокуратуры могут быть различные государственные органы, а также органы местного самоуправления, а также хозяйствующие субъекты при проверках исполнения законодательства в самых разных сферах экономики страны.

Генеральной прокуратурой после обобщения планов, которые поступают из нижестоящих органов формируется ежегодный *сводный план* проведения плановых проверок<sup>1</sup>. То есть органы прокуратуры, осуществляя надзор за законностью деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, одновременно санкционируют контрольно-надзорные мероприятия, проводимые указанными органами на предмет соответствия деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц установленным нормам и правилам, в том числе и в отрасли ЖКХ, используя при этом различные методы надзорной деятельности.

Прокурорами по итогам надзорных мероприятий принимаются меры прокурорского реагирования в виде принесения протеста на правовой акт, который противоречит законодательству, внесения представления о необходимости устранить выявленные правонарушения либо вынесения *постановления* о возбуждении производства об административном правонарушении в случае, если были обнаружены признаки, свидетельствующие о наличии административного правонарушения, которое и передается компетентному органу, так как органы прокуратуры не наделены правом привлечения правонарушителей в ответственности.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. №52 (ч. 1), ст. 6249, а также Приказ Генпрокуратуры России от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Законность. 2009. № 5.

Анализ практики прокурорского надзора указывает на наличие многочисленных нарушений, допускаемых со стороны органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля в процессе реализации полномочий в сфере деятельности, осуществляемой организациями ЖКХ. Несмотря на принимаемые государством серьезные финансовые и правовые решения, направленные на улучшение состояния жилищно-коммунального хозяйства, ситуация в данной сфере остается в целом неудовлетворительной.

В ходе состоявшегося в июле 2016 года в Генеральной прокуратуре РФ Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, был обсужден ряд вопросов, касающихся эффективности работы, а также связанные с межведомственным взаимодействием правоохранительных органов по борьбе с нарушениями в отрасли ЖКХ за 2014-2015 гг. и в начале 2016 г. Наиболее актуальными были признаны вопросы, связанные с неправомерным установлением размеров платежей за жилищно-коммунальные услуги, обеспечением конституционных прав граждан на проживание в комфортных и безопасных условиях, реализуемое через программы по переселению из аварийного и ветхого жилья и др. В целом же число правонарушений, совершаемых в сфере ЖКХ, на протяжении последних лет Генеральной прокуратурой РФ признано стабильно высоким. Значительное количество нарушений, допускаемых в отрасли ЖКХ, обуславливает колоссальный объем жалоб граждан в органы прокуратуры на несоблюдение их прав<sup>1</sup>.

Рассмотрение материалов прокурорского надзора дало возможность прийти к выводу, что в ходе проведения надзорных проверок возможно выявление нарушений градостроительного, земельного, природоохранного законодательства едва ли не на всех стадиях строительства — начиная от момента выделения земельного участка, в процессе его отведения, на стадии

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/events/news-1105140/> (дата обращения: 09.09.2016 г.).

выдачи проектно-разрешительной документации и т.д., в том числе и на этапе приема объекта в эксплуатацию. Прокурорскими проверками было установлено, что в целом ряде регионов РФ требования законодательства о разделении компетенции органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления не соблюдаются, последними нередко принимаются нормативные правовые акты, вступающие в противоречие с федеральным законодательством, ущемляя тем самым жилищные права граждан. Кроме того, в процессе осуществления проверок прокуроры выявляют также нарушения законов, которые допускаются при принятии правовых актов.

Наиболее распространенными нарушениями законодательства в области жилищных отношений являются:

превышение полномочий, установленных ЖК РФ, органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления в жилищных отношениях (ст. 13 и 14 ЖК РФ), включая превышение полномочий и непринятие решений в жилищной сфере;

нарушение требований, установленных в гл. 2 ЖК РФ «Объекты жилищных прав. Жилищный фонд», в том числе в части изменения назначения жилого помещения и нарушения пределов по его использованию (ст. 17), жилищный фонд (ст. 19);

отступление от установленного порядка перевода жилого помещения в нежилое или нежилого помещения в жилое (ст. 22, 23, 24 ЖК РФ); нарушение порядка по переустройству и перепланировке жилого помещения (подп. 7 п. 1 ст. 14 ЖК РФ);

игнорирование прав и обязанностей собственника жилого помещения и иных проживающих в принадлежащем ему помещении граждан, которые предусмотрены в гл. 5 ЖК РФ, в том числе обеспечение жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд (ст. 32) и выселение гражданина,

право пользования жилым помещением которого прекращено или который нарушает правила пользования жилым помещением (ст. 35);

нарушения в порядке предоставления жилого помещения по договору социального найма (нарушения норм предоставления и учетных норм площади жилого помещения (ст. 50), норм об основаниях признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (ст. 51), норм о постановке на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях (ст. 52), норм об основаниях отказа в постановке таких граждан на учет (ст. 54), норм о снятии таких граждан с учета (ст. 56)); нарушения требований ЖК РФ об управлении многоквартирными домами<sup>1</sup>.

*Контрольно-надзорная деятельность.* Эта деятельность является особым, отличающимся своеобразием, способом организационно-правового характера, с помощью которой обеспечивается законность и государственная дисциплина в сфере государственного управления, и которая используется специальными государственными органами, осуществляющими специфические узкоспециализированные и иные функции исполнительного, контрольного, разрешительного и регулирующие характера, в установленных сферах ведения, к которым относятся различные управленческие структуры в виде федеральных служб, государственных инспекций и некоторых других структур государственного управления.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что в федеральных законах понятие «контрольно-надзорная деятельность» не используется, несмотря на то, что такой термин в научной литературе по административному праву употребляется уже давно и выработаны определённые критерии, позволяющие отличать эту деятельность от государственного контроля и государственного надзора. Ключевой для данной сферы закон («О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)

---

<sup>1</sup> URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75078/> (дата обращения: 11.11.2016 г.).

и муниципального контроля») оперирует другими понятиями – государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, хотя по своему содержанию эти виды деятельности связаны с реализацией публично-властными субъектами контрольно-надзорных полномочий. В тексте Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup> используется термин «контроль и надзор», что является функцией федеральных служб, однако речь, опять же, идёт о контрольно-надзорной деятельности. Наличием нормативно установленной терминологии обусловлено и наименование настоящей диссертации. В рамках тематики данного исследования в работе используются понятия «государственный жилищный надзор» и «муниципальный жилищный контроль». По своей сути и то, и другое – это контрольно-надзорная деятельность, осуществляемая органами государственной исполнительной власти и местного самоуправления соответственно. Однако ввиду законодательного их употребления именно в таком виде в диссертации также используется официально установленная терминология.

Интегрирование в содержании деятельности элементов контроля и надзора придает деятельности государственных контрольно-надзорных органов новые качественные характеристики, используемые для преодоления негативных и усиления позитивных возможностей, присущих контролю и надзору по отдельности, в частности, относительная узость надзора может быть дополнена широкими организационными возможностями контрольной деятельности, позволяющими преодолевать узость в реализации исключительно надзорных полномочий, направленных в основе на обнаружение и фиксацию совершенных субъектом правонарушений.

Существующую тесную взаимосвязь различных элементов контроля и надзора в организационном плане государство использует двояко: объединяя

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.



различные элементы контроля и надзора в целях комплексного обеспечения надлежащего порядка в общественных отношениях той или иной сферы, подвергнутой государственному регулированию, а также закрепляя в компетенции отдельных органов исполнительной власти отдельных элементов контроля и надзора.

Сочетание в государственной контрольно-надзорной деятельности отдельных элементов контроля и надзора обуславливает качественное своеобразие данного вида деятельности, позволяющее провести её отграничение и от государственного надзора, и от государственного контроля.

Возможность консолидации различных черт контроля и надзора обосновывается не столько наименованием, сколько содержанием контрольно-надзорной деятельности. Так, заимствование такого признака из содержания контроля, как принятие мер негативного свойства, исходя из результатов проведения проверки, в случае обнаружения отклонений от установленных правовыми нормами требований, представляется как закономерное и обоснованное. Осуществление проверки порядка и результатов функционирования подвластного объекта основываясь на принципе законности было воспринято контрольно-надзорной деятельностью из государственного надзора<sup>1</sup>.

То есть контрольно-надзорная деятельность характеризуется присутствием оценивания степени соблюдения физическими и юридическими лицами не только общеобязательных правил поведения вообще, но и в осуществляемой деятельности конкретно, которая может быть определена по итогам проверки, зачастую ведущая за собой последующее применение мер (если имеются объективные предпосылки), мер административного принуждения но не дисциплинарных, а имеющих пресекательный или наказательный (административные наказания) характер.

---

<sup>1</sup> См.: Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 221-222.

Кроме того, контрольно-надзорная деятельность является повседневно выполняемой функцией, которую реализуют, наделенные специальными полномочиями федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Сказанное характерно и для государственного жилищного надзора, а также муниципального жилищного контроля, которые, как уже утверждалось, являются разновидностями контрольно-надзорной деятельности. Это вытекает из содержания ст. 20 ЖК РФ, в которой говорится, что субъекты, осуществляющие государственный жилищный надзор, уполномочены не только выявлять нарушения жилищного законодательства, но и применять административно-пресекательные меры, а также наделены правом составления протоколов об административных правонарушениях и рассмотрения дел по ним. Муниципальный жилищный контроль осуществляется не в таком объёме, как государственный жилищный надзор, однако черты контрольно-надзорной деятельности у него имеются, поскольку он предполагает реализацию в том числе государственных полномочий по осуществлению лицензионного контроля, а в соответствии со ст. 196 ЖК РФ лицензионный контроль связан с выявлением и пресечением нарушений лицензионных требований, что характеризует его как контрольно-надзорную деятельность.

В число контрольно-надзорных органов включены федеральные службы, на которые возложено осуществление на федеральном уровне «...функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции...»<sup>1</sup>. Наравне с этими органами стоят также отдельные федеральные министерства и федеральные агентства, в структуру компетенции которых внесен ряд основных функций, в том числе и осуществление контрольно-надзорной деятельности, исходя из необходимости для определённых отраслей скорейшей модернизации

---

<sup>1</sup> См.: п. 4 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 12.05.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2016. № 20. Ст. 2820.

посредством оптимизации государственного управления. На уровне субъектов РФ контрольно-надзорные органы (в форме инспекций, управлений, комитетов и др.) могут создаваться для осуществления реализации полномочий субъектов РФ, исходя из предметов совместного ведения, а финансирование их происходит из средств региональных бюджетов. В число таких полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства включены полномочия по осуществлению регионального государственного жилищного надзора<sup>1</sup>. Ряд контрольно-надзорных функций может возлагаться и на муниципальные органы в лице местных администраций и их должностных лиц. Отчасти такое положение обусловлено содержанием вопросов местного значения<sup>2</sup>, отчасти регламентируется нормами федерального и регионального административно-деликтного законодательства<sup>3</sup>.

Измерение эффективности выполняемых контрольно-надзорных полномочий основывается не только на количестве проведённых проверок, выявленных нарушений, внесённых представлений об их устранении, а также на числе физических лиц и организаций, подвергнутых административному наказанию. Общая цель выполнения контрольно-надзорных функций состоит в исключении искусственно создаваемых препятствий в отношении хозяйствующих субъектов, занятых осуществлением предпринимательской деятельности, способствование нормальному функционированию некоммерческих организаций, упрощение повседневной жизнедеятельности для законопослушных граждан. Данные положения имеют прямое отношение

---

<sup>1</sup> См.: п. 61 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2016. № 23. Ст. 3283.

<sup>2</sup> См.: ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2016. № 23. Ст. 3295.

<sup>3</sup> См.: ч. 2 и 3 ст. 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2016. № 23. Ст. 3284.

и к контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в системе жилищно-коммунального хозяйства.

Основной задачей государства в рассматриваемой сфере отношений является установление баланса между публичными и частными интересами, являющегося гарантией соблюдения законов в соответствующих отраслях и сферах государственного управления всеми субъектами правоотношений, не нарушающей режим их нормальной жизнедеятельности.

Наблюдаемые особенности контрольно-надзорной деятельности в отрасли жилищно-коммунального хозяйства можно рассматривать в качестве следствия комплексности данной отрасли государственного управления, для которой характерно наличие множества направлений деятельности. С этим обстоятельством связано создание на современном этапе на федеральном уровне органа исполнительной власти, выполняющего только функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в отрасли ЖКХ, который не наделен контрольно-надзорными полномочиями в установленной сфере деятельности. Таковым органом предстает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации<sup>1</sup>.

Отметим, что не наблюдается у федерального законодателя намерений по комплексному урегулированию общественных отношений, которые связаны с осуществлением деятельности в отрасли ЖКХ, в связи с чем нет и единого федерального закона, определившего бы основы данной деятельности. Комплексность в этом направлении на федеральном уровне можно увидеть лишь на уровне стратегического планирования, основные направления которого нашли отражение в Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: п. 1 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 (ред. от 01.02.2016) // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6117; 2016. № 6. Ст. 850.

<sup>2</sup> Утв. Распоряжением Правительства РФ от 26 января 2016 г. № 80-р // СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 758.

В данном акте определено, что сферу ЖКХ составляют такие направления, как:

1) осуществление деятельности, направленной на улучшение условий проживания граждан в жилищном фонде (управление многоквартирными домами, капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, включая модернизацию лифтового оборудования, а также работы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда);

2) осуществление деятельности регулируемых видов по предоставлению коммунальных услуг (обеспечение холодным и горячим водоснабжением, водоотведением, теплоснабжением, электроснабжением, газоснабжением, а также обращение с твердыми коммунальными отходами);

3) ведение государственной информационной системы ЖКХ.

Комплексный характер общественных отношений в отрасли ЖКХ обуславливает осуществление реализации контрольно-надзорных функций в данной сфере не только силами федеральных и региональных органов исполнительной власти, но также органами местного самоуправления. Как нормативное основание для выполнения проверочных мероприятий для значительного числа разновидностей контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой такими органами, в данный период времени выступает Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup>.

В соответствии с п. 26 ч. 4 ст. 1 данного закона установлены «особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2016. № 18. Ст. 2503.

прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами»<sup>1</sup>, применяемые в ходе осуществления регионального государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля. Положения, в которых содержатся особенности осуществления контрольно-надзорной деятельности в жилищной сфере, нашли отражение также в п. 4.2 ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 02. 06. 2016), упоминающего в том числе ряд дополнительных оснований для назначения внеплановой проверки деятельности ТСЖ, ЖК и ЖСК. Такая внеплановая проверка «по указанным основаниям проводится без согласования с органами прокуратуры и без предварительного уведомления проверяемой организации о проведении внеплановой проверки»<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что для контрольно-надзорной деятельности разработана достаточно подробная нормативно-правовая регламентация, в то же время следует отметить, что необходимый уровень систематизации в настоящее время отсутствует. Изменения в ходе развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности показывают, что правовое регулирование отдельных её видов приоритетно направлено на защиту юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, испытывающих, зачастую, нагрузку из-за чрезмерного количества проверочных действий, осуществляемых органами государственной исполнительной власти и муниципальными органами. Данная тенденция наглядно демонстрируется законодателем, сохраняясь в названиях федеральных законов, посвященных регламентации контрольно-надзорной деятельности. Так, закон, регулировавший общественные отношения в рассматриваемой сфере, именовался практически также как действующий ныне<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14; 2016. № 23. Ст. 3299.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ (в ред. от 30.12.2006) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3436; 2007. № 1. Ст. 29.

Согласно поручению Президента РФ, Министерство экономического развития РФ разработало вариант проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», по которому было организовано в течение 2015 г. общественное обсуждение на специально созданной для этого платформе сети Интернет (<http://контроль-надзор.рф>). Целью разработанного проекта было заявлено проведение последующей систематизации законодательства о контрольно-надзорной деятельности.

Данный проект был подвергнут обстоятельному анализу и критике в административно-правовой литературе<sup>1</sup>. В то же время в указанном законопроекте были заложены положения, охватывающие существенно больший сегмент общественных отношений, которые возникают в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности. Однако ни о какой полной систематизации установлений, в которых определяется содержание и порядок контрольно-надзорного производства, вопрос не ставился. В одном из представленных экспертных заключений по этому законопроекту был сделан вывод, что название данного проекта не соответствует его содержанию. Основанием такого резюме послужило отсутствие в предмете регулирования отдельных направлений контрольно-надзорной деятельности, а также сужение ее объекта рамками предпринимательской сферы, составляющую хозяйственную деятельность физических и юридических лиц<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Аржанов В.В.* К вопросу о государственном и муниципальном контроле и надзоре (по проекту Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации») // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции: в 3 частях. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2015. С. 190-195; *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* К вопросу об особенностях концепции проекта федерального закона об основах государственного и муниципального контроля и надзора // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2. С. 122-130.

<sup>2</sup> См.: *Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А., Федосин А.С.* Экспертное заключение независимой доктринальной антикоррупционной экспертизы по проекту федерального

Одновременно следует отметить, что в сферу регулирования в данном законопроекте как исключение были внесены не регламентированные в действующем законе общественные отношения, возникающие при организации и проведении государственного контроля за деятельностью органов государственной и муниципальной власти. Одновременно были предусмотрены исключения из этого правила: исходя из требований ч. 1 ст. 4 данного законопроекта на органы государственной власти и органы местного самоуправления предполагалось возложить осуществление контроля за законностью, полнотой и качеством исполнения в отношении других органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, в части возложенных на них функций и полномочий. Данные контрольные действия должны были проводиться путем организации и осуществления разного рода контроля: внутреннего и ведомственного, а также с использованием контроля качества и полноты выполнения переданных полномочий.

Целями такого контроля разработчики проекта обозначили создание эффективной системы предупреждения, выявления и пресечения невыполнения актов и поручений Правительства РФ, вышестоящих органов государственной власти и местного самоуправления в процессе их реализации. Кроме того, исключалось бы противостояние ненадлежащему исполнению как переданных полномочий, так и требований, заключенных в плановых и организационно-распорядительных документах, обеспечивалась законность, эффективность, результативность, целесообразность в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, повышался профессионализм в выполнении служебных функций их должностными лицами, а также должностными лицами подведомственных им органов.



Из чего следует, что принятием данного законопроекта обеспечивалась бы надлежащая законодательная регламентация государственного контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, в том числе и контроля за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ, на которые возлагается осуществление нормативно-правового регулирования и контрольно-надзорной деятельности в сфере ЖКХ. Внедрение норм данного законопроекта дало бы возможность для усиления внутрисистемного контроля в направлении выполнения требований по надлежащему исполнению полномочий по совместному ведению, переданных органам исполнительной власти субъектов РФ, так как это напрямую связано с необходимостью подробного перечисления и закрепления в проекте закона форм государственной контрольной деятельности (проверки, мониторинг и т.д.), а также иных контрольных мероприятий.

Однако общее несовершенство проекта представленного на рассмотрение закона послужило основанием отказа законодателя от дальнейшей его доработки, тем самым сохранив существующее законодательство о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, усилив подзаконное нормативно-правовое регулирование в данной сфере.

В апреле 2016 года Распоряжением Правительства РФ был утверждён план мероприятий, направленный на совершенствование контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы<sup>1</sup>. В числе многочисленных мероприятий было предусмотрено внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольно-надзорных мероприятий исходя из степени риска причинения хозяйствующими субъектами вреда охраняемым законом отношениям. Данный подход

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

позволяет повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путём проведения проверочных мероприятий по наиболее значимым направлениям. Введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества проверяемых объектов и отказом от всеобъемлющей контрольно-надзорной деятельности, при которой контрольно-надзорным мероприятиям подлежат все объекты. Также в плане предусмотрен переход от оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов, основанной на количестве выявленных нарушений и размере санкций, к оценке размера предотвращенного ущерба как в результате контрольно-надзорных мероприятий, так и в ходе профилактики правонарушений, а также разъяснение содержания обязательных требований, подлежащих соблюдению. Сокращение количества проверок и снижение административного давления на субъектов хозяйственной деятельности при одновременном повышении уровня защищённости охраняемых законом отношений должно, по версии Правительства Российской Федерации, стать следствием реализации всего комплекса мероприятий данного плана.

Однако следует отметить, что перспективы совершенствования контрольно-надзорной деятельности в ЖКХ по тем проектам нормативных актов, которые разрабатываются Правительством Российской Федерации, не просматриваются<sup>1</sup>. Так, правила применения системы управления рисками при организации и осуществлении государственного контроля (надзора) по существующему проекту не будут реализованы для контрольно-надзорной деятельности в ЖКХ, поскольку она не отнесена к видам контрольно-надзорной деятельности, которые осуществляются с применением так называемого риск-ориентированного подхода. Кроме того, упомянутый план мероприятий в целом не содержит никаких сведений о совершенствовании контрольно-надзорной деятельности в ЖКХ.

---

<sup>1</sup> Перечень нормативных актов, которые разрабатываются Правительством Российской Федерации для обеспечения проведения реформы контрольно-надзорной деятельности, опубликованы на сайте <http://контроль-надзор.рф> (дата обращения: 22.06.2016 г.).

С учётом того, что ЖКХ является той отраслью, от надлежащего функционирования которой зависит благополучие граждан, усилия Правительства Российской Федерации должны быть сосредоточены и на данной сфере с последующим совершенствованием подзаконных нормативных правовых актов и внесением соответствующих предложений федеральному законодателю.

Настоятельная необходимость по усилению государственного жилищного надзора и изменению порядка его осуществления явилась основанием для внесения целого ряда изменений и дополнений в ЖК РФ<sup>1</sup>. В соответствии с внесенными поправками предусматривается двухуровневая система контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве – государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль.

Наиболее часто используемыми средствами осуществления государственного жилищного надзора являются проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, организованные и проводимые органами государственной власти и местного самоуправления. В результате таких проверок к нарушителям применяются предусмотренные законодательством РФ меры, устраняются и пресекаются выявленные нарушения. В системе государственного жилищного надзора организована деятельность по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований со стороны юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан.

---

<sup>1</sup> См.: например, федеральные законы: от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2011. № 30 (часть 1). Ст. 4590; 2016. № 1 (часть 1). Ст. 68; от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 23. Ст. 3263; 2014. № 30 (часть I). Ст. 4256; от 28 июня 2014 г. № 200-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3406; 2015. № 27. Ст. 3967.

Имеющиеся исключения обозначены в ч. 7 ст. 20 ЖК РФ, согласно которой государственный жилищный надзор не осуществляется в отношении управляющих организаций, выполняющих обязанности по управлению многоквартирным домом (МКД) на основании лицензии на ее осуществление<sup>1</sup>. Однако управляющие организации находятся под наблюдением контрольно-надзорных органов, так как неперенным условием лицензирования деятельности по управлению МКД является осуществление органами государственного жилищного надзора лицензирования деятельности по управлению МКД, а также осуществление предварительного и последующего лицензионного контроля. Отношения, которые связаны с осуществлением лицензирования деятельности по управлению МКД, регулируются положениями Федерального закона 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>2</sup> с учетом особенностей, которые установлены ЖК РФ (ч. 3, 5 ст. 192 ЖК РФ).

Федеральным законом от 25 июня 2012 г. N 93-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>3</sup> в ЖК РФ внесены изменения, которые кардинально повлияли на структуру контрольно-надзорной деятельности в ЖКХ. Полномочиями в сфере жилищного надзора до недавнего времени были наделены исключительно органы государственной власти субъектов РФ. Нормами указанного закона введено новое понятие «муниципальный жилищный контроль». В соответствии с ч. 1.1 ст. 20 ЖК РФ «под муниципальным

---

<sup>1</sup> Согласно ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» не разрешается после 1 мая 2015 года осуществлять деятельность по управлению МКД без лицензии // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4256; Рос. газета. 2016. № 151, 12 июля.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716; 2016. № 1 (часть 1). Ст. 50.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3446; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4220; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4235.

жилищным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять законами субъектов Российской Федерации уполномоченные органы местного самоуправления отдельными полномочиями по проведению проверок при осуществлении лицензионного контроля в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии»<sup>1</sup>.

Порядок, в котором будет осуществляться муниципальный жилищный контроль, должны установить муниципальные органы своим правовым актом, при выполнении условия, что принятые нормативные правовые акты органов местного самоуправления по указанным вопросам не будут противоречить законам субъекта РФ.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменения в статью 20 Жилищного кодекса Российской Федерации» заявлено мнение о том, деятельность органов МСУ по муниципальному жилищному контролю может в ближайшее время потерять смысл<sup>2</sup>. Такой вывод был сделан на основании того, что доля муниципального жилищного фонда в большинстве субъектов РФ не является существенной в связи с приватизацией жилищного фонда и сохраняет тенденцию по сокращению в

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3446; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4220; 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4235.

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/6C5E8BADCB2FE94743257FE100396846/\\$File/1112685-6.PDF?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/6C5E8BADCB2FE94743257FE100396846/$File/1112685-6.PDF?OpenElement) (дата обращения: 02.03.2017 г.)

связи с продлением срока приватизации. Данный посыл не является верным по существу, а учитывая, что на сегодняшний момент четкое разграничение полномочий между органами государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля не просматривается, то никакой отмены муниципального контроля не предвидится. Сейчас по своей сути государственные органы и органы местного самоуправления оказались наделёнными смежными полномочиями, а структура муниципального жилищного контроля пока находится в стадии формирования.

Анализ контрольно-надзорной деятельности в отрасли ЖКХ, который осуществляют органы государственной исполнительной власти и муниципальные органы, подтвердил необходимость в разработке и создании единой системы контрольно-надзорных органов в жилищной сфере для координации их функционирования. Функция координации в настоящее время реализуется в ограниченных масштабах ввиду того, что на федеральном уровне в этой сфере действует лишь рекомендательный акт, не имеющий силу нормативного правового акта. Речь идёт о Методических рекомендациях по разработке порядка осуществления государственного жилищного надзора в субъектах Российской Федерации, в том числе порядка взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный жилищный надзор, и административных регламентов исполнения функций по государственному жилищному надзору и муниципальному жилищному контролю, утверждённых приказом, упразднённого к настоящему времени, Министерства регионального развития Российской Федерации от 23 августа 2013 г. № 360<sup>1</sup>. Указанные рекомендации рассчитаны как на региональные органы исполнительной власти, так и на органы местного самоуправления, которым было предложено разрабатывать административные регламенты взаимодействия соответствующих органов в жилищной сфере. Однако

---

<sup>1</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нормотворческая практика органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления показала, что эти рекомендации использованы в незначительном количестве случаев. Органами местного самоуправления в двадцати субъектах РФ приняты подобные административные регламенты. Например, постановлением администрации г. Арзамаса Нижегородской области от 10 июля 2014 г. № 1239 был утверждён Административный регламент взаимодействия органа муниципального жилищного контроля городского округа город Арзамас Нижегородской области с государственной жилищной инспекцией Нижегородской области при осуществлении муниципального жилищного контроля<sup>1</sup>. Вместе с тем следует отметить нецелесообразность принятия муниципальными органами таких административных регламентов, поскольку в них могут быть предусмотрены неодинаковые правила взаимодействия органов муниципального жилищного контроля и государственного жилищного надзора, что обусловит необходимость приспособления последних к различным муниципальным правилам. К тому же муниципальные нормативные правовые акты не должны определять порядок реализации компетенции государственных органов, поскольку это не вписывается в конституционные требования о месте муниципальных органов в системе публичной власти.

В связи с этим для унификации правил взаимодействия Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства целесообразно принять типовые правила взаимодействия органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, которыми должно быть предусмотрено требование об обязательности разработки и принятия органами исполнительной власти субъектов РФ административных регламентов взаимодействия соответствующих органов. В указанных типовых правилах должны быть отражены единые требования взаимодействия по таким вопросам, как: а) информирование о нормативных

---

<sup>1</sup> См.: Арзамасские новости. 2014. 19 июля.

правовых актах и методических документах по вопросам организации и осуществления государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля; б) информирование о ежегодных планах проверок и внеочередных проверках; в) планирование и проведение совместных плановых проверок, обследований и иных контрольно-надзорных мероприятий; г) информирование о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения обязательных требований и об эффективности государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля; д) обмен информационными базами данных; е) создание совместных совещательных и координационных органов с привлечением к их работе экспертных организаций.

Следует отметить, что контрольно-надзорная деятельность органов государственной исполнительной власти и муниципальных органов в ЖКХ дополняется общественным контролем. Сам по себе такой контроль не входит в структуру контрольно-надзорной деятельности, поскольку общественность и её объединения не обладают публично-властными полномочиями. Однако общественный контроль способствует повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности ввиду того, что общественные жилищные инспекторы могут содействовать деятельности государственных жилищных инспекций, выявляя нарушения управляющими организациями правил, действующих в отрасли ЖКХ. В общем виде общественный контроль урегулирован в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup>, в котором речь идет об установлении правовых основ организации и осуществления общественного контроля в сфере деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, на которые возложено осуществление отдельных публичных полномочий. К субъектам такого контроля законодательно отнесены

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.



федеральная и региональные общественные палаты, общественные советы муниципальных образований и общественные советы, созданные при федеральных и региональных органах исполнительной власти, а также различные общественные наблюдательные комиссии, наблюдательные советы, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные структуры.

Особенность общественного контроля в ЖКХ состоит в том, что он является не только способом обеспечением законности в ЖКХ, но и одним из направлений деятельности в отрасли ЖКХ, направленной на улучшение условий проживания граждан в жилищном фонде, а также осуществление регулируемых видов деятельности в сфере предоставления коммунальных услуг, включающих в себя водоотведение, холодное и горячее водоснабжение, обращение с твёрдыми коммунальными отходами и теплоснабжение и др.

Для осуществления контроля за выполнением организациями жилищно-коммунального хозяйства своих обязательств перед гражданами сформирована сеть региональных центров общественного контроля, которые выполняют работу с обращениями граждан, предоставляя квалифицированные разъяснения и оказывая им конкретную помощь. Также совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ осуществляется подготовка общественных жилищных инспекторов, осуществляющих контроль за исполнением законодательства в отрасли ЖКХ и деятельностью управляющих организаций. Региональные центры общественного контроля осуществляют общественный мониторинг реализации программ капитального ремонта и формируют рейтинги удовлетворённости граждан его качеством.

Подводя итог параграфу, следует отметить, что контрольно-надзорная деятельность в отрасли ЖКХ находит свое применение наряду с использованием иных организационно-правовых способов обеспечения законности в государственном управлении, в виде государственного

контроля и государственного надзора. При этом в отличие от последних она осуществляется более разветвлённой группой органов – федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления, которым предоставлены государственные полномочия по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в отрасли ЖКХ, что делает целесообразным переход к рассмотрению соответствующих вопросов.

### **1.3. Субъекты государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве и их компетенция**

Современная система субъектов федеральной государственной контрольно-надзорной деятельности основана на функционально-видовой концепции административной реформы, заложенной в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>.

Выше уже было упомянуто о видах федеральных органах исполнительной власти, составляющих систему, это:

- *федеральные министерства*, на которые возлагаются функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в определенной для них сфере деятельности;
- *федеральные службы*, реализующие контрольные и надзорные функции в определенной для них сфере деятельности, а также специальные функции в обороне, государственной и общественной безопасности;
- *федеральные агентства*, реализующие функции управления государственным имуществом и оказания государственных услуг.

Таким образом, согласно данной концепции основными субъектами государственного контроля за частными субъектами являются именно федеральные службы. Более того, в п.п. 3, 5 названного Указа содержится

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

специальное указание на то, что федеральные министерства и федеральные агентства не наделены правами на осуществление функций по контролю и надзору в указанной для них сфере деятельности.

Однако из этого общего правила есть исключения. В отдельных случаях, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, на федеральные министерства и федеральные агентства иногда могут быть возложены контрольно-надзорные функции в пределах своих сфер деятельности.

Данная оговорка означает, что федеральные министерства и федеральные агентства тоже в некоторых случаях могут осуществлять государственную контрольно-надзорную деятельность за соблюдением соответствующих норм и правил гражданами и организациями.

Конечно, такое исключение противоречит основной концепции административной реформы, но, так или иначе, федеральные министерства и федеральные агентства следует отнести к субъектам данного организационно-правового способа обеспечения законности, поскольку они априори могут быть наделены контрольно-надзорными полномочиями.

Особыми властными субъектами, осуществляющими государственную контрольно-надзорную деятельность, являются *государственные инспекции*. Особенность их статуса заключается в том, что данные органы включены в структуру каких-либо органов исполнительной власти. В качестве примеров можно привести инспекции, находящиеся в составе МЧС России (Государственная инспекция по маломерным судам), и в составе МВД России (Государственная инспекция безопасности дорожного движения), которые, исполняя свои полномочия, осуществляют контрольно-надзорную деятельность за выполнением требований по обеспечению безопасности и охраны жизни людей в установленной сфере деятельности этих министерств.

Инспекции не названы в качестве одного из видов органов в трехзвенной системе федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных

органов исполнительной власти»<sup>1</sup>, так как инспекции, исходя из их статуса, не являются самостоятельными государственными органами, а только структурными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, которые в положении о них именуются государственными органами и имеют производную компетенцию.

Поэтому можно сделать вывод, что образование государственных инспекций в составе, например, федеральных министерств и есть те исключительные случаи, когда указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, данные органы могут осуществлять контрольно-надзорные функции в пределах своих сфер деятельности.

Ранее и в отрасли ЖКХ, точнее, в системе Министерстве строительства РФ функционировала Главная государственная жилищная инспекция, в качестве главной задачи которой было обеспечение контроля за реализацией прав и законных интересов граждан и государства при предоставлении населению жилищных и коммунальных услуг, отвечающих требованиям федеральных стандартов качества, использованием и сохранностью жилищного фонда и общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме независимо от их принадлежности<sup>2</sup>. Позднее данная инспекция была упразднена.

В последнее время некоторые решения Правительства РФ в части создания дополнительных субъектов государственного управления носят непоследовательный характер. Постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2014 г. № 927 учреждена должность главного государственного жилищного инспектора РФ<sup>3</sup>. К его полномочиям относится осуществление

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. № 1086 (ред. от 25.06.2012) «О государственной жилищной инспекции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 23. Ст. 2566; 2012. № 27. Ст. 3745. Документ утратил силу.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2014 г. № 927 «О главном государственном жилищном инспекторе Российской Федерации и порядке согласования назначения на должность и освобождения от должности руководителя органа

координации деятельности органов государственного жилищного надзора, осуществление контроля за ними и составление протоколов об административных правонарушениях в отношении должностных лиц органов жилищного надзора. Из указанных задач, стоящих перед этим должностным лицом, явствует, что оно в данный момент призвано обеспечивать качество осуществления государственной власти, поэтому сегодня его следует отнести к организационно-правовой форме внутреннего контроля органов исполнительной власти. Но создаваемый институт нарушает функциональный принцип построения органов исполнительной власти, при котором министерства, службы и агентства строго выполняют лишь свои задачи, а создание иных видов органов исполнительной власти не предусматривается без внесения изменений в указ Президента РФ.

Сам факт введения подобного рода института свидетельствует о том, что в сфере поддержания законности хозяйственной деятельности (в данном случае в жилищном хозяйстве) недостаточно механизмов для обеспечения правопорядка, который наводить необходимо. Поэтому сложившаяся противоречивая проблема может быть решена путем создания главных государственных инспекторов в межотраслевых сферах общественной жизни, т.е. персонифицированных контрольно-надзорных инстанций. Безусловно, статус и задачи главных государственных инспекторов подлежат корректировке в отличие от тех, которые указаны, например, в постановлении Правительства РФ об учреждении должности главного государственного жилищного инспектора, суть которой заключается в том, чтобы вывести этот новый институт из системы внутреннего контроля органов исполнительной власти (куда он не вписывается по функциональному признаку) и ввести в область контрольно-надзорной деятельности (в систему действующих федеральных служб) как независимую персонифицированную контрольно-надзорную инстанцию в

---

исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего региональный государственный жилищный надзор» // СЗ РФ. 2014. № 38. Ст. 5068

соответствующей сфере для решения задачи наведения правопорядка и законности в ней.

Сегодня контрольно-надзорная деятельность в жилищной сфере находится в начале нового витка развития. В соответствии с административной реформой в жилищной сфере складывается разноуровневая система контрольно-надзорной деятельности<sup>1</sup>.

Значительно расширены полномочия региональных государственных жилищных инспекций, органам местного самоуправления предоставлены контрольно-надзорные полномочия по проведению проверок деятельности управляющих организаций и пресечению нарушений в сфере, определенной им соответствующими полномочиями.

Государственный жилищный надзор и лицензионный контроль исполняется посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и/или устранению выявленных нарушений.

В Российской Федерации в данный период времени сложилась определенная система органов, наделенных функциональными полномочиями осуществления контрольно-надзорной деятельности, обеспечивающих выполнение федерального законодательства в сфере ЖКХ. К ним можно отнести такие органы федерального уровня, как Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная антимонопольная служба с находящимися в их ведении территориальными органами и иные.

Региональный уровень контрольно-надзорной деятельности в отрасли ЖКХ представлен органами исполнительной власти субъектов РФ, которые

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493 (ред. от 20.06.2016) «О государственном жилищном надзоре» (вместе с Положением о государственном жилищном надзоре) // СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3156; 2016. № 26 (Часть II). Ст. 4064.

также осуществляют региональный контрольно-надзорную деятельность за законностью и безопасностью хозяйственной деятельности частных субъектов в различных материально-правовых отраслях общественной жизни. Контрольно-надзорные полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ можно представить в виде двух групп: 1) собственные контрольно-надзорные полномочия субъектов РФ, реализуемые по предметам исключительного ведения субъектов РФ, либо по предметам совместного ведения, но которые осуществляются за счет средств соответствующего регионального бюджета; 2) делегированные контрольно-надзорные полномочия, т.е. федеральные полномочия, осуществление которых передано субъектам РФ. Конституция РФ к сфере исключительной компетенции субъектов РФ по остаточному принципу относит все, что не отнесено к предмету исключительного ведения РФ и к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов. Так как перечни сфер исключительного ведения Федерации и совместного ведения Федерации и субъектов РФ крайне обширны, то на таком фоне сфера исключительного ведения субъектов РФ фактически отсутствует. В итоге собственные контрольно-надзорные полномочия региональных органов исполнительной власти в целом сводятся лишь к контрольно-надзорной деятельности в сферах по предметам совместного ведения, но осуществляемому за счет средств регионального бюджета. В частности, к таковым в отрасли ЖКХ относятся: государственная контрольно-надзорная деятельность в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, государственная контрольно-надзорная деятельность за исполнением принятых в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ по вопросам санитарно-эпидемиологического благополучия и некоторые другие.

В субъектах РФ формируется региональная система органов исполнительной власти, возглавляемая высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Функциональная структура

исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ.

По предметам исключительного ведения субъектов РФ возможно создание собственных органов исполнительной власти субъектов РФ, которые, исходя из исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ, могут иметь различные наименования: министерства, департаменты, управления, инспекции, комиссии, государственные службы, агентства.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ не только имеет возможность формировать иные органы исполнительной власти субъекта РФ, но и наделен функциями осуществления контроля над ними.

На региональном уровне – это региональные органы, основными полномочия которых находятся в отраслях строительства и ЖКХ, специализированные региональные органы государственного жилищного надзора, на которые возложено осуществление данной функции в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с учетом требований, изложенных в Положении о государственном жилищном надзоре<sup>1</sup>, а на местном – органы муниципального жилищного контроля, на которые возложены обязанности по выявлению правонарушений в отрасли ЖКХ.

Многочисленность контрольно-надзорных органов порождает необходимость в наличии четкого, конкретного нормативно-правового регулирования, касающегося разграничения полномочий в вопросах контрольно-надзорной деятельности, и законодатель постоянно вносит обновления в правовую базу по данным вопросам. Однако, по мнению ряда авторов<sup>2</sup>, не все новеллы ЖК РФ последовательно и логично могут вписаться в уже существующее законодательство. Так, ст. 12 ЖК РФ к полномочиям

---

<sup>1</sup> См.: п. 4 вышеуказанного Постановления Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493 (ред. от 20.07.2016) «О государственном жилищном надзоре».

<sup>2</sup> См: Защита прокурором конституционных прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства: учебное пособие / под общ. ред. Н.П. Дудина. СПб., 2013. С. 47.



органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений отнесено проведение контрольно-надзорной деятельности за использованием и сохранностью жилищного фонда Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда, установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (п. 17). В ст. 13 ЖК РФ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений отнесены осуществление контрольно-надзорной деятельности за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда, установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (п. 8). В свою очередь, ст. 2 ЖК РФ содержит требования к органам государственной власти и муниципальным органам, которые наделяются обязанностью обеспечивать в пределах своих полномочий условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе осуществлять контрольно-надзорную деятельность за использованием и сохранностью жилищного фонда (п. 6), а в соответствии с п. 8 указанной статьи – заниматься согласно своей компетенции вопросами государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля. В ст. 20 ЖК РФ под государственным жилищным надзором подразумевается деятельность уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что не коррелируется с вышеуказанными положениями. Таким образом, в настоящее время признается существование нескольких видов органов, которые осуществляют контрольно-надзорную деятельность в отрасли ЖКХ, границы полномочий и взаимоотношения которых в сфере контрольно-надзорной деятельности четко установить и при этом закрепить их в определенных границах представляется трудновыполнимой задачей.

Можно указать на два значимых фактора, детерминирующих подобную ситуацию:

- форсированный сброс государством с себя в условиях перехода к «свободным» рыночным отношениям ряда базовых обязанностей по содержанию и развитию, в т.ч. инфраструктурному, в отрасли ЖКХ;

- свобода управления, вызванная поисками в нестабильной ситуации (разбалансированность социально-экономической и политической сфер жизни общества и государства) оптимальных путей решения, недоработками, а то и прямыми ошибками в области стратегического планирования и управления в указанной сфере<sup>1</sup>.

Другими примерами являются создание, а затем упразднение Министерства регионального развития РФ с передачей ряда его функций Минэкономразвития, Минстрою, Минфину и другим федеральным органам исполнительной власти и череда административно-управленческих решений, связанных с формированием и уточнением полномочий государственной жилищной инспекции<sup>2</sup>.

Сегодня контроль является одной из основополагающих функций Российского государства, представляя собой атрибут любого этапа его исторического развития.

Исходя из положений п. 17 ст. 12 и п. 8, 8.1 ст. 13, а также ст. 20 ЖК РФ осуществление контрольно-надзорных мероприятий, являющихся сегментом государственного управления в жилищной сфере, включая проверку использования и обеспечения сохранности жилищного фонда, соответствия жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и

---

<sup>1</sup> В этой связи показательное подтверждение Конституционным Судом РФ правомерности требований, базирующихся на соответствующих положениях Конституции РФ, Гражданского и Жилищного кодексов РФ в той части, что обязанность по осуществлению последующих капитальных ремонтов лежит на собственниках жилых помещений только после исполнения этой обязанности бывшим наймодателем (органом государственной власти или органом местного самоуправления). См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2016 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2016. № 16. Ст. 2285.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 37. Ст. 4934.

нормам, включено в компетенцию органов государственной власти РФ и ее субъектов. Осуществление контрольно-надзорной деятельности в данной форме возложено независимо от формы собственности на жилые помещения на уполномоченные государственные органы власти.

В ходе, начавшейся в 1994 году замены государственно-планового правового регулирования правовым регулированием, заключающемся в реформировании отношений собственности на основе создаваемого единого рынка, внедрении современной системы оплаты жилых помещений и поставляемых коммунальных услуг и порядка предоставления отдельным категориям граждан компенсаций (субсидий) при данной системе оплаты, а также исходя из необходимости осуществления контрольно-надзорной деятельности за использованием и сохранностью жилищного фонда, был образован новый орган в виде государственной жилищной инспекции, функции которой распространялись на два уровня власти — федеральный и региональный<sup>1</sup>. Главным обоснованием необходимости создания жилищной инспекции, была обязательность наличия структуры, проверяющей не только выполнение законов и нормативов, но осуществляющей защиту интересов как государства, так и граждан.

Сегодня органом отраслевого государственного управления в жилищно-коммунальном хозяйстве выступает Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее — Минстрой России), которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим «функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, а также по осуществлению координации

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. № 1086» (в ред. от 25.06.2012) «О государственной жилищной инспекции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 23. Ст. 2566. Документ утратил силу.

деятельности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»<sup>1</sup>. Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» (ред. от 17.01. 2015)<sup>2</sup> было утверждено положение о нем, в котором прямо указывалось, что контрольно-надзорными функциями данное министерство не обладает. На Минстрой России возложены полномочия лишь государственного контроля<sup>3</sup>, включая контроль за полнотой и качеством выполнения ряда функций органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы, в том числе направление предписаний об устранении выявленных нарушений; государственный контроль за соблюдением органами государственной власти субъектов РФ законодательства о градостроительной деятельности, в том числе контроль за соответствием нормативных правовых актов субъектов РФ законодательству Российской Федерации о градостроительной деятельности; за соблюдением сроков приведения нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса РФ; за соблюдением процедур, установленных для подготовки и утверждения документации по планировке территории и градостроительных планов земельных участков; контроль за исполнением нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по вопросам переданных им полномочий в области государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, а также контроль за соблюдением органами

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 1 ноября 2013 г. N 819 (ред. от 22.05.2015) «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. N 44. Ст. 5729; 2015. N 21. Ст. 3091.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6117; 2015. № 4. Ст. 660.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2014 г. № 972 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 40 (Часть III). Ст. 5426.

местного самоуправления законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности; контроль за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий в области государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Кроме этого, Минстрой России осуществляет следующие контрольные полномочия в части соблюдения законодательства органами государственной власти субъектов Российской Федерации: согласование структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления требований законодательства о градостроительной деятельности; контроль за исполнением нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений; контроль за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий; в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий наделен правом готовить и вносить в Правительство Российской Федерации для принятия решения предложения по временному изъятию соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации; устанавливает целевые прогнозные показатели, разрабатывает содержание и формы необходимой отчетности об осуществлении переданных полномочий и внедряет их. В итоге следует отметить, что Минстрой России – это орган государственного контроля, но не контрольно-надзорный орган.

Таким образом, работа региональных органов государственного жилищного надзора теперь контролируется федеральной властью. Как уже говорилось выше, согласно Постановлению Правительства РФ от 12 сентября 2014 г. № 927 «О главном государственном жилищном инспекторе Российской Федерации и порядке согласования назначения на должность и освобождения от должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего региональный государственный жилищный надзор»<sup>1</sup>, в систему Минстроя осуществлено введение должности главного государственного жилищного инспектора с наделением его правом проведения проверок региональных органов государственного жилищного надзора. Назначение и освобождение от должности Главного государственного жилищного инспектора, он же – заместитель министра, осуществляется Правительством РФ по представлению Минстроя России.

Контрольно-надзорные функции в отрасли ЖКХ имеются у различных органов исполнительной власти, которые проводят его с момента начала разработки, участвуя в рассмотрении и утверждении проектно-сметной документации на строительство жилого помещения, в процессе строительства и затем в период эксплуатации.

В нормах Положения об осуществлении государственного строительного надзора в РФ, которые утверждены Постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 (ред. от 29.04. 2014)<sup>2</sup> отражены требования к порядку и организации осуществления контрольно-надзорной деятельности в градостроительной отрасли.

Функциональная контрольно-надзорная деятельность осуществляется различными органами и по различным направлениям: в сфере обеспечения безопасности ведения работ в строительстве, соблюдения экологических,

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2014 . № 38. Ст. 5068.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774. 2014. № 19. Ст. 2421.

санитарно-противоэпидемических правил<sup>1</sup>, правил пожарной безопасности<sup>2</sup>, требований надежности и безопасности в сфере электроэнергетики<sup>3</sup> и других. Такие виды контрольно-надзорной деятельности возлагаются соответственно, на органы Ростехнадзора – Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальные органы<sup>4</sup>, органы пожарного надзора, представляющие собой систему органов разного уровня (государственную противопожарную службу, включающую федеральную противопожарную службу, противопожарную службу субъектов РФ, а также муниципальную и ведомственную противопожарные службы)<sup>5</sup>, экологического<sup>6</sup>, санитарно-эпидемиологического надзора – Роспотребнадзор<sup>7</sup> и другие согласно возложенным на данные органы функциям.

Согласно ст. ст. 13, 20, 196 ЖК РФ государственный жилищный надзор реализуется посредством организации и проведения проверок выполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления,

---

<sup>1</sup> См., например, ст. ст. 23, 24 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4238.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», устанавливающий основные положения технического регулирования в указанной сфере и общие требования пожарной безопасности к объектам защиты (продукции) // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579; 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4234.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 20 июля 2013 г. № 610 (ред. от 20.07.2016) «О федеральном государственном энергетическом надзоре» // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть II). Ст. 4119; 2016. № 31. Ст. 5019.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 (ред. от 01.07.2016) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348; 2016. № 28. Ст. 4741.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 23.07.2016) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3887.

<sup>6</sup> См., например, п.п. 5.5.9-1, 5.5.9-2 Постановления Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

<sup>7</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (ред. от 01.07.2016) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899; 2016. № 28. Ст. 4741.

юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований. В качестве предмета проверок определено принятие, предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению выявленных нарушений, включая осуществление постоянного наблюдения за исполнением обязательных требований, организацию анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности. Однако в положениях, указанных в ч. 7 ст. 20 ЖК РФ, государственный жилищный надзор не реализуется в отношении управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии. В таких случаях осуществляется лицензионный контроль предпринимательской деятельности, связанной с управлением многоквартирными домами, осуществляя который должностные лица органа государственного жилищного надзора имеют права, предусмотренные ч. 5 ст. 20 Жилищного кодекса РФ, т.е. те же, что и при осуществлении общего государственного жилищного надзора. Данное установление фактически стирает различия между лицензионным контролем и жилищным надзором. Или, к примеру, на основании п. 161 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 (ред. от 29.06.2016) «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»<sup>1</sup>, при выполнении государственной контрольно-надзорной деятельности осуществляется сравнение соответствия качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг требованиям данных Правил, которые практически повторяют п. 5 ст. 20 ЖК РФ. Такое положение явно не

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3168; 2016. № 27 (часть III). Ст. 4501.



содействует четкому толкованию и использованию правовых норм при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в данной сфере.

Как уже говорилось выше, большое число полномочий в осуществлении контрольно-надзорной деятельности согласно Закону РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-I (ред. от 03.07.2016) «О защите прав потребителей»<sup>1</sup> возложено на должностных лиц территориальных органов Роспотребнадзора: контрольно-надзорная деятельность за исполнением санитарного законодательства, в частности, санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях»<sup>2</sup>, СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территорий населенных мест»<sup>3</sup> и др., регламентирующих качество и безопасность жилищно-коммунальных услуг, включающий исследование питьевой воды на санитарно-химические, микробиологические, вирусологические, паразитологические и радиологические показатели; измерение уровней шума и вибрации создаваемые работой тепловых узлов жилого дома, лифта, компрессоров, холодильного оборудования магазинов расположенных в жилых домах, механической приточно-вытяжной системы вентиляции (за исключением шума, вызываемого поведением людей); контрольно-надзорная деятельность за выполнением дезинфекционных, дератизационных и дезинсекционных мероприятий; измерение микроклимата в жилых помещениях и подъездах домов (освещенность, инсоляция, вентиляция, влажность и т.д.); контрольно-

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766; СЗ РФ. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4198.

<sup>2</sup> См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 10 июня 2010 г. № 64 (ред. от 27.12.2010) «Об утверждении СанПиН 2.1.2.2645-10» (вместе с «СанПиН 2.1.2.2645-10. Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы») // Российская газета. 2010. 21 июля.

<sup>3</sup> См.: «СанПиН 42-128-4690-88. Санитарные правила содержания территорий населенных мест» (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 5 августа 1988 г. № 4690-88). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

надзорная деятельность за содержанием оборудования и контейнерных площадок, мусоропроводов.

Кроме того, органы Роспотребнадзора и их должностные лица наделены правом привлечения к административной ответственности лиц, допустивших нарушение прав потребителей по составам административных правонарушений, рассмотрение которых отнесено к компетенции Роспотребнадзора, т.е. прав на информацию о жилищно-коммунальных услугах и их безопасность. Это статьи КоАП РФ: ст. 6.4. (Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта), ст. 6.5. (Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде), ст. 6.24. (Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах), ст. 14.4. (Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований) ст. 14.6. (Нарушение порядка ценообразования), ст. 14.7. (Обман потребителей), ст. 14.8. (Нарушение иных прав потребителей)<sup>1</sup>. Должностные лица органов Роспотребнадзора также имеют право на обращение в суд с заявлениями о защите прав как конкретных потребителей коммунальных услуг, так и о защите законных интересов в отношении неопределенного круга потребителей жилищно-коммунальных услуг, а также участвовать в деле, которое рассматривается судом, по вопросам, касающимся защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, по инициативе лиц, которые участвуют в деле, предоставляя заключение по делу в целях защиты прав потребителей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что вопросы наличия аналогичных контрольно-надзорных функций Роспотребнадзора с органами жилищного надзора, были

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2002 № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3874.

затронуты, в частности, в письме Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека «О реализации в области жилищных правоотношений функций Роспотребнадзора в установленной сфере деятельности» от 13 сентября 2011 г. № 01/11702-1-32<sup>1</sup>, где отмечено, что «согласно соответствующим положениям пункта 17 статьи 12 ЖК РФ в их взаимосвязи с нормами статьи 23 и части 1 статьи 44 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» такой вопрос полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений как осуществление контроль за соответствием жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации установленным санитарным правилам вполне определенно является предметом федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, а не регионального государственного жилищного надзора. Кроме того, поскольку граждане как участники жилищных отношений (ч. 2 ст. 4 ЖК РФ) применительно к объекту жилищных прав — жилому помещению (ст. 15 ЖК РФ) помимо прочего вступают в правоотношения, связанные с приобретением и использованием для потребительских целей соответствующих услуг (пп. 10 и 11 ч. 1 ст. 4 ЖК РФ), то обеспечение защиты их прав как потребителей коммунальных услуг и услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда (п. 5 ст. 2 ЖК РФ), с учетом взаимосвязанных положений ст. 8, п. 18 ст. 12 ЖК РФ и ст. 40 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» будет и должно осуществляться в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См. также: Об отдельных актуальных аспектах нормативно-правового регулирования жилищных отношений и функциях Роспотребнадзора в сфере ЖКХ : письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 14 ноября 2012 г. № 01/12810-12-23. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Органы Роспотребнадзора и ряд территориальных органов других федеральных органов исполнительной власти наделены юрисдикционными полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях по материалам проверок, проведённых Госжилинспекцией, органами местного самоуправления, если были выявлены нарушения по статьям КоАП РФ.

Например, органы санэпиднадзора<sup>1</sup> (главные санитарные врачи РФ, субъектов РФ, городов, районов, на транспорте, а также их заместители) территориальных органов Федеральной службы по защите прав потребителей и благополучия человека<sup>2</sup> рассматривают дела по ст. 6.3 КоАП РФ. Органы Росприроднадзора<sup>3</sup> (главные, старшие инспектора, их заместители, инспектора) в области использования и охраны водных объектов<sup>4</sup> обязаны рассматривать дела по ст. 7.7 (за исключением повреждения гидротехнических сооружений), ст. 7.20 КоАП РФ. Главные, старшие инспектора и их заместители, инспектора этой службы, осуществляя контрольно-надзорную деятельность в сфере экологии, рассматривают дела по ст. 8.1 КоАП РФ. Различные виды контрольно-надзорной деятельности в этой сфере осуществляют также органы Ростехнадзора. Руководители Ростехнадзора, его структурных подразделений, территориальных органов, структурных подразделений территориальных органов, их заместители,

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4238.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (ред. от 01.07.2016) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899; 2016. № 28. Ст. 4741.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (ред. от 11.07.2016) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347; 2016. № 29. Ст. 4832.

<sup>4</sup> См.: Приказ Минприроды России от 26 августа 2008 г. № 192 (ред. от 13.04.2012) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 45; Российская газета. 2012. 3 сентября.

главные, старшие инспектора, инспектора рассматривают дела по ст.ст. 9.7, 9.11, 9.16, 9.18 КоАП РФ<sup>1</sup>. Органы пожарного надзора (главные, старшие инспектора РФ, субъектов, городов, районов, инспектора подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору), находящиеся в составе территориальных органов МЧС России<sup>2</sup>, согласно Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 23.06. 2016) «О пожарной безопасности»<sup>3</sup> рассматривают дела по ст. 20.4 КоАП РФ.

На все эти органы возложено осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности путем выдачи заключений как по строительной документации с позиции соблюдения в ней требуемых норм и правил, так и в процессе строительства, а также они наделены полномочиями по осуществлению текущей государственной контрольно-надзорной деятельности, направленной на обеспечение фактического соблюдения правил и норм при строительстве. При этом на должностных лиц государственных контрольно-надзорных органов возложены обязанности по применению мер административного предупреждения, пресечения (приостановление, запрещение работ) и административных наказаний, которые предусмотрены в ст. ст. 9.4 и 9.5 КоАП РФ.

В связи с внедрением нового порядка в системе оплаты жилья и коммунальных услуг, а также изменениями в порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг и в целях обеспечения государственной контрольно-надзорной деятельности за использованием и сохранностью жилищного фонда и общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме в Постановлении

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401(ред. от 01.07.2016) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348; 2016. № 28. Ст. 4741.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 290(ред. от 24.10.2015) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с Положением о федеральном государственном пожарном надзоре) // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1964; 2015. № 44. Ст. 6138.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3156. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3887.

Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493 (ред. от 20.06.2016) , утвердившим Положение «О государственном жилищном надзоре»<sup>1</sup>, в числе главных задач определены:

- предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти и местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами установленных требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности;

- соблюдение требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию, использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах;

- контрольно-надзорные проверки по вопросам формирования фондов капитального ремонта, создания и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, специализированных некоммерческих организаций;

- контрольно-надзорные проверки обеспечения требований энергетической эффективности и оснащенности помещений многоквартирных домов и жилых домов приборами учета используемых энергетических ресурсов и другое.

Таким образом, главная нагрузка по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в отрасли ЖКХ возлагается на субъектов регионального государственного жилищного надзора, т.е. на уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ в порядке, установленном субъектами РФ, а если законом субъекта РФ часть государственных полномочий передается органам местного самоуправления,

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3156; 2016. № 26 (Часть II). Ст. 4064.

то порядок её осуществления определяется самим субъектом РФ<sup>1</sup>. Следовательно, государственный жилищный надзор может осуществляться как на региональном уровне, так и на территориях муниципальных образований, для чего в субъектах РФ и муниципальных образованиях создаются жилищные инспекции.

На органы государственной жилищной инспекции (далее – ГЖИ) возлагается проведение контрольно-надзорных проверок:

- использования жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и придомовых территорий; за техническим состоянием жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и их инженерного оборудования, своевременным выполнением работ по их содержанию и ремонту в соответствии с действующими нормативно-техническими и проектными документами; обоснованности устанавливаемых нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг;

- состояния помещений жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме в части, согласованной с соответствующими службами санитарно-эпидемиологического надзора; выполнения мероприятий по подготовке жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме к сезонной эксплуатации;

- рациональной эксплуатации в жилищном фонде, общем имуществе собственников помещений в многоквартирном доме топливно-энергетических ресурсов и воды; поддержания нормативного уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами (отопление,

---

<sup>1</sup> Например, Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 20 сентября 2012 г. № 622 принят Закон Калужской области «О порядке осуществления муниципального жилищного контроля на территории Калужской области и порядке взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с органом исполнительной власти Калужской области, осуществляющим региональный государственный жилищный надзор» («Весть. Документы». 2012. 5 октября), в котором определен порядок такого взаимодействия.

электро-, водо-, газоснабжение и т.д.); выполнения требований правил пользования жилыми помещениями и придомовыми территориями; соответствия порядку и правилам признания жилых домов и помещений непригодными для постоянного проживания, а также перевода их в нежилые; наличия и соблюдения условий договоров между собственниками государственных или муниципальных объектов жилищно-коммунального хозяйства, производителями услуг и потребителями; проведения конкурсов на обслуживание и капитальный ремонт домов государственного и муниципального жилищных фондов;

- оказания жилищно-коммунальных услуг по заявкам населения; наличия в жилых домах приборов регулирования, контроля и учета энерго- и водоресурсов.

При осуществлении контрольно-надзорной деятельности органы государственной жилищной инспекции наделяются правом проводить инспекционные обследования и проверки объектов в соответствии с задачами и функциями, определенными вышеуказанным Положением; давать предписания собственникам, владельцам и пользователям жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и придомовых территорий об устранении выявленных нарушений.

Государственная жилищная инспекция в регионе вправе привлекать лиц, совершивших административное правонарушение, к административной ответственности. Например, в соответствии с КоАП РФ органы государственной жилищной инспекции и их должностные лица вправе привлекать граждан, должностных и юридических лиц к административной ответственности по ст. 7.21 (Нарушение правил пользования жилыми помещениями), ст. 7.22 (Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений), ст. 7.23 КоАП РФ (Нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами), ст. 7.23.2 КоАП РФ (Нарушение требований законодательства о передаче технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением



таким многоквартирным домом документов), ч. 4 и 5 ст. 9.16 КоАП РФ (Нарушение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности).

Органы ГЖИ являются также субъектами административных правоотношений в сфере контрольно-надзорной деятельности за сохранностью жилищного фонда и соблюдением правил его использования независимо от формы собственности<sup>1</sup>.

Следует сказать о контрольно-надзорных полномочиях, которыми в отрасли ЖКХ наделен целый ряд органов. В частности, в соответствии со ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе осуществляют контрольно-надзорную деятельность за использованием и сохранностью жилищного фонда (п. 6); ст. 12 ЖК РФ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений относит контрольно-надзорную деятельность, осуществляемую за использованием и сохранностью жилищного фонда Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда, установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (п. 17); ст. 13 ЖК РФ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений отнесена контрольно-надзорная деятельность за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда, установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (п. 8). Названные органы не являются органами государственного жилищного надзора, но в указанных целях они наделены правами создавать органы специальной

---

<sup>1</sup> См.: Якименко О.Ю. Правовое регулирование деятельности государственной жилищной инспекции в Российской Федерации // Молодой ученый. 2012. № 3. С. 310-312.

контрольно-надзорной компетенции в отрасли ЖКХ, что и реализуется рядом субъектов РФ.

Так, в соответствии с Постановлением Правительства Калужской области от 12 апреля 2004 г. № 104 «О государственной жилищной инспекции Калужской области» (вместе с Положением о государственной жилищной инспекции Калужской области) (в ред. от 8 августа 2016 г.)<sup>1</sup> на данную Инспекцию возлагается осуществление государственного жилищного надзора в регионе, лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами, а также лицензионного контроля. Инспекторы наделяются правами (наряду с иными) по составлению протоколов об административных правонарушениях, а также рассмотрению дел об указанных административных правонарушениях и принятию мер по предотвращению таких нарушений. Такими же полномочиями наделены, к примеру, должностные лица ГЖИ Саратовской области, являющиеся государственными жилищными инспекторами области, которые также имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений<sup>2</sup>.

В настоящее время во всех регионах Российской Федерации созданы структуры, основные функции которых направлены на улучшение государственного регулирования тарифов, в том числе в отрасли ЖКХ.

В соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 10.08.2016 г.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Саратовской области от 12 мая 2005 г. № 152-П (ред. от 20.06.2016) «Вопросы Государственной жилищной инспекции Саратовской области» // Неделя области. 2005. 18 мая.

Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.)<sup>1</sup> и рядом иных нормативных актов в субъектах РФ были приняты соответствующие документы по вопросам ЖКХ. Например, Постановлением Правительства Калужской области от 1 марта 2013 г. № 111(ред. от 14.04.2016) «О создании Министерства тарифного регулирования Калужской области»<sup>2</sup> последнее уполномочено осуществлять государственное регулирование тарифов (цен) электрической, тепловой энергии (мощности), товаров и услуг организаций коммунального комплекса, устанавливать тарифы в сфере водоснабжения, водоотведения, государственную контрольно-надзорную деятельность в этих сферах в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществлять отдельные полномочия при регулировании тарифов на услуги транспорта и обращении лекарственных препаратов. Кроме разработки, утверждения и установления тарифов на указанные энергетические источники, руководитель данного подразделения имеет право рассматривать дела об административных правонарушениях и выносить соответствующие постановления<sup>3</sup>.

Например, в Саратовской области функционирует Комитет государственного регулирования тарифов области при Правительстве области<sup>4</sup>, на который возложено осуществление контрольно-надзорной деятельности за использованием инвестиционных ресурсов, включаемых в регулируемые государством тарифы; участие в осуществлении государственного регулирования и контрольно-надзорной деятельности за функционированием субъектов естественных монополий; контрольно-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711; 2016. № 27 (часть I). Ст. 4202.

<sup>2</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

<sup>3</sup> Аналогичные структуры созданы и в других субъектах: Так, например, Постановлением Правительства Мурманской области от 26 июня 2015 г. № 265-ПП «Об утверждении Положения о Комитете по тарифному регулированию Мурманской области» был создан Комитет по тарифам, в полномочия которого входит проведение регионального контроля (надзора) // Мурманский Вестник. 2015. 30 июня.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Саратовской области от 12 апреля 2007 г. № 169-П (ред. от 20.05.2016) «Вопросы комитета государственного регулирования тарифов Саратовской области» // Саратовская областная газета. 2007. 17 апреля.

надзорная деятельность за применением ими регулируемых цен (тарифов) и проведение проверок хозяйственной деятельности организаций, которые осуществляют свою деятельность в сфере регулируемого ценообразования, по вопросам, связанным с обоснованностью размера и правильностью применения указанных цен (тарифов); региональная государственная контрольно-надзорная деятельность за применением платы при технологическом присоединении и стандартизированных тарифных ставках, в соответствии с которыми определяется величина этой платы, осуществляемой территориальными сетевыми организациями в том числе урегулирование споров, в порядке, установленном Правительством РФ. Министр области – председатель комитета государственного регулирования тарифов области и его заместитель согласно требованиям законодательства Российской Федерации рассматривают дела об административных правонарушениях, а должностные лица Комитета в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации вправе составлять протоколы об административных правонарушениях. По общему правилу, изложенному в КоАП РФ, органы государственного регулирования тарифов (руководители федерального органа, его структурных подразделений, субъектов РФ, их заместители) рассматривают дела по ст. 9.16, ч. 5 ст. 19.5 КоАП РФ.

Заслуживают отдельного внимания вопросы осуществления муниципального жилищного контроля, возложенного на органы местного самоуправления (местные администрации), где объем компетенции мало отличается от объема, возложенного на государственную жилищную инспекцию, за исключением контрольно-надзорных функций и их ограничением только теми многоквартирными домами, в составе которых находится муниципальное жилье.

С одной стороны, в ч. 2 ст. 20 ЖК РФ прописана норма, согласно которой государственный жилищный надзор осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской

Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В то же время п. 16.1 ст. 12 ЖК РФ относит вопросы установления порядка осуществления государственного жилищного надзора к числу полномочий органов государственной власти Российской Федерации. Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» были уточнены некоторые вопросы осуществления государственного жилищного надзора, касающиеся, в частности, оснований и порядка проведения проверок юридических лиц, региональных операторов. Для осуществления государственного жилищного надзора в соответствии с требованиями ЖК РФ необходимо принятие ряда нормативных правовых актов. Некоторые были приняты и введены в действие во второй половине 2013 года. Например, Постановлением Правительства Российской Федерации «О государственном жилищном надзоре» от 11 июня 2013 г. № 493 утверждено Положение о государственном жилищном надзоре. В нем определены задачи государственного жилищного надзора; способы и порядок осуществления государственного жилищного надзора; полномочия государственного жилищного инспектора при осуществлении государственного жилищного надзора; предмет проверок и оценка их результатов.

Законодатели многих субъектов РФ согласно Федеральному закону от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ (ред. от 21.07. 2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup>, внесшему изменения в статью 20 ЖК РФ, стали наделять органы местного самоуправления полномочиями по осуществлению муниципального жилищного контроля, приняли решения делегировать отдельные полномочия

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3446; 2014. № 30 (часть I). Ст. 4235.

органов государственного жилищного надзора на уровень местного самоуправления<sup>1</sup>. Таким образом, местная администрация в настоящее время является основным контрольно-надзорным органом в отрасли ЖКХ.

Органы муниципального жилищного контроля в отрасли ЖКХ призваны не только осуществлять данную функцию, но также наделены правом составления протоколов об административных правонарушениях, которые предусмотрены в региональном законодательстве. К примеру, согласно нормам, содержащимся в гл. VIII (административные правонарушения в области строительства и благоустройства) Закона Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО (ред. от 01.08.2016) «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области»<sup>2</sup> протоколы об административных правонарушениях по большинству статей, предусмотренных в этой главе Закона, составляют должностные лица органов местного самоуправления. Аналогичные по содержанию нормативно-правовые акты приняты и в других субъекта РФ<sup>3</sup>.

Рассматривая муниципальный жилищный контроль более предметно, можно констатировать, что по сути – это деятельность муниципальных

---

<sup>1</sup> См., например: Закон Амурской области от 5 ноября 2014 г. №432-ОЗ (ред. от 05.02.2016) «О порядке осуществления муниципального жилищного контроля и о порядке взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с органом государственного жилищного надзора Амурской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство»; Закон Красноярского края от 7 февраля 2013 г. № 4-1047 «О муниципальном жилищном контроле и взаимодействии органа государственного жилищного надзора Красноярского края с органами муниципального жилищного контроля» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2013. № 7; Закон Самарской области от 9 ноября 2012 г. № 111-ГД «О муниципальном жилищном контроле и взаимодействии органа регионального государственного жилищного надзора Самарской области с органами муниципального жилищного контроля» предусматривает создание в муниципальных образованиях органов муниципального жилищного контроля». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

<sup>2</sup> Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 17; 2016. № 10.

<sup>3</sup> См., например, гл. 11 Закона Самарской области от 1 ноября 2007 г. № 115-ГД (ред. от 11.07.2016) «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2007. 7 ноября; гл. 8, 12 Закона Новосибирской области от 14 февраля 2003 г. № 99-ОЗ (ред. от 31.05.2016) «Об административных правонарушениях в Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2003. № 28.

органов в отрасли ЖКХ, которые наделены полномочиями в соответствии с законодательством на организацию и проведение на подведомственной территории проверок с целью выявления нарушений соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями предъявляемых к ним требований, согласно ч. 1.1 ст. 20 ЖК РФ.

Муниципальными органами в сфере ЖКХ могут проводиться плановые и внеплановые проверки управляющих организаций на соответствие их деятельности нормам, правилам и требованиям, установленным в муниципальных правовых актах, федеральных законах и подзаконных актах. Фактические данные, полученные в ходе осуществления такого контроля, могут использоваться в качестве доказательств при производстве по делам об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

Одновременно органы государственной власти субъектов РФ имеют полномочия по наделению органов местного самоуправления функциями по проведению проверок в пределах осуществления лицензионного контроля в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по управлению МКД на основании лицензии (ч. 1.1 ст. 20 ЖК РФ).

Юридической основой исполнения функции муниципального жилищного контроля являются Конституция РФ; КоАП РФ; ряд федеральных законов: от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»; от 26 декабря 2008 г. № 294 (ред. от 03.06. 2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup>; от 2 мая 2006 г. № 59 (ред. от 03.11. 2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»<sup>3</sup>, а также Правила

---

<sup>1</sup> См.: *Рогачёва О.С.* Проблемы установления и применения административной ответственности в сфере муниципального контроля // *Муниципальный контроль в Российской Федерации.* Воронеж, 2012. С. 128.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4287.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2015. № 45. Ст. 6206.

подготовки органами государственного и муниципального контроля ежегодных планов проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утверждённые Постановлением Правительства РФ № 489 от 30 июня 2010 г.<sup>1</sup>, а также иные правовые акты.

В соответствии с ч. 2 ст. 20 ЖК РФ муниципальный жилищный контроль осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления. При осуществлении муниципального жилищного контроля его органы взаимодействуют с ГЖИ.

Согласно ч. 2.3 ст. 20 ЖК РФ, главный государственный жилищный инспектор РФ координирует деятельность органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля при проведении контроля, включая лицензионный. Назначение на должность и освобождение от неё главного государственного жилищного инспектора РФ осуществляется Правительством РФ на основании предложения уполномоченного им федерального органа исполнительной власти.

Функции муниципального жилищного контроля исполняются муниципальными инспекторами. В их число входит: проверка соблюдения гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территории субъекта РФ обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными и региональными законами в сфере ЖКХ; выдача предписаний при выявлении нарушений вышеописанных требований; подготовка материалов для направления в государственные контрольно-надзорные органы (ГЖИ). Все действия муниципальных инспекторов регламентированы ЖК РФ.

В соответствии с ч. 4.1 ст. 20 ЖК РФ, в качестве основания при проведении ежегодных плановых проверок выступает срок истечения

---

<sup>1</sup>См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489(ред. от 19.07.2016) «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // 2010. № 28. Ст. 3706; 2016. № 30. Ст. 4928.



одного года со дня: начала осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности по управлению МКД и оказания услуг (выполнения работ) по содержанию и ремонту общего имущества в доме согласно представленного в орган государственного жилищного надзора уведомления о начале вышеуказанной деятельности; окончания проведения последней плановой проверки юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность по управлению МКД при наличии соответствующей лицензии.

Согласно ч. 4.2 ст. 20 ЖК РФ, основаниями для проведения внеплановой проверки являются те, что указаны в ч. 2 ст. 10 ФЗ № 294 от 26 декабря 2008 года «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Кроме того, внеплановые проверки могут быть инициированы поступлением, в частности через ГИС ЖКХ, в орган государственного жилищного надзора или муниципального жилищного контроля обращений и заявлений граждан, индивидуального предпринимателя, юридических лиц, информации от органов государственной власти, местного самоуправления, а также выявление в системе информации о фактах нарушений требований: о выборе управляющей организации; решения о заключении с управляющей организацией договора управления (ч. 1 ст. 164 ЖК РФ); порядка утверждения условий договора управления и его заключения; порядка содержания общего имущества и осуществления текущего и капитального ремонта общего имущества в МКД на основании заключённого договора; обязательств управляющей организации, предусмотренных ч. 2 ст. 162 ЖК РФ; применения предельных индексов изменения размера оплаты коммунальных услуг, которая вносится населением. Вся поступившая в орган государственного жилищного надзора по обычной или электронной почте, а также посредством ГИС ЖКХ информация является официальной и подлежит проверке. Поэтому внеплановая проверка по вышеперечисленным

основаниям проводится без согласования с органами прокуратуры и без предварительного оповещения проверяемой управляющей организации.

Полномочия муниципальных жилищных инспекторов осуществляются в порядке, установленном законодательством РФ (ч. 5 ст. 20 ЖК РФ), которым они наделены следующими правами:

- запрашивать и получать на основании обоснованных письменных обращений от органов государственной власти, местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацию и документацию, необходимую для проверки соблюдения обязательных (лицензионных) требований;

- при предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (его заместителя) органа государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля о назначении проверки беспрепятственно посещать территорию и расположенные на ней МКД, помещения общего пользования в жилых домах; (с согласия собственников помещений) жилые помещения и проводить их обследования, исследования, испытания, расследования, экспертизы и прочие действия по контролю, а также определять правомерность принятия общим собранием собственников помещений в МКД решения о выборе управляющей компании, заключения с ней договора управления и соблюдения условий данного договора;

- выдавать предписания об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных (лицензионных) требований;

- составлять протоколы об административных правонарушениях, касающихся соблюдения обязательных (лицензионных) требований;

- рассматривать дела об административных правонарушениях и принимать меры по недопущению таких нарушений;

- направлять в уполномоченные органы информацию по нарушениям обязательных (лицензионных) требований для возбуждения уголовных дел (при наличии признаков совершённых преступлений).

Довольно широки полномочия органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, которые имеют возможность обращения в суд с заявлениями (ч. 6 ст. 20 ЖК РФ):

- о признании недействительными решений общих собраний собственников помещений в МКД, если были выявлены нарушения требований ЖК РФ;

- о признании договора управления МКД, договора оказания услуг (выполнения работ) по содержанию и ремонту общего имущества в доме недействительными, если в установленный срок не было исполнено предписание об устранении нарушений требований ЖК РФ о выборе управляющей компании, утверждении условий договора управления и его заключении;

- для защиты прав, свобод и законных интересов собственников, нанимателей и других пользователей жилых помещений в МКД на основании их обращений при выявлении нарушений обязательных (лицензионных) требований управляющими компаниями.

Таким образом, разрешение вопросов, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, выведено законодателем на три уровня: 1) на первом контрольно-надзорная деятельность осуществляется территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, 2) на втором – полномочными органами субъектов РФ и 3) на третьем – муниципальными органами, которым переданы государственные контрольно-надзорные функции в этой отрасли, что ввиду наличия одинаковых функций, отсутствия четкого разграничения этих функций и полномочий не способствует эффективности проводимой работы.

При осуществлении контрольно-надзорных функций государственные органы власти и органы местного самоуправления применяют предусмотренные законодательством меры административного принуждения, что в частности вытекает из содержания понятий государственного жилищного надзора и муниципального контроля, которые предполагают осуществление контрольно-предупредительных мер и мер административного пресечения, а применительно к деятельности государственных органов – ещё и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, практика нормативно-правового регулирования и реализации которых не всегда обеспечивает соблюдение требований законности в ЖКХ. Рассмотрение соответствующих проблем представлено в следующей главе диссертации.

## **Глава 2. Меры административного принуждения, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и их должностными лицами**

### **2.1. Контрольно-предупредительные меры, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и их должностными лицами**

В процессе осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности применение находят разнообразные меры, используемые при этом и образующие собственно содержание данной деятельности, которая направлена на обеспечение законности в различных сферах жизни российского общества.

Контрольно-надзорная деятельность осуществляется методами, предполагающими применение мер, приемов, средств и способов, используемых в деятельности контрольно-надзорных органов.

Основной формой осуществления контрольно-надзорной деятельности является проведение *проверок*, которые представляют собой «совокупность проводимых органом государственного надзора в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям, установленным правовыми актами»<sup>1</sup>. Проверки осуществляются в различных видах. Различают проверки плановые и внеплановые, а исходя из формы – документарные, камеральные, выездные и др. Все эти формы также

---

<sup>1</sup> п. 6 ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

используются в качестве мер контрольно-предупредительного характера в отрасли ЖКХ. Сама процедура проведения проверки строго регламентирована в законодательстве.

В отличие от проверок *ревизии* представляют собой мероприятия комплексного характера, в ходе которых исследуется деятельность субъекта надзора. Проверки и ревизии осуществляются при активном вмешательстве, тогда как *мониторинг и наблюдение* осуществляются без вмешательства в деятельность субъекта и такие методы можно рассматривать в качестве контрольно-предупредительных.

Проведение проверок в отрасли ЖКХ может сопровождаться специальными процедурами контрольно-предупредительного характера в виде посещения проверяемых объектов (инспекторами жилищного или санитарного надзора), выдачи предписаний с требованием устранения нарушений и т.д.

Кроме вышеприведенных в Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» контрольно-надзорных функций, которые имеют прямое отношение к теме настоящего исследования, также к контрольно-надзорной деятельности отнесены такие формы, как:

- *лицензирование*, т.е. получение организациями и гражданами от органов государственной власти разрешений (лицензий) на осуществление какой-либо деятельности, для которой необходимо наличие лицензии (например, предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами);

- *регистрация*, т.е. внесение в специальные информационные документы сведений, которые имеют юридическое значение для идентификации, аутентификации, учета и др. (например, регистрация в государственной информационной системе ЖКХ).

Меры административно-правового принуждения применяются соответствующими органами и должностными лицами в процессе

реализации функций исполнительной власти и являются формой проявления государственно-властных полномочий, которыми они наделены.

Сущность административного принуждения раскрывается через основные черты, к которым можно отнести: властно-принудительный характер; непосредственное, фактическое, физическое и психическое воздействие на волю и поведение людей; содержание этого воздействия выражается в виде ограничений, запретов, дополнительных обязываний личного и имущественного характера, которые обеспечиваются основаниями, порядком и правилами их реализации; административно-правовое принуждение проявляется в различных формах. Это связано с тем, что с помощью данных мер обеспечиваются различные общественные отношения, цели применения административно-правового принуждения также различны, как и различны основания, содержание полномочий должностных лиц органов исполнительной власти; целью применения данных мер является предупреждение правонарушений и наступления иных вредных последствий, пресечение правонарушений, восстановление нарушенного состояния, процессуальное обеспечение и наказание правонарушителя; меры административно-правового принуждения устанавливаются законодательством Российской Федерации и осуществляются в соответствии с ним в установленных пределах и формах и т.д. Применять административное принуждение могут только органы и должностные лица, уполномоченные на это, круг которых строго определен в соответствующих правовых актах и отвечает ряду характеристик, которые приводились выше<sup>1</sup>.

Для выявления места и роли мер административного предупреждения в системе административно-правового принуждения необходимо рассмотрение их основных черт и особенностей, а также взглядов ученых на определение данных мер. Назначение контрольно-предупредительных мер, как это видно

---

<sup>1</sup> Бровко Н.В., Смоленский М.Б., Соколова Ю.А. Административное право: учебник. М.: Рн/Д, 2003. С. 170.

из их названия, прежде всего, состоит в предупреждении возможных правонарушений, а также в предотвращении обстоятельств, представляющих угрозу охраняемым законом интересам; создании необходимых условий для ликвидации последствий таких угроз.

Контрольно-предупредительные меры не являются следствием совершения правонарушения, наоборот – главным направлением является предотвращение правонарушений, так как они предшествуют применению иных мер административного принуждения, осуществляемых в случаях совершения противоправных деяний. Но следует отметить и тот факт, что применение, к примеру, мер административного пресечения является предупредительной мерой по предупреждению совершения иных, более тяжких нарушений.

Нужно отметить позицию Ю.Н. Старилова, который выделяет следующие характерные черты, присущие таким мерам: профилактический характер, отсутствие связи с совершением административных правонарушений, они предшествуют применению иных мер административного принуждения, они многообразны и применяются различными органами исполнительной власти<sup>1</sup>.

Обращаясь к исследованию понятия контрольно-предупредительных мер, следует отметить, что единого общепринятого понятия мер административного предупреждения в отечественном административном праве не существует. Российские ученые-административисты вкладывают различный смысл в их определение. Некоторые авторы включают в это понятие лишь одну особенность, другие же – несколько. Взгляды многих отечественных ученых-административистов на определение понятия административно-предупредительных мер расходятся, так как меры административного предупреждения – это сложное административно-правовое явление, которое характеризуется множеством признаков.

---

<sup>1</sup> См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж. 2007. С. 476 .



Так, к примеру, А.П. Корнев считал, что «... под мерами административного предупреждения понимаются способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций»<sup>1</sup>. Более конкретно данную мысль сформулировал Ю.М. Козлов, по мнению которого «... административно-предупредительные меры применяются в целях предупреждения возможных правонарушений или обеспечения общественной безопасности при стихийных бедствиях и несчастных случаях»<sup>2</sup>.

Меры административного предупреждения закрепляются в основном в системе мер административного принуждения. Однако отметим, что административно-предупредительные меры несут как принудительный, так и непринудительный характер. Разрешению проблемы разграничения предупредительных мер принудительного характера от аналогичных мер непринудительного характера еще в советское время посвящались работы многих ученых-административистов<sup>3</sup>. В исследованиях того времени были обозначены и критерии разграничения обязательности и принудительности, к которым относятся воля обязанного субъекта (его отношение к применяемой мере), характер ограничений, наступающих в связи с применением данной меры. Особое значение рассмотрению отношения к применяемой административно-предупредительной мере обязанного субъекта придается и до сих пор. Это обусловлено тем, что в юридической литературе имело место суждение об утверждении в таких ситуациях воли властвующего субъекта не беря в расчет волю подвластного, а необходимость учета наличия воли

---

<sup>1</sup> Подробнее, см.: *Корнев А.П.* Административное право России: учебник. Часть 1. М., 1996.

<sup>2</sup> *Козлов Ю.М.* Советское административное право: пособие для слушателей. М., 1984. С. 151.

<sup>3</sup> *Бахрах Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь, 1969. С. 9-26.

подвластного, а также проявлений внешнего воздействия на его поведение отрицалось<sup>1</sup>. В то же время отмечалось, что волеизъявление властвующего должно иметь обоснование. Другими словами, все действия управляющей стороны должны основываться на установлениях нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность в данной области.

В науке административного права дискуссии, темами которых являются понятие, содержание, классификация мер административного принуждения, а также вопросы, связанные с установлением правовой природы административно-предупредительных мер, продолжаются и в настоящее время.

Сторонником отнесения мер административного предупреждения к мерам административного принуждения является И.В. Максимов, разработанная классификация которого предусматривает в качестве основания разделения административно-принудительных мер по группам их предметно-целевое назначение. Поэтому при осуществлении группирования им выделены меры: карательного назначения (административные наказания); пресекательно-обеспечительного назначения (административного пресечения и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях), реабилитационного назначения (административно-восстановительные), а также превентивного назначения (административно-предупредительные)<sup>2</sup>.

В.М. Манохиным было высказано суждение о наличии, кроме мер административной ответственности, которые он относит, безусловно, к мерам административного принуждения, также различного рода обеспечительных мер, представляющих собой две группы: 1) меры по обеспечению и охране порядка и безопасности и 2) меры, с помощью которых обеспечивается привлечение к административной ответственности.

---

<sup>1</sup> *Кожевников С.Н.* Государственное принуждение: особенности и содержание // Сов. государство и право. 1978. № 5. С. 48.

<sup>2</sup> *Максимов И.В.* Административные наказания. М., 2009. С. 37.

Меры, составляющие первую группу, должны применяться при отсутствии правонарушений со стороны лиц, которые им подвергнуты, а также контрольно-предупредительные меры. Во второй группе находятся многочисленные меры административного принуждения, которые применяются вследствие совершения административных правонарушений, к каковым относятся: меры административного пресечения и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

Ряд авторов стремится существенно ограничить круг мер предупредительного характера, хотя и не исключают их из состава мер административного принуждения. К примеру, Д.Н. Бахрахом, исходя из признака непосредственной цели, для достижения которой необходимо и возможно использовать имеющиеся средства административно-правового принуждения, выделяются меры: предупреждения; пресечения; наказания и восстановительные. Одновременно им отрицается вероятность рассмотрения в качестве мер административного принуждения предупредительного характера разнообразных ограничений и обязанностей, которые устанавливаются дополнительно от имени государственных или муниципальных органов власти и нацеленных на обеспечение общественного порядка. Обосновывая свою позицию, Д.Н. Бахрах утверждает, что применение предупредительных мер административного принуждения возможно при наличии реальной угрозы безопасности, которая характерна для экстраординарных случаев<sup>2</sup>. Рядом авторов, среди которых А.Б. Агапов, при рассмотрении административного принуждения в качестве публично-властной деятельности, которую осуществляет должностное лицо государственного органа, используя наложение на различных субъектов имущественных и иных ограничений, в структуре административного принуждения, выделяются такие меры, как должностное принуждение,

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 99-101.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2010. С. 383-384.

административная санкция (которые не связаны с применением мер административной ответственности) и административное наказание. Данный автор не выделяет административно-предупредительные меры как самостоятельную группу, но при раскрытии содержания мер, которые им относятся к должностному принуждению, приводятся разнообразные меры, которые применяются должностными лицами органов государственной исполнительной власти в процессе реализации контрольно-надзорных функций, включая в их число те, что, как правило, относят к контрольно-предупредительным (всевозможные контрольные проверки)<sup>1</sup>.

Исходя из вышеприведенного, согласно позиции названных авторов и иных ученых-исследователей, в сфере административного права административно-предупредительные меры рассматриваются в составе административно-принудительных мер, исходя из их властно-принудительного характера, обусловленного свойствами властвующего субъекта, наделенного правом оказания воздействия на подвластного.

Для этой разновидности мер административного принуждения характерна неоднородность, так как основания их применения имеют существенные различия. В связи с этим представляется правомерной точка зрения тех учёных-административистов, согласно которой указанные меры подразделяются на две группы: меры, которые применяются в силу государственных и общественных нужд и меры контрольно-предупредительные.

Также следует констатировать тот факт, что на сегодняшний день не существует единого нормативно-правового акта, который бы строго определял круг тех органов (должностных лиц), которые уполномочены применять меры административно-правового предупреждения, и регламентировал порядок применения данных мер. Исключение не составил и принятый 23 июня 2016 г. Федеральный закон № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», в

---

<sup>1</sup> Аганов А.Б. Административное право: учебник. М., 2012. С. 388-390.

котором дается определение профилактики, как совокупности «мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Кроме того, профилактика подразумевает оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения»<sup>1</sup>. Осуществление такой профилактики возложено на федеральные органы исполнительной власти, прокуратуру, органы Следственного комитета РФ, а также на региональные и местные органы (ч. 1 ст. 5 закона о профилактике правонарушений), которые обязаны заниматься разработкой соответствующих государственных и муниципальных программ, выявлением лиц, которые пострадали от правонарушений, а также граждан, склонных к их совершению, осуществлять мониторинги в сфере профилактики правонарушений и иные полномочия. Законом предусмотрены виды профилактики правонарушений (общая и индивидуальная), а также ряд форм профилактического воздействия: правовое просвещение и правовое информирование, профилактическая беседа, официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий по созданию условий, способствующих совершению правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, профилактический учет, внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, профилактический надзор и др. Данный документ, несмотря на известную декларативность, можно рассматривать как одно из оснований применения отдельных мер, перечисленных в законе (например, официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий по созданию условий для совершения правонарушений), носящих контрольно-предупредительный характер. Контрольно-предупредительные меры, как правило, находят свое применение, когда отсутствуют какие-либо мешающие нормальной

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

жизнедеятельности общества экстраординарные обстоятельства. Потому что их цель заключается в осуществлении профилактики различных вредных или опасных для государства и общества обстоятельств, тем самым предупреждая совершение возможных противоправных деяний<sup>1</sup>.

Приступая к рассмотрению административно-предупредительной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, в первую очередь, следует отметить, что их полномочия по применению соответствующих мер различны, что обусловливается разностью задач, решаемых в сфере государственного управления. Если учитывать данное положение, то можно подразделить данные органы исполнительной власти на органы, которые осуществляют функции государственного управления вне связи с совершением правонарушения, и органы, которые осуществляют деятельность, напрямую связанную с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности. И если для первой группы применение мер административного предупреждения является дополнением к их основной правосубъектности, то вторая группа является главным субъектом применения мер административного предупреждения. Это можно подтвердить положениями Постановления Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (ред. от 01.07.2016), определяющими различные направления деятельности Роспотребнадзора, одним из которых является пресечение нарушений правовых норм, установленных законодательством Российской Федерации в рассматриваемой сфере деятельности, подкрепленное правом применения ограничительных, предупредительных и профилактических мер, предусматриваемых законодательством РФ, с целью недопущения и (или)

---

<sup>1</sup> *Конин Н.М.* Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М., 2004. С. 202.

ликвидации последствий нарушений обязательных требований со стороны юридических лиц и граждан<sup>1</sup>.

В то же время необходимо подчеркнуть, что органы исполнительной власти не являются единственными субъектами, наделенными законодательством Российской Федерации полномочиями на применение контрольно-предупредительных мер. Данными полномочиями обладают и иные органы публичного управления. Например, к числу субъектов, применяющих меры административного предупреждения в отрасли ЖКХ, следует отнести и органы МСУ.

Так, исходя из требований ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе осуществляют контрольно-надзорную деятельность за правомерностью использования и сохранностью жилищного фонда (п. 6); ст. 12 ЖК РФ включает в полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений контрольно-надзорную деятельность за использованием и сохранностью жилищного фонда Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (п. 17); ст. 13 ЖК РФ дополняет перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ в области жилищных отношений, возлагая на последних осуществление контрольно-надзорной деятельности за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда, установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (п. 8).

Среди мер контрольно-предупредительного характера, которые применяются полномочными органами в ЖКХ, можно выделить меры,

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899; 2004. № 28. Ст. 2899.

носящие профилактический характер и меры, которые служат предупреждению правонарушений.

К мерам, носящим профилактический характер следует отнести, к примеру, возможность беспрепятственного посещения при предъявлении служебного удостоверения и проведения обследования состояния объектов жилищно-коммунального хозяйства, с целью выполнения санитарного законодательства Российской Федерации (обследование санитарного состояния подвальных помещений многоквартирных домов, мест хранения бытовых отходов и др.); закрытие движения на участках дороги, улицы, придомовой территории для движения при авариях или происшествиях на объектах ЖКХ (например, обрушение части жилых зданий); мероприятия по пожарному надзору, проведение сверки данных приборов измерения подачи теплогазоснабжения, водоснабжения, электроснабжения на объектах ЖКХ и др. Для второй группы мер, к которым можно отнести, например, осуществление проверок; в качестве цели рассматривается предупреждение, недопущение правонарушения.

Наиболее распространенным видом контрольно-предупредительных мер являются проверки. В Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup>, целью принятия которого является защита прав поднадзорных и упорядочение контрольно-надзорной деятельности, представляющий собой основной нормативный правовой акт по вопросам регулирования осуществления мероприятий в рамках контрольно-надзорной деятельности в любой сфере, не исключая ЖКХ, проверки разделены на две группы: плановые и неплановые. Каждым государственным контрольно-надзорным органом запланированное мероприятие по проведению проверки в отношении конкретных юридических лиц или индивидуальных предпринимателей должно быть осуществлено не чаще одного раза в течение

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2016. № 18. Ст. 2503.



трех лет. Эта форма предварительного характера используется государственными жилищными инспекциями и органами муниципального жилищного контроля, а также иными контрольно-надзорными органами в отрасли ЖКХ, наряду с внеплановыми проверками. Например, Государственной жилищной инспекцией Саратовской области за 2017 год обследовано 4245 жилых домов, проведены 5544 инспекционных проверки, из которых 57 – плановые<sup>1</sup>.

Что касается внеплановых проверок, осуществляемых в отрасли ЖКХ, то они проводятся при наличии оснований, указанных не только в вышеназванном законе, но и в ч. 4.2 ст. 20 ЖК РФ, если речь идёт о контрольных проверках, проводимых государственными жилищными инспекциями.

Одна из проблем, возникающих при реализации данного закона государственными жилищными инспекциями, касается срока проведения документарной проверки, для которого отсутствует возможность приостановления. В настоящее время установлен общий срок проведения документарной проверки, который не может быть более 20 рабочих дней, и это положение распространяется на всех субъектов хозяйственной и иной деятельности без исключения. В то же время требования к процедуре осуществления документарной проверки, определенные законодательно, не позволяют осуществить проверочные мероприятия в указанный срок. Самое лучшее, если документарная проверка ограничится рассмотрением уже имеющихся в жилищной инспекции документов в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя. Однако в случае возникновения обоснованных сомнений в достоверности представленных сведений должен быть составлен и направлен мотивированный запрос о необходимости представления документов дополнительно, а ответ на такой запрос должен быть направлен в течение 10 рабочих дней (ч.ч. 4,5 ст. 11

---

<sup>1</sup> См.: официальный сайт Государственной жилищной инспекции Саратовской области. URL: <http://saratov.gov.ru/upload/iblock/196/Rezult-2015.htm> (дата обращения: 21.01.2018).

Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). О выявленных в ходе документарной проверки ошибках и противоречиях в документах жилищной инспекцией направляется соответствующая информация с требованием представить в течение 10 рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме (ч. 8 ст. 11 названного закона). То есть только переписка с требованиями представления необходимых документов, осуществляемая инспекцией и хозяйствующим субъектом может продолжаться практически 20 дней. Данные обстоятельства отражены в аналитических материалах о деятельности Государственной жилищной инспекции Саратовской области<sup>1</sup>. Следует признать, что законодателем не была предусмотрена возможность приостановления срока проведения документарных проверок, что обуславливает их формальный характер, а нарушение установленных сроков проведения проверки может служить основанием признания ее результатов недействительными и невозможности привлечения виновных лиц к административной ответственности. В практике арбитражных судов нередки случаи признания незаконными предписаний государственных жилищных инспекций ввиду нарушения срока документарных проверок. Например, постановлением второго арбитражного апелляционного суда от 24 июня 2014 г. по делу № А28-15989/2013 оставлено без изменения решение нижестоящего суда о признании незаконными действий Государственной жилищной инспекции Кировской области по проведению документарной проверки ввиду нарушения срока её проведения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: официальный сайт Правительства Саратовской области. URL: [http://saratov.gov.ru/gov/auth/mineconom/SER/gos\\_kontrol/Dokl\\_gos\\_kontr\\_2012.pdf](http://saratov.gov.ru/gov/auth/mineconom/SER/gos_kontrol/Dokl_gos_kontr_2012.pdf) (дата обращения: 30.11.2016).

<sup>2</sup> См.: постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 24 июня 2014 г. по делу № А28-15989/2013 // Доступ к документу открыт на сайте «Электронное правосудие» URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/1aec8453-755f-4daa-a53b-24a33a8082d9/A28-15989-2013\\_20140624\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/1aec8453-755f-4daa-a53b-24a33a8082d9/A28-15989-2013_20140624_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf) (дата обращения: 11.09.2017).

В связи с этим целесообразно ввести в законодательство правило, которое будет актуальным как для жилищных инспекций, так и в отношении иных субъектов контрольно-надзорной деятельности. Для этого в ст. 13 названного закона нужно отразить следующее требование: «При наличии обстоятельств, указанных в частях 4, 5 и 8 статьи 11 настоящего закона, срок проведения документарной проверки может быть приостановлен руководителем (заместителем руководителя) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля на срок, необходимый для получения документов и материалов, но не более чем на двадцать рабочих дней в общей сложности». Тем более что похожее правило уже имеется, но установленное для случаев осуществления межведомственного информационного взаимодействия.

В журналах, учитывающих мероприятия по контролю, которые ведут юридические лица и индивидуальные предприниматели, в обязательном порядке должна быть отражена основная информация о ходе и результатах проведенной проверки. Контролируемые субъекты обязаны представлять являющиеся объектами надзорных действий документы, информацию и т.п., а также обеспечивать согласно требованиям органов надзора присутствие своих представителей в процессе осуществления контрольных мероприятий. Решению вопросов предупреждения правонарушений служит и создаваемая в различных структурах органов исполнительной власти система обеспечения прозрачности их деятельности, в том числе и в исполнении контрольных функций. Иллюстрацией новаторского подхода к этим вопросам может служить опубликованный в октябре 2016 года проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)»<sup>1</sup>, предложенный Минэкономразвития России, где изложены требования к разработке проверочных листов (списков контрольных вопросов). Данные листы должны разрабатываться, утверждаться и применяться

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/47592.html> (дата обращения: 24.10.2016 г.).

государственными и муниципальными контрольно-надзорными органами в процессе осуществления плановых проверок. В содержании проверочного листа, кроме наименования с указанием видов деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, производственного объекта, его типа, характеристики, должно быть включено указание на ограничение предмета плановой проверки обязательными требованиями, изложенными в перечне вопросов проверочного листа, а также наименование вида проводимых контрольно-надзорных мероприятий и органа, который утвердил данную форму проверочного листа. В данном документе должен быть отражен перечень вопросов, включающих обязательные требования и (или) требования, установленные в муниципальных нормативных правовых актах, ответы на которые должны однозначно свидетельствовать о соблюдении или несоблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, которые составляют предмет проверки.

Предполагается, что применяться проверочные листы будут для всех или отдельных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при проведении проверок с учетом типов (отдельных характеристик) используемых ими производственных объектов, а также отнесения деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности. Кроме того, предполагается включение в проверочные листы перечня вопросов, содержащего вопросы, которые затрагивают все предъявляемые к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю обязательные требования, или ограничение предмета плановой проверки только частью обязательных требований, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения создания угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде и т.д. Предполагается, что такие проверочные листы будут подлежать

обязательному опубликованию на официальном сайте государственного или муниципального контрольно-надзорного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», что без сомнения будет иметь профилактическое значение, способствовать повышению эффективности предпринимательской деятельности отдельных видов и обеспечит ее соответствие установленным требованиям.

Вышеуказанные требования и ряд иных мер представлены в законодательстве, в частности, в соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должностные лица, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, исполняя свои служебные обязанности, вправе осуществлять контрольно-предупредительные меры, среди которых, наряду с вышеназванными: выдача гражданам и юридическим лицам обязательных для исполнения предписаний о проведении санитарно-противоэпидемических мероприятий, включая выдачу предписаний, которые обязательны для исполнения, о выполнении работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в очагах инфекционных заболеваний, а также на территориях и помещениях, где имеются и сохраняются условия для возникновения или распространения инфекционных заболеваний.

На основании санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.1.2.2645-10, СанПиН 42-128-4690-88, регламентирующих качество и безопасность жилищно-коммунальных услуг проводятся проверки: питьевой воды на санитарно-химические, микробиологические, вирусологические, паразитологические и радиологические показатели; уровней шума и вибрации, создаваемых при работе тепловых узлов жилого дома, лифтов, компрессоров, холодильного оборудования магазинов, которые расположены в жилых домах, механической приточно-вытяжной системы вентиляции; контролировать дезинфекционные, дератизационные и дезинсекционные мероприятия, микроклимат в жилых помещениях и подъездах домов

(освещенность, инсоляция, вентиляция, влажность и т.д.), а также проверку оборудования и содержания контейнерных площадок, мусоропроводов, по результатам которых также выдаются обязательные для выполнения предписания хозяйствующим субъектам. Санитарными учреждениями могут самостоятельно приниматься решения: о проведении дезинфекции, дезинсекции и дератизации в очагах инфекционных заболеваний, а также в помещениях и на территории, где сохраняются условия для возникновения или распространения инфекционных заболеваний (например, в подвальных помещениях, подъездах многоквартирных домов).

В работе органов государственного санитарного надзора<sup>1</sup> большое место занимают контрольно-предупредительные меры в виде санитарных анализов, экспертиз проектов строительства сооружений, определения пригодности помещений, территорий для осуществления конкретной деятельности, которые также можно рассматривать как специфическую форму проверок.

Как уже было отмечено выше, в целях получения требуемой информации должностные лица санитарно-эпидемиологического надзора наделены правами беспрепятственного посещения и проведения обследований организаций, предприятий, включая обследование жилищных условий граждан; они могут направлять запросы в организации и к отдельным гражданам о предоставлении сведений и документов, необходимых для разрешения поставленных задач. Также организациям и гражданам могут быть направлены предписания о необходимости

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 (ред. от 17.08.2016) «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области связи», «Положением о государственном надзоре в области охраны атмосферного воздуха», «Положением о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов», «Положением о федеральном государственном надзоре в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания», «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах», «Положением о государственном ветеринарном надзоре», «Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре») // СЗ РФ. 2013. № 24. Ст. 2999; 2016. № 35. Ст. 5326.

проведения определенных гигиенических и противоэпидемических мероприятий.

Важное место в отрасли ЖКХ занимает обеспечение пожарной безопасности. По данным государственной противопожарной службы МЧС России в Российской Федерации только за первое полугодие 2015 г. зарегистрировано 72779 пожаров, прямой материальный ущерб от которых составил 6962632 тыс. рублей, уничтожено 23772 и повреждено 47274 строения, при этом погибло на пожарах 5049 человек. Из общего числа зарегистрированных возгораний 50861 приходится на жилой сектор (жилые дома, общежития, дачи, садовые домики, надворные постройки и т.п.). Основными причинами пожаров в отрасли ЖКХ являются нарушения правил устройства и эксплуатации электрооборудования и бытовых электроприборов, неосторожное обращение с огнем<sup>1</sup>. Увеличение числа пожаров также обусловлено наличием комплекса различных факторов, связанных со снижением уровня производственной дисциплины, физическим износом механического, технологического и энергетического оборудования и рядом других. Поэтому роль государственного пожарного надзора представляется значимой.

Государственный пожарный надзор – специальный вид государственной контрольно-надзорной деятельности, который осуществляется должностными лицами органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы<sup>2</sup> в целях контроля за соблюдением требований пожарной безопасности и пресечения их нарушений. Руководитель федерального органа Российской Федерации по пожарному надзору также является главным государственным инспектором Российской Федерации по пожарному надзору.

---

<sup>1</sup> Сведения о пожарах и их последствиях за январь-июнь месяцы 2015 г. URL: <http://www.mchs.gov.ru/folder/4026801> (дата обращения: 11.09.2016 г.).

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 20 июня 2005 г. № 385 (ред. от 29.06.2016) «О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы» // СЗ РФ. 2005. № 26. Ст. 2649; 2016. № 27 (часть III). Ст. 4500.

Должностные лица органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы при осуществлении государственного пожарного надзора наделены следующими полномочиями по применению контрольно-предупредительных мер, имеющих прямое отношение к отрасли ЖКХ, среди которых следует назвать:

обследования и проверки территорий, зданий, сооружений, помещений предприятий и других объектов, в том числе в нерабочее время, для контроля за соблюдением требований пожарной безопасности и пресечения их нарушений;

осуществление беспрепятственного проникновения, с соблюдением порядка, установленного федеральным законодательством, в жилые и иные помещения, на земельные участки граждан при наличии достоверных данных о нарушении требований пожарной безопасности, создающем угрозу возникновения пожара и (или) безопасности людей;

рассмотрение (т.е. проверка) и согласование вопросов, связанных с соблюдением требований пожарной безопасности, по градостроительной и проектно-сметной документации на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию, расширение и техническое переоснащение предприятий, зданий, сооружений и других объектов при обоснованных отступлениях от действующих требований пожарной безопасности или при отсутствии указанных требований и др<sup>1</sup>.

Попытки постепенного ухода от методов прямого руководства организациями ЖКХ в направлении развития рыночных механизмов, позволяющих создавать условия для деятельности в данном сегменте организациям различных форм собственности, а также осуществить переход к профессиональному конкурентному управлению в жилищной отрасли подтвердили необходимость осуществления контрольно-надзорных

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579; 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4234.



мероприятий со стороны государственных органов и органов местного самоуправления за деятельностью новых объектов управления, так как отсутствие таких мероприятий дают почву для повсеместных нарушений законов, а также прав граждан, которые приобрели устойчивый характер в сфере управления жилищным фондом и обслуживания инфраструктуры коммунального хозяйства. Однако в ст. 162 ЖК РФ, в которой регламентируются вопросы, связанные с договором управления многоквартирным домом, отсутствуют нормы об ответственности управляющих компаний в случае ненадлежащего исполнения обязательств. Указанные недостатки в правовом регулировании способствуют нарушениям прав граждан, создавая проблемы в практической деятельности. Вариантом развития правового регулирования в этой сфере является использование возможностей разрешительной системы в системе мер обеспечения законности в отрасли ЖКХ, которая будучи тесно коммутированной не только с экономическими отношениями, но и в целом с социальной структурой общества, его политической системой (так называемые политико-правовые связи)<sup>1</sup>, будет реализовываться исходя из специфики разрешительного воздействия. Предоставление права, в основе которого лежит индивидуальное разрешительное предписание, следует рассматривать как необходимость в последовательном осуществлении начал социальной справедливости, учитывающих индивидуальные особенности жизненных ситуаций, подкрепленном осуществлением контроля со стороны общества, обеспечивающего высокую организованность общественных отношений<sup>2</sup>.

Разрешительный механизм, имеющий легитимирующий характер, позволяет при его использовании обеспечить не только реализацию юридически допустимого поведения, но и упорядочить предоставление

---

<sup>1</sup> Подробнее о системообразующих связях в системе укрепления законности см.: Законность в Российской Федерации : монография / Казарина А.Х., Кашепов В.П., Рябцев В.П., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. М., 2008. С. 54.

<sup>2</sup> См.: *Алексеев С.С.* Собр. соч. В 10 т. Т. 2: Специальные вопросы правоведения. М., 2010. С. 92.

субъективных прав, ограничив их путем установления определенных рамок для усмотрения сферы публичного управления<sup>1</sup>. С этой позиции разрешительную систему можно рассматривать в виде правообеспечительного института, направленного на реализацию прав и свобод человека и гражданина.

Реализуя разрешительный порядок, государство предполагает, что будет использовано наряду с позитивными обязываниями, запретами и дозволениями, такое правовое средство, как разрешение, которое потребует нормативного установления условных (относительных), а не абсолютных запретов, и получение которого происходит путем издания, с соблюдением установленных законодательно процедур и требований, от лица уполномоченного органа индивидуального правового акта. «По существу сочетание дозволения, разрешения и запрета в механизме правового регулирования отражает степень ограничения свободы физических и юридических лиц, их возможности в реализации принадлежащих им прав и обязанностей»<sup>2</sup>.

Ранее С.С. Алексеевым отмечалось, что использование разрешений дает возможность реализовать важнейшее социальное назначения правовых запретов, которые выступают в качестве необходимых элементов, обеспечивающих правопорядок, закрепляющих общественные отношения, конкретизирующих важнейшие стороны государственной дисциплины, путем установления границ дозволенного и запрещенного не только в поведении граждан, но и государственных органов<sup>3</sup>. Раскрытие понятия «разрешение» как термина в течение длительного времени осуществляется через понятие реализации какого-либо права, а также и документа,

---

<sup>1</sup> Подробнее о назначении разрешительных средств правового регулирования см.: *Сапун В.А.* Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 142.

<sup>2</sup> *Шергин А.П.* Административно-правовой запрет: проблемы установления и соблюдения // Теория и практика административного права и процесса. Майкоп, 2010. Ч. 1. С. 14.

<sup>3</sup> См.: *Алексеев С.С.* Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973. № 5. С. 43.

удостоверяющего это<sup>1</sup>, дающего возможность обозначить легитимирующую направленность этого явления<sup>2</sup>. В обеспечении законности в отрасли ЖКХ использование возможностей разрешительной системы в реализации контрольно-надзорной функции государства имеет особое значение.

О сущности и назначении государственной контрольно-надзорной деятельности, которая осуществляется в пределах функционирования разрешительной системы, можно судить, исходя из функций, которые должны выполнять уполномоченные органы разрешительной системы, и которые являются наиболее характерными для данной деятельности: наблюдение за осуществляемой подвластными объектами деятельностью в целях получения необходимой информации, осуществляемое уполномоченными органами и лицами в пределах имеющейся компетенции; изучение и сопоставление информации о соответствии осуществляемой подвластными объектами деятельности требованиям нормативно-правовых предписаний, и поставленным задачам; оценка результатов воздействия на управляемые объекты для определения степени несоответствия установленным параметрам; принятие мер пресекающих, устраняющих и предупреждающих правонарушения; привлечение лиц, виновных в нарушениях к юридической ответственности различного вида<sup>3</sup>.

Многообразные цели государственной контрольно-надзорной деятельности, включая охрану конституционного строя, обеспечение беспрепятственной реализации прав и свобод человеком и гражданином, достижение наивысшей эффективности в государственном управлении, поддержка состояния стабильности в государственном устройстве, достижение гармонизации между издаваемыми нормативными правовыми

---

<sup>1</sup> Разрешение – право на совершение чего-нибудь, а также документ, удостоверяющий это. См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1968. С. 645.

<sup>2</sup> Разрешать, разрешить – дозволять, дать волю, свободу, не запрещать. Разрешительное письмо, грамота – разрешающая что-либо. См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: современное написание. М., 2006. Т. 4. С. 66-67.

<sup>3</sup> См., напр.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 76.

актами и Конституцией РФ, обеспечение действий должностных лиц в рамках правового поля, а также решение задач по обеспечению законности и правопорядка на уровне государства в целом<sup>1</sup> – дают основание считать, что активизация государственной контрольно-надзорной деятельности является необходимой. О необходимости внедрения лицензирования деятельности управляющих организаций и расширении административной ответственности для организаций отрасли ЖКХ, нарушающих порядок расчетов за коммунальные услуги, впервые четко было заявлено на заседании коллеги Генеральной прокуратуры РФ, которое состоялось в конце февраля 2014 г. и было посвящено вопросам состояния законности в ЖКХ<sup>2</sup>.

Управление в отрасли ЖКХ в зарубежных странах преимущественно рассматривается в качестве отдельного вида предпринимательской деятельности, так как под влиянием рыночных отношений, связанных с оказанием жилищно-коммунальных услуг, формируются объективные требования к управляющим организациям, не выполняя которые эти организации будут неконкурентоспособными. Обеспечение надлежащего уровня конкурентоспособности этих организаций осуществляется с помощью введения механизмов сертификации, которыми подтверждаются наличие профессионализма и опыта в данной деятельности, а также признание обязанностей следования стандартам в отрасли ЖКХ<sup>3</sup>. В этом сегменте особенности лицензирования проявляются не только в выполняемых государством функциях, (таких как, деятельность по созданию нормативно-правовой базы, которая способствует обеспечению беспрепятственного функционирования рыночного механизма, в том числе защиту конкуренции и перераспределение доходов для достижения социальных целей, корректировку в использовании ресурсов, стабилизацию экономики и

---

<sup>1</sup> См.: *Беляев В.П.* Указ. работа. С. 76.

<sup>2</sup> URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86632/> (дата обращения: 20.02.2016 г.).

<sup>3</sup> См.: Особенности функционирования и развития жилищно-коммунальной сферы / Б.Б. Хрусталёв, О.К. Мещерякова, А.Н. Сафьянов, В.Н. Горбунов, М.Г. Ганиев. Воронеж, 2012. С. 17.

возможностей стимулирования экономического роста и др.), но и рассматриваются как индикатор определения типа экономики государства и уровень ее развития, в котором находят свое отражение характер протекающих экономических процессов, определяется вид устройства общества, как политический, так и социальный, цивилизационный уровень народа, объединенного единым государственным механизмом<sup>1</sup>.

Согласно мнению ряда исследователей, лицензированию должна подлежать та деятельность, в которую вовлекается неограниченный круг и участников, и их имущество, что делает ее чрезвычайно доходной и поэтому подлежащей повышенному налогообложению и дополнительно усилению контроля<sup>2</sup>. Вообще предпосылками введения для осуществления любой конкретной деятельности, для которой характерно широкое распространение, разрешительного порядка, обусловлено специфической необходимостью в квалифицированном и профессиональном ведении в определенных формах и определенными способами и возможность наступления общественно опасных событий, если не будут выполняться названные условия<sup>3</sup>.

Все вышесказанное позволяет утверждать о наличии в данном случае публичного интереса, которым и обосновывается необходимость использования данного способа государственного регулирования в процессе деятельности управляющих организаций в отрасли ЖКХ, и данное ограничение свободы экономической деятельности соразмерно с положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ: поскольку введение ограничения свободы находится в зависимости не только от субъективного волеизъявления человека, но и обуславливается потребностями общества, поэтому введение в такой форме государственного регулирования следует рассматривать в качестве необходимости в охране конкретного публичного

---

<sup>1</sup> См.: *Багандов А.Б.* Административно-правовой механизм лицензирования в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 35-36.

<sup>2</sup> *Предпринимательское (хозяйственное) право* / под ред. О.М. Олейник. М., 1999. Т. 1. С. 184.

<sup>3</sup> *Осинцев Д.В.* Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 135.

интереса, представленного как усредненная общественная заинтересованность во введении ограничений позитивного характера экономические отношения. В экономической сфере государством должен поддерживаться не только режим наибольшего благоприятствования в отношении участников предпринимательской деятельности, но и обеспечиваться неприкосновенность собственности, закрепляться свобода договора и соблюдаться состояние свободной конкуренции, а также пресекаться возникающие злоупотребления в отношении экономической свободы, ведущие за собой неблагоприятные последствия, подлежащие устранению<sup>1</sup>. В научных исследованиях имеется достаточно большое количество определений, относящихся к лицензированию<sup>2</sup>. В целом достаточно полной и достоверной видится позиция Ю.А. Тихомирова, отражающая один из взглядов на место лицензирования в системе государственного управления, согласно которой лицензирование определяется в качестве специфического административно-правового режима, вводимого на основе норм специального законодательства, носящих преимущественно запрещающий или обязывающий характер и направленного на получение официально удостоверенного права хозяйствующим субъектом вести определенный вид деятельности, соблюдая правила, нормативные требования и стандарты<sup>3</sup>. Предпочтительна представленная и разделяемая большинством ученых-административистов точка зрения на лицензирование как на управленческую деятельность упорядочивающего характера, направленную на обеспечение безопасной и

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Алексеев С.С.* Философия права. М., 1999. С. 319-320.

<sup>2</sup> См., напр.: *Олейник О.* Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994. № 6. С. 15; *Тарасов С.А.* Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 15-16; *Шестаков А.В.* Лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности. М., 2000. С. 38.

<sup>3</sup> *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. М., 2001. С. 343; *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М., 2000. С. 410-418;

стабильной жизнедеятельности в нашем государстве, изложенная Ю.Н. Стариловым<sup>1</sup>.

Работа управляющих организаций в отрасли ЖКХ в связи с ее спецификой, наличием потенциальной возможности по нанесению ущерба широкому кругу потребителей должна осуществляться лишь организациями, которые отвечают критериям, определенным в форме лицензионных требований. Такой подход отражен в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»<sup>2</sup> и получил, кроме того, необходимое закрепления в ст. 1 и 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>3</sup>.

С 1 сентября 2014 г. началась выдача лицензий управляющим организациям ЖКХ, которые должны были до 1 мая 2015 г. получить лицензию. В противном случае таким управляющим организациям запрещено было управлять многоквартирными домами. Все управляющие организации, которые осуществляют управление многоквартирными домами, обязаны были пройти три этапа лицензирования: их руководители должны сдать квалификационный экзамен, получить аттестат и лицензию. Лицензии управляющим организациям ЖКХ выдает орган государственного жилищного надзора. Стоит отметить, что действие лицензии распространяется на территорию только того субъекта РФ, где она была выдана. Проведенное лицензирование в крайне сжатые сроки показало, что необходимо серьезно усовершенствовать процесс лицензирования

---

<sup>1</sup> См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Ч. 1. Воронеж, 2016. С. 658.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4256; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4288.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716; 2016. № 1 (часть 1). Ст. 50.

управляющих организаций, скорректировав перечень лицензионных требований, и сделать его многоуровневым. Отметим, что в настоящее время лицензирование свелось к проверке документации управляющих организаций и проверке теоретических знаний их руководителей (квалификационный экзамен, который не нацелен на высокий уровень проверки знаний), что отражено в ч. 1 ст. 193 ЖК РФ. Разнообразная деятельность действующих управляющих организаций, которая может быть охарактеризована, как с качественной, так и с количественной стороны, и важная, прежде всего для граждан, осталась без оценки. При лицензировании не приняты во внимание вопросы профессионального уровня персонала, а не только руководителей, качество предоставляемых жилищных услуг, стоимость содержания и текущего ремонта 1 м<sup>2</sup> жилой площади дома, показатели энергоэффективности многоквартирного дома, наличие договоров управления, уровень собираемости платежей, регулярность проведения собраний собственников помещений, нарушение прав собственников помещений, количество жалоб собственников жилых помещений. Безусловно, установление в законодательстве всех вышеизложенных показателей для организаций, впервые получающих лицензию, невозможно, поскольку часть из них была актуальна в переходный период (например, количество жалоб и нарушений). Однако часть из них целесообразно закрепить в ч. 1 ст. 193 ЖК РФ с определением необходимости предоставления документов, подтверждающих наличие достаточной квалификации у персонала управляющих организаций, а также содержащих расчеты стоимости содержания 1 м<sup>2</sup> жилой площади многоквартирного дома, расчеты по обеспечению энергоэффективности многоквартирного дома.

В деятельности органов государственного жилищного надзора широко представлена практика отказа управляющим организациям в предоставлении лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами ввиду их несоответствия



лицензионным требованиям. Законность и обоснованность такого отказа часто подтверждается материалами судебной практики<sup>1</sup>.

Вопросы подготовки профессиональных кадров в управлении многоквартирными домами (за исключением отдельных семинаров и краткосрочных курсов) на государственном уровне практически не решаются, несмотря на наличие многочисленных образовательных организаций, в которых этот вопрос мог бы быть решен. Эти и другие выявленные проблемы негативно влияют на эффективность лицензирования как контрольно-предупредительной меры, применяемой органами государственного жилищного надзора.

Лицензирование, используемое в качестве метода регулирования отношений, участниками которых выступают управляющие организации, позволяет в соответствии с задачами лицензирования, нашедшими отражение в ст. 2 ФЗ о лицензировании отдельных видов деятельности, нацелено на предупреждение, выявление и пресечение нарушений со стороны управляющих организаций федеральных законов, включая ЖК РФ, и иных нормативных правовых актов, требования которых действуют на территории РФ, с помощью использования возможностей, которые представляет лицензионный контроль, являющийся административно-правовой процедурой, направленной на выявление возможностей совершения правонарушений в сфере лицензирования и предотвращение их, состоящей из нескольких стадий, включающих: 1) получение субъектом, осуществляющим контроль, необходимой информации; 2) осуществление

---

<sup>1</sup> См., например: Решение Арбитражного суда Владимирской области от 10 марта 2016 г. по делу № А11-7931/2015. URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/RmCuAJ0hMHN4/> (дата обращения: 22.01.2018); Решение Арбитражного суда Вологодской области от 16 марта 2016 г. по делу № А13-8664/2015 // Официальный сайт Арбитражного суда Вологодской области. URL: <http://vologda.arbitr.ru/cases/cdoc?docnd=796838670> (дата обращения: 22.01.2018); Решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 6 апреля 2016 г. по делу № А79-10015/2015. URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/tntOrv0Rwn6R/> (дата обращения: 22.01.2018).

правовой квалификации; 3) принятие решения о применении мер административного принуждения в отношении лицензиата<sup>1</sup>.

Следует отметить, что современное законодательство о лицензировании деятельности в отрасли ЖКХ имеет некоторые особенности. В частности, в ст. 1 ФЗ о лицензировании законодатель установил несколько различных способов регулирования лицензирования в Российской Федерации, имеющих принципиальные отличия: общий порядок, при котором положения данного нормативного акта действуют в полном объеме в отношении лицензирования конкретных видов деятельности; исключительный порядок, распространяемый, согласно ч. 2 ст. 1 данного закона, на ряд отдельных сфер отношений, осуществление которых связано с лицензированием, и на которые действие данного закона не распространяется; порядок, имеющий «особенности лицензирования», т.е. осуществление лицензирования происходит в общем порядке, но имеется определенная специфика, указанная в ч. 4 ст. 1 данного закона. Например, особенности касаются порядка принятия решения о предоставлении лицензии, определения срока и порядка продления срока действия лицензии, приостановления и возобновления действия лицензии, устанавливаемые в федеральных законах, регулирующих осуществление отдельных видов деятельности (например, оказание услуг связи, частная детективная (сыскная) деятельность и частная охранная деятельность и др.). Лицензирование предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами относится к группе «имеющих особенности лицензирования».

Представляется, что расширение и дополнение к уже имеющимся способам регулирования лицензирования, которое предполагает использование соответствующего количества бланкетных норм, создает препятствия для проведения унификации лицензионного законодательства,

---

<sup>1</sup> См.: Багандов А.Б. Административно-правовой механизм лицензирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

вступив в противоречие с принципом единства порядка лицензирования отдельных видов деятельности на территории Российской Федерации<sup>1</sup>.

Согласно ч. 4 ст. 192 ЖК РФ лицензия предоставляется сроком на пять лет и действует только на территории субъекта Российской Федерации, органом государственного жилищного надзора которого она выдана. Возникает вопрос о соответствии указанного требования положениям Конституции Российской Федерации, согласно которой «гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности»<sup>2</sup>. Если ограничить деятельность по управлению многоквартирными домами территорией одного субъекта Российской Федерации, то для управляющих организаций будет затруднено совершенствование механизма предоставления коммунальных услуг и расширение территориальной сферы деятельности.

Таким образом, для осуществления юридическим лицом деятельности по управлению многоквартирными домами на территории нескольких субъектов Российской Федерации необходимо получение лицензий во всех субъектах Российской Федерации, где планируется предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами. В такой ситуации правовыми актами каждого субъекта Российской Федерации устанавливаются собственные требования, обуславливающие необходимость

---

<sup>1</sup> Законодатель сравнительно недавно ввел концептуальное положение о выделении в базовом лицензионном законодательстве категорий видов деятельности, которые имеют особенности лицензирования: соответствующий п. 3 ст. 1 действовавшего ранее Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» был введен лишь 8 ноября 2010 г. (См.: Федеральный закон от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования» // СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 5918).

<sup>2</sup> Ст. 8 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)//СЗ РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

прохождения лицензирования на особых условиях в каждом субъекте Российской Федерации. В частности, это касается требований по формированию лицензионных комиссий, которые в ст. 201 ЖК РФ достаточно чётко не определены, что позволяет на региональном уровне произвольно формировать должностной, численный и персональный состав этих комиссий, а также устанавливать требования к кандидатам в члены лицензионных комиссий. В научной литературе предлагается в таких случаях вариант выдачи «федеральной» лицензии, действующей на территории всего государства<sup>1</sup>. Однако такой вариант вряд ли может быть реализован, поскольку затруднительно определить федеральный орган исполнительной власти, который мог бы осуществлять такую деятельность. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства наделять такими полномочиями нецелесообразно, поскольку это потребует формирования у него территориальных органов по субъектам Российской Федерации и расширит аппарат управления и, соответственно, увеличит бюджетные расходы.

В связи с этим целесообразно установление уведомительного порядка в осуществлении деятельности, связанной с управлением многоквартирными домами на территории других субъектов Российской Федерации. В этих целях в ст. 195 ЖК РФ следует ввести часть 2.1 и отразить правило следующего содержания: «Управляющая организация, имеющая лицензию на управление многоквартирными домами на территории субъекта Российской Федерации, органом государственного жилищного надзора которого выдана лицензия, вправе осуществлять деятельность по управлению жилыми домами на территории других субъектов Российской Федерации после предварительного уведомления органов государственного жилищного надзора соответствующих субъектов Российской Федерации. В

---

<sup>1</sup> См.: *Каннакузин А.А., Иванцова Г.А.* Правовые проблемы лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами // Правовое регулирование общества, бизнеса и социальной сферы. Уфа, 2016. С. 94.

трехдневный срок после получения уведомления орган государственного жилищного надзора вносит сведения о лицензиате в реестр лицензий соответствующего субъекта Российской Федерации». Одновременно требуется исключение из ч. 4 ст. 192 ЖК РФ правила о том, что лицензия действует только на территории субъекта Российской Федерации, органом государственного жилищного надзора которого она выдана.

В рамках лицензионного контроля в отрасли ЖКХ в отношении лицензиата лицензирующим органом проводятся документарные проверки, плановые проверки и внеплановые выездные проверки в соответствии с ч. 6 ст. 19 ФЗ о лицензировании.

Плановые проверки проводятся согласно ежегодному плану проведения плановых проверок, утвержденному лицензирующим органом, по следующим основаниям:

- истечение 1 года со дня принятия решения о предоставлении (переоформлении) лицензии;
- истечение 3 лет со дня окончания последней плановой проверки (ч. 10 ст. 19 ФЗ о лицензировании).

Внеплановые проверки проводятся по следующим основаниям:

1) истечение срока исполнения лицензиатом ранее выданного лицензирующим органом предписания об устранении выявленного нарушения лицензионных требований;

2) поступление в лицензирующий орган обращений, заявлений о фактах грубых нарушений лицензиатом лицензионных требований (ч. 2 ст. 10 ФЗ о лицензировании). Исчерпывающий перечень грубых нарушений лицензионных требований в отношении каждого лицензируемого вида деятельности устанавливается положением о лицензировании конкретного вида деятельности (ч. 11 ст. 19 ФЗ о лицензировании). В Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ (ред. от 03.07. 2016) «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных

положений законодательных актов Российской Федерации»<sup>1</sup>, в ФЗ о лицензировании понятие «грубое нарушение» не раскрыто, а данный перечень в настоящее время отсутствует.

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), издаваемый в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Предметом внеплановой выездной проверки соискателя лицензии или лицензиата в случаях, предусмотренных ч. 7 и 9 ст. 18 ФЗ о лицензировании, являются состояние помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, которые предполагается использовать соискателем лицензии или лицензиатом при осуществлении лицензируемого вида деятельности, и наличие необходимых для осуществления лицензируемого вида деятельности работников в целях оценки соответствия таких объектов и работников лицензионным требованиям (ч. 5 ст. 19 ФЗ о лицензировании).

Внеплановая выездная проверка по заявлениям о грубых нарушениях проводится сотрудниками лицензирующего органа после согласования в установленном порядке с органом прокуратуры по месту осуществления лицензируемого вида деятельности (ч. 12 ст. 19 ФЗ о лицензировании).

Деятельность по применению мер административного предупреждения происходит в установленном административно-процессуальном порядке. На сегодняшний день в России существует множество нормативных правовых актов, закрепляющих процедуру применения различных контрольно-предупредительных мер. Весьма широкое процессуальное регулирование применения административного предупреждения нельзя признать удобным, так как отсутствует единый

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4256; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4288.

нормативный правовой акт, регламентирующий все аспекты применения предупредительных мер.

Таким образом, подводя итоги вышесказанному, следует сделать вывод, что все изложенные признаки мер административно-правового предупреждения определяют их важную роль в системе административного принуждения, но в то же время в данном институте имеются некоторые проблемы процессуального применения, которые необходимо устранить для более эффективной деятельности органов исполнительной власти по его реализации в отрасли ЖКХ. В частности, в данном параграфе обращено внимание на срок проведения документарной проверки и предложено расширить полномочия руководителей (заместителей руководителя) контрольно-надзорных органов за счёт установления возможности приостановления такого срока на время, необходимое для получения документов и материалов, но не превышающее двадцати рабочих дней в общей сложности. Выявлены также проблемы законодательного регулирования лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами и предложено устранить ограничение по территории действия лицензии и установлению уведомительного порядка осуществления деятельности управляющих организаций в субъектах Российской Федерации, за пределами которых выдана лицензия. Кроме того, реализация контрольно-предупредительных мер сама по себе не всегда обеспечивает достижение необходимого уровня правопорядка в отрасли ЖКХ, в связи с чем возникает необходимость применения мер административного пресечения, что требует изложения в отдельном параграфе

## **2.2. Меры административного пресечения, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и их должностными лицами**

Различные методы управленческого воздействия, влияющие на всех субъектов, которые осуществляют деятельность в отрасли ЖКХ, находятся во взаимосвязи и образуют единый комплекс. Применяемые методы также требуют постоянного усовершенствования с точки зрения, как содержания, так и порядка осуществления, основанных на результатах научных исследований. Наблюдаемый сегодня, особенно на уровне субъектов Российской Федерации, рост количества нарушений установленного порядка в жизнеобеспечении населения свидетельствует о необходимости усиления метода принуждения, при одновременном осуществлении защиты прав граждан на качественные жилищно-коммунальные услуги и условия проживания. Применение мер административного пресечения рассматривается как одно из проявлений метода принуждения в конкретной форме.

По справедливому замечанию А.Ю. Соколова, «в юридической литературе отсутствует единообразное понимание содержания административно-пресекательных мер»<sup>1</sup>. В настоящее время можно наблюдать наличие разнообразных взглядов ученых на интересующую нас проблему. К примеру, одними авторами в качестве мер административного пресечения понимаются меры административного воздействия, которые применяют, чтобы пресечь делящиеся и предотвратить новые административные правонарушения, препятствовать наступлению вредных последствий, а также обеспечить возможность применения административного наказания<sup>2</sup>; другими административное пресечение

---

<sup>1</sup> Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015. С. 40.

<sup>2</sup> См.: Козырева Т.И. Административная ответственность в СССР: учебное пособие. М., 1973. С. 16.



рассматривается как средство, с помощью которого можно принудительно прекратить уже совершающееся правонарушение и предотвратить его вредные последствия<sup>1</sup>.

В.А. Тюрин, исследуя правовую природу и назначение мер административного пресечения, пришел к выводу, что они выступают в качестве самостоятельной классификационной разновидности мер административного принуждения с основными чертами, которые относятся к общей характеристике административного принуждения, выступающего одним из видов государственного принуждения. Хотя для этой особой группы мер административного принуждения свойственно собственное назначение, многочисленные субъекты и особенности в процедуре применения<sup>2</sup>.

Безусловно, следует согласиться с мнением автора, что мерам административного пресечения присуща направленность как на недопущение самих преступлений и административных правонарушений, так и отрицательных последствий, которые могут наступить в виде обстоятельств, создающих угрозу безопасности личности, общества и государства. Об этом же пишут А.П. Алехин и А.А. Кармолицкий, которые считают, что данные меры должны применяться для того, чтобы принудительно прекратить правонарушение, а также способствовать предотвращению или уменьшению вредных последствий от их совершения<sup>3</sup>. Меры административного пресечения относятся к наиболее распространенной разновидности административно-принудительных средств воздействия, применяемых для преодоления административных правонарушений в самых разных сферах государственного управления<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Овсянко Д.М.* Административное право: учебное пособие. М., 2000. С. 147.

<sup>2</sup> См.: *Тюрин В.А.* Проблемы применения мер пресечения в административном праве России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 35.

<sup>3</sup> См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России. Первая часть: учебник. М., 2010. С. 288.

<sup>4</sup> См.: *Тюрин В.А.* Понятие, признаки и юридическая характеристика мер административного пресечения (теоретический аспект) // *Следователь.* 2004. № 1. С. 59.

Вместе с тем, по определению Д.Н. Бахраха, пресечение может быть осуществлено не только в интересах общества и государства, но и в интересах самого нарушителя, поскольку с помощью прекращения антиобщественной деятельности властным воздействием возможно предотвращение действий и событий, которые могут усугубить ответственность виновного<sup>1</sup>. По всей видимости, при применении мер пресечения оказывается психологическое воздействие на правонарушителя, из-за чего он может удержаться от совершения повторных действий, отрицаемых правом, отказаться от игнорирования административно-правовых запретов, получив импульс поступать правомерно, напоминание о возможности наступления ответственности перед обществом, коллективом, окружающими людьми за негативные для них результаты, появившиеся вследствие своих свободно принятых решений, выбора поступков, действий<sup>2</sup>.

Рассмотрение различных аспектов природы данного вида административно-правового принуждения привело в юридической литературе к различным, порой даже противоречивым суждениям.

Ставя в основу, согласно постулатам, принятым в общей теории права, деление санкций на две группы: карательные и восстановительные, некоторые авторы стали относить к последним и меры административного пресечения, обосновывая свою позицию тем, что главное назначение данных принудительных средств состоит в ликвидации негативных последствий правонарушения, восстановлении общественных отношений, нарушенных вследствие правонарушения, поэтому следует считать, что данные меры «могут быть только санкциями правовосстановительными»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2000. С. 203.

<sup>2</sup> См.: Тюрин В.А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 50.

<sup>3</sup> Боровиков В.Б., Попов Л.Л. Условия правомерности применения оружия работниками милиции при задержании преступников : учеб. пособие. М., 1985. С. 15.

Вряд ли такая оценка природы мер административного пресечения может быть воспринята за основу, так как цель применения праввосстановительных санкций устранить причиненный общественным отношениям ущерб, тогда как при применении многочисленных видов мер пресечения данная цель отсутствует, так как «цель пресечения – прекратить противоправные деяния и не допустить новых»<sup>1</sup>. Достаточно точно охарактеризовал данные принудительные меры еще в советский период болгарский ученый Г.Д. Костоудинов, который утверждал, что главной характеристикой административного восстановления является не собственно восстановление, а способность прекратить неправомерные действия<sup>2</sup>. Именно этот тезис дает основание отдельным исследователям выделять группу мер пресечения (процессуальные меры) в самостоятельный вид административного принуждения<sup>3</sup>.

В настоящее время можно наблюдать наличие разнообразных взглядов ученых на интересующую нас проблему. Одними авторами в группу мер административного пресечения включается обособленная часть в виде мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях<sup>4</sup>, которую в работах других исследователей именуют мерами административно-процессуального обеспечения<sup>5</sup>, в то время как

---

<sup>1</sup> Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М., 1976. С. 21.

<sup>2</sup> Костоудинов Г.Д. Административно-правовая защита на социалистической собственности в НРБ. София, 1962. С. 44.

<sup>3</sup> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право России : учебник для вузов. М., 1996.

<sup>4</sup> См.: Дубровский Д.С. Правовое регулирование в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 25; Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 17; Эльбердова Ф.З. Меры административного пресечения в деятельности Госавтоинспекции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 13, 14.

<sup>5</sup> См.: Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения и их применение: (по материалам деятельности органов внутренних дел) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 10-12; Петров Г.И. Советское административное право : Общая часть. Л., 1960. С. 299; Петрук А.И. Проблемы применения мер административно-процессуального обеспечения в производстве по делам об административных

другие рассматривают в качестве мер пресечения все меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, законодательно закрепленные, а именно в главе 27 КоАП РФ<sup>1</sup>.

Безусловно, применение большей части мер пресечения направлено на прекращение нарушения соответствующих правил, не находясь в связи с исполнением правосстановительных функций. В противном случае необходимо было бы наделить целый ряд государственных органов полномочиями по устранению последствий нарушений, которые им несвойственны. Именно это дает основание утверждать о невозможности отнесения мер пресечения к правосстановительным.

Выступая разновидностью административно-правового принуждения меры административного пресечения несут в себе все его признаки и свойства, хотя им присущи и собственные внутривидовые признаки, специфика которых заложена в целевом назначении и проявляется в самой сущности мер. Цель пресечения заключается в непосредственном прекращении противоправного поведения и недопущении возникновения новых правонарушений. Для применения мер пресечения характерна оперативность, так как зачастую осуществление их происходит при отсутствии полной информации, связанной с обстановкой и характером антиобщественного деяния. Меры пресечения могут быть использованы как в целях прекращения административно-вредных действий, но также и в связи с преступлениями. Таким образом, круг оснований для применения мер административного пресечения отличается большой широтой. Как правило, меры административного пресечения вызваны реальной ситуацией, где наличествует противоправное поведение, открыто проявляя себя. В отличие от контрольно-предупредительных мер, направленных на превенцию

---

правонарушениях // Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы административной ответственности в России. Н. Новгород, 2002. С. 315.

<sup>1</sup> См.: *Тюрин В.А.* Совершенствование законодательства о мерах административного пресечения // Современное право. 2003. № 3. С. 25, 27-29.

правонарушения, с помощью мер административного пресечения прекращаются уже совершаемые реальные действия.

Ряд ученых обращает внимание на то, что, объем применяемых правовых средств, множество видов и субъектов правоприменения, позволяет административному пресечению выступать как самый масштабный вид государственного принуждения, с помощью которого оказывается существенное влияние на укрепление правопорядка в стране. В то же время административно-правовой наукой до настоящего времени не выработано общепризнанное определение понятия административного пресечения ввиду сложности этого правового феномена, который возможно рассматривать в двух качествах: как принудительных мер правоохраны и как регулирующих их применение совокупности юридических норм<sup>1</sup>.

Применяя меры административного пресечения, орган административной власти имеет возможность мгновенно отреагировать на противоправные действия подвластного лица. О данной ситуации Л.Л. Поповым было высказано следующее: «...практически невозможно в каждом возможном случае применения мер административного пресечения доказывать правомочность требования, на котором основано принуждение»<sup>2</sup>. Поэтому, как отметил А.В. Серегин, нормы, которые устанавливают данные принудительные меры, имеют направленность не на лиц, в отношении которых они могут быть применены, а к органам и должностным лицам, их осуществляющих<sup>3</sup>.

Исходя из юридической природы мер административного пресечения, используя эти и иные признаки, возможно наблюдать их явную связь не только с мерами административного предупреждения, но и с мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях,

---

<sup>1</sup> См.: *Богданов Р.Г., Тюрин В.А.* Меры административного пресечения как средство обеспечения правопорядка // *Современное право.* 2005. № 5. С. 61-64.

<sup>2</sup> *Попов Л.Л.* Эффективность административно-правовых санкций. М., 1976. С. 36.

<sup>3</sup> См.: *Серегин А.В.* Основания и порядок применения мер административного воздействия : лекция. М., 1974. С. 22.

поскольку некоторые из данных мер представляются весьма схожими как характером правоограничений, так и способами и формами реализации.

Особенно значимое место занимают меры административного пресечения в системе правоохранительных средств, так как основная цель их использования и применения – пресечение самого распространенного вида правонарушений – административных, а также гарантированно обеспечить возможность привлечения нарушителей к ответственности.

В юридической науке постоянно ведутся исследования на тему классификации мер административного пресечения. На единой позиции находятся ученые, которые группируют меры пресечения, исходя из степени соподчиненности и характера их служебной роли, выделяя меры административного пресечения самостоятельные (такие как, запрещение эксплуатации транспорта) и вспомогательные (например, применение оружия, специальных средств и т.п.)<sup>1</sup>.

Небезынтересной представляется позиция В.В. Йонаша, которым при группировании за основу взята зависимость мер пресечения от способа достижения целей, позволившая ему выделить: (1) меры, при применении которых оказывается непосредственное воздействие на личность правонарушителя, (2) административно-пресекательные запреты и (3) административно-пресекательное изъятие<sup>2</sup>.

К сожалению, до настоящего времени не разработаны специальные инструкции, устанавливающие порядок применения ряда мер административного пресечения. Нет и единого федерального закона, нормы которого регулировали бы вопросы по определению системы мер административного пресечения, оснований и порядка их применения. Сегодня регламентация деятельности по применению мер

---

<sup>1</sup> См.: Тюрин В.А., Куракин А.В. Классификация мер пресечения по административному праву России // Право и политика. 2001. № 10. С. 17; Ключниченко А.П., Самойленко А.В., Зеленько В.Л. Меры административного пресечения, применяемые милицией, как средство охраны советского правопорядка. Киев, 1974. С. 9.

<sup>2</sup> См.: Йонаш В.В. Административное пресечение в системе административного принуждения. Саратов. С. 76.

административного пресечения отражена во многих законах и подзаконных актах. Такое положение делает затруднительным осуществление правоприменительной практики сотрудниками контролирующих органов.

Особая важность вопроса о применении мер административного пресечения именно в отрасли ЖКХ обусловлена значительным количеством нарушений в указанной сфере. В докладе Генерального прокурора Российской Федерации, прозвучавшем на заседании Совета Федерации ФС РФ 27 апреля 2016 г.<sup>1</sup> подчеркивалось, что, несмотря на принимаемые федеральными ведомствами и правоохранительными органами усилия, по-прежнему вызывает серьезную тревогу состояние законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, где ежегодно прокурорами выявляется свыше 300 тыс. нарушений.

Для целей настоящего исследования административно-пресекательные меры следует рассмотреть с точки зрения субъектов их применения, круг которых сравнительно невелик и уже приводился в диссертации ранее. Это жилищные инспекции субъектов Российской Федерации, субъекты муниципального жилищного контроля в структуре органов местного самоуправления, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (например, Роспотребнадзор, ФАС России, Государственная противопожарная служба МЧС России и т.п.). Кроме того, необходимо определить и проанализировать те меры пресечения, которые используются различными государственными контрольно-надзорными органами и их должностными лицами в ЖКХ. Отметим, что в данном случае, чем сильнее правоограничения, вызываемые теми или иными мерами административного пресечения, тем меньшее количество должностных лиц наделено полномочиями по их применению.

Согласно ст. 20 ЖК РФ и п. 2 Положения о государственном жилищном надзоре, «задачами государственного жилищного надзора являются

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-1078221/> (дата обращения: 11.11.2016).

предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности»<sup>1</sup>.

Реализация государственного жилищного надзора организуется посредством принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению выявленных нарушений. В п. 5 ст. 20 ЖК РФ закреплены права должностных лиц органов государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля, которые являются одновременно государственными жилищными инспекторами, муниципальными жилищными инспекторами, согласно порядку, который установлен законодательством РФ, выдавать предписания о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований, в том числе об устранении в шестимесячный срок со дня направления такого предписания несоответствия устава товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного или иного специализированного потребительского кооператива, внесенных в устав изменений обязательным требованиям.

Организации, которые осуществляют эксплуатацию многоквартирных домов, могут являться субъектами различных категорий правонарушений, к которым относятся: длительные или неоднократные нарушения установленных правил по содержанию общего имущества, технической эксплуатации (ст. 7.22 КоАП РФ); нарушения норм, установленных на предоставление жилищно-коммунальных услуг (ст. 7.23 КоАП РФ);

---

<sup>1</sup> См.: утв. Постановлением Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493(ред. от 20.06.2016) «О государственном жилищном надзоре» // СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3156; 2016. № 26 (ч. II). Ст. 4064.



непредоставление общедоступной информации в соответствии с нормами Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»<sup>1</sup> (ст. 7.23.1 КоАП РФ); неисполнение требований по предоставлению технической документации и правил пожарной безопасности (ст. 20.4 КоАП РФ) и иные правонарушения.

В каждом субъекте РФ высший исполнительный орган государственной власти устанавливает требования к порядку, в котором осуществляется государственный жилищный надзор на данной территории, которые отражаются в содержании специального административного регламента исполнения государственной жилищной инспекцией государственных функций<sup>2</sup>. Согласно таким административным регламентам субъекты контрольно-надзорной деятельности имеют право выдавать предписания по

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4210.

<sup>2</sup> Например, согласно постановлению Губернатора Саратовской области от 3 июня 2009 г. № 48 «Вопросы организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) на территории области» и в соответствии с постановлением Правительства Саратовской области от 17 июля 2007 г. № 268-П «О разработке административных регламентов» Государственной жилищной инспекцией Саратовской области приказом от 12 января 2010 г. № 1 утверждены административные регламенты исполнения Государственной жилищной инспекцией Саратовской области государственных функций. URL: <http://ex.saratov.gov.ru/government/structure/sthousinsp/> (дата обращения: 11.10.2016 г.). Аналогичные административные регламенты приняты и в других субъектах РФ, например: Постановление Администрации Брянской области от 28 сентября 2009 г. № 1045 (ред. от 07.08.2015) «Об утверждении административного регламента государственной жилищной инспекции Брянской области по исполнению государственной функции «Государственный жилищный надзор за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям» (Официальная Брянщина. 2009. 12 октября); Распоряжение Госжилинспекции МО от 24 июня 2014 г. № 15 (ред. от 12.10.2015) «Об утверждении Административного регламента исполнения Главным управлением Московской области «Государственная жилищная инспекция Московской области» государственной функции по осуществлению регионального государственного жилищного надзора» (Ежедневные Новости. Подмосковье. 2015. 19 ноября); Постановление Правительства Архангельской области от 26 декабря 2013 г. № 643-пп (ред. от 28.06.2016) «Об утверждении административного регламента исполнения государственной жилищной инспекцией Архангельской области государственной функции по осуществлению регионального государственного жилищного надзора на территории Архангельской области» (Волна. 2014. 21 января) и др.

следующим вопросам: о прекращении нарушений обязательных требований; об устранении выявленных нарушений; о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований, в том числе об устранении в шестимесячный срок со дня направления такого предписания несоответствия устава товарищества собственников жилья, внесенных в устав изменений обязательным требованиям.

В случае если предписание об устранении нарушений обязательных требований не исполнено в установленный срок, должностные лица органов жилищного надзора могут составлять протоколы об административном правонарушении и направлять материалы в суд для привлечения виновных лиц к административной ответственности.

В результате проведенной проверки должен быть составлен акт проверки, а в случае выявления нарушений – составляется не только акт проверки, но и одновременно с составлением протокола об административном правонарушении может выдаваться предписание об устранении нарушений. Указанная мера пресечения является едва ли не единственным средством административного воздействия, которое могут использовать должностные лица государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля. В качестве особенности указанной пресекающей меры в отрасли ЖКХ необходимо отметить ее правоограничительное воздействие не только на субъекта, которому выдано предписание, но и на потребителей услуг ЖКХ. Например, в таких предписаниях могут содержаться требования к управляющей организации произвести перерасчёт размера платы за оказание жилищно-коммунальных услуг, что может повлечь как ее снижение, так и увеличение, что соответственно отразится и на жильцах многоквартирных домов. Следует отметить многочисленный характер таких предписаний, что говорит о значительном количестве нарушений в отрасли ЖКХ. В частности, по результатам инспекционных проверок, проведённых Государственной жилищной инспекцией Саратовской области в 2017 году, выдано 1550

предписаний с требованиями устранить выявленные нарушения и составлено 1167 протоколов об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

Следует назвать и иное законодательство, в соответствии с которым названные должностные лица вправе применять административно-пресекательные меры. Государственные жилищные инспекторы, согласно Федеральному закону от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ (ред. от 13.07. 2015) «Об обеспечении единства измерений»<sup>2</sup>, наделены правами в случае выявления нарушений метрологических правил запрещать применение средств измерений неутвержденного типа или несоответствующих утвержденному типу, а также не прошедших проверку, и при необходимости осуществлять изъятие из эксплуатации средств измерений. Это касается неутвержденных типов измерителей количества подачи холодного и горячего водоснабжения, а также газоснабжения. При обнаружении данных правонарушений должностное лицо государственного жилищного надзора должно зафиксировать обнаруженное нарушение и при участии специалистов изъять или зафиксировать прибор в нерабочем состоянии и выписать предписание об устранении данного нарушения. В случае, если нарушитель в течение определенного в предписании времени не устраняет причину, указанную в предписании, то следует дополнительная проверка, а собственнику начинает начисляться плата за поставляемые услуги исходя из тарифа для жилых помещений, которые не оборудованы соответствующими приборами учета. Таким образом, в данном случае присутствуют меры пресечения технического и финансового характера.

Решение основных проблем в ЖКХ в основном входит в компетенцию государственных жилищных инспекций. Однако некоторые граждане направляют обращения в органы Роспотребнадзора по вопросам ЖКХ, некоторые из которых все же должны быть рассмотрены указанным органом.

---

<sup>1</sup> См.: официальный сайт Государственной жилищной инспекции Саратовской области. URL: <http://saratov.gov.ru/upload/iblock/196/Rezult-2015.htm> (дата обращения: 21.01.2018).

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 26. Ст. 3021; 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4359.

К таковым относятся: нарушения правил хранения бытовых отходов и их вывоза (согласно ст. 22 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 03. 07.2016) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>1</sup> отходы производства и потребления подлежат сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению, условия и способы которых должны быть безопасными для здоровья населения и среды обитания и которые должны осуществляться в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации); нарушения санитарно-гигиенических норм в месте проживания (согласно ч. 3 ст. 23 указанного закона содержание жилых помещений должно соответствовать требованиям санитарных правил); наличие в доме грызунов и насекомых и т.д.

Полномочия государственных санитарных врачей при осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора во многом обусловлены необходимостью применения в тех или иных случаях мер административного пресечения, допустимость которых указана в положениях данного закона. Должностными лицами Роспотребнадзора из числа мер, которые предусмотрены в этом законе как меры административного пресечения, в ЖКХ могут применять: выдачу предписаний об устранении выявленных нарушений требований санитарного законодательства, технических регламентов и привлечение к ответственности лиц, совершивших такие нарушения (п. 4 ст. 44); выдачу предписаний о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий (п. 5 ст. 44); выдачу предписаний об устранении выявленных нарушений санитарно-эпидемиологических требований (п. 2 ст. 50); выдачу предписаний о проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий (п. 2 ст. 50); выдачу предписаний о выполнении работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в очагах инфекционных заболеваний, а также на территориях

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4238.

и в помещениях, где имеются и сохраняются условия для возникновения или распространения инфекционных заболеваний (п. 2 ст. 50).

В практике государственных жилищных инспекций и территориальных органов Роспотребнадзора широко распространены случаи применения пресекательной меры в виде выдачи предписания об устранении выявленных нарушений в ЖКХ по результатам административного расследования. Это образует существенную проблему правоприменения, обуславливая многочисленные ситуации оспаривания в судах выданных предписаний, а также факты привлечения к административной ответственности за неисполнение законных предписаний органов государственного контроля и надзора.

Законность вынесения подобных предписаний вызывает сомнения. В п. 3 ч. 3 ст. 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» указывается, что его положения, в части установления порядка организации и проведения проверок не могут применяться при осуществлении административного расследования. Государственные контрольно-надзорные органы используют данное положение закона в целях упрощения своей деятельности и исключения более сложной в процессуальном отношении процедуры контрольно-надзорного производства, урегулированной в данном законе.

Например, в решении судьи Курганского городского суда Курганской области от 11 июня 2015 г. по делу 12-812/2015<sup>1</sup> установлено, что Государственной жилищной инспекцией Курганской области вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования по ст. 7.23 КоАП РФ, в соответствии с которым основанием для возбуждения дела явилась жалоба жителя многоквартирного жилого дома на несоответствие температуры

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Курганского городского суда Курганской области. URL: [https://kurgansky--krg.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=23718645&delo\\_id=1502001&text\\_number=1](https://kurgansky--krg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=23718645&delo_id=1502001&text_number=1) (дата обращения: 30.06.2016).

горячей воды в точке водоразбора (краны, смесители). В рамках административного расследования, проведенного Государственной жилищной инспекцией в соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ, осуществлено внеплановое мероприятие по государственному контролю, о чем составлен акт внепланового мероприятия. Согласно указанному акту внеплановое мероприятие проведено в отношении ресурсоснабжающей организации, целью которого явился контроль исполнения Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утв. Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354<sup>1</sup>. По результатам административного расследования в рамках данного производства ресурсоснабжающей организации выдано предписание об устранении нарушений законодательства. Суд признал законным осуществление инспекцией указанных процессуальных действий и привлечение данной организации к административной ответственности за неисполнение выданного предписания.

Правомерность выдачи предписаний об устранении нарушений по результатам административного расследования, проводимого органами Роспотребнадзора в ЖКХ, также часто подтверждается решениями судов. Так, решением судьи Октябрьского районного суда г. Мурманска от 18 февраля 2015 г. по делу № 2-1089/2015<sup>2</sup> было признано законным применение подобной меры по результатам административного расследования, в результате которого было установлено нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3168.

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Октябрьского районного суда г. Мурманска. URL: [https://okt--mrm.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=50472278&delo\\_id=1540005&hide\\_parts=0](https://okt--mrm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=50472278&delo_id=1540005&hide_parts=0) (дата обращения: 30.06.2016).

помещений по ст. 6.4 КоАП РФ. Вместе с тем в судебной практике имеются примеры вынесения противоположных по содержанию актов<sup>1</sup>.

Проблема здесь состоит в том, что в ст. 28.7 КоАП РФ, регламентирующей административное расследование, не предусмотрена возможность осуществления ни внеплановых мероприятий по государственному контролю и надзору, ни выдачи предписаний об устранении нарушений. Предназначением КоАП РФ в принципе обозначается не регулирование мер административного принуждения, не являющихся административными наказаниями либо не относящихся к обеспечивающим производство по делам об административных правонарушениях. Названные выше меры к таковым не относятся, а их реализация в подобных ситуациях ведет к ограничению прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, поскольку влечет неприменение правил, которые предусмотрены в ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и содержащих перечень оснований, наличие которых позволяет проведение внеплановой проверки, а также ч. 4.2 ст. 20 ЖК РФ (применительно к дополнительным основаниям проведения внеплановых проверок государственными жилищными инспекциями). Следовательно, возникает необходимость исключения из практики контрольно-надзорных органов осуществления подобного рода мер. Выходом из ситуации может послужить уточнение федерального административно-деликтного законодательства. В данном случае целесообразно дополнить ст. 28.7 КоАП РФ частью 2.1 со следующим содержанием: «При наличии оснований для проведения внеплановой проверки в соответствии с законодательством о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

---

<sup>1</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17 ноября 2016 г. № Ф09-10534/16 по делу № А34-1966/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и иным законодательством, решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается после проведения внеплановой проверки» и частью 2.2 следующего содержания: «При проведении административного расследования не допускаются осуществление внеплановых проверок и выдача предписаний об устранении нарушений». Реализация данного предложения будет служить укреплению защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственной контрольно-надзорной деятельности не только в отрасли ЖКХ, но и иных отраслях и сферах государственного управления.

Вопросы осуществления мер административного пресечения в отрасли ЖКХ связаны с проблемами последующего привлечения к административной ответственности за соответствующие правонарушения. Речь идет о применении ч. ч. 1 и 24 ст. 19.5 КоАП РФ в связи с невыполнением в установленный срок требований, изложенных в законном предписании контрольно-надзорного органа (в том числе государственной жилищной инспекции по ч. 24 ст. 19.5 КоАП РФ) об устранении нарушений законодательства.

В настоящее время проблематичность применения ч.ч. 1 и 24 ст. 19.5 КоАП РФ состоит в наличии несоответствия полномочий, предоставленных Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» должностным лицам государственных жилищных инспекций, Роспотребнадзора, Ростехнадзора и других органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в ЖКХ, содержанию диспозиций ч.ч. 1 и 24 ст. 19.5 КоАП РФ.

Так, п. 1 ч. 1 ст. 17 данного закона предусматривает необходимость выдачи объекту проверки одного предписания с возможностью указания в нем нескольких требований с разными сроками исполнения. В то же время



ч.ч. 1 и 24 ст. 19.5 КоАП РФ имеет четкую формулировку диспозитивной части – «Невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства»<sup>1</sup> (в том числе жилищный по ч. 24 ст. 19.5 КоАП РФ), т.е. законом предусмотрена ответственность за неисполнение одного предписания. Таким образом, в случае указания в предписании нескольких требований с разными сроками при их невыполнении объектом проверки объективная сторона правонарушения будет всегда выражаться в невыполнении требований одного и того же документа – предписания, хотя и в разные сроки. Дальнейшее возбуждение дела в отношении этого лица за неисполнение этого же предписания, но в части невыполнения других требований и в другой срок противоречит ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ и может быть истолковано как повторное привлечение лица к административной ответственности за одно и то же правонарушение – невыполнение в срок законного предписания должностного лица.

Вопрос проблемы применения ч. ч. 1 и 24 ст. 19.5 КоАП РФ может быть разрешен одним из следующих способов. Во-первых, путем принятия мер по внесению изменений в диспозиции всех частей ст. 19.5 КоАП РФ, предусматривающих ответственность за неисполнение *предписания*, с приданием им следующей формы: «невыполнение в установленный срок *требования*, содержащегося в законном предписании...», что позволит правомерно возбуждать дела об административных правонарушениях в отношении лиц по мере невыполнения каждого из требований предписания. Во-вторых, путем внесения изменений в п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с установлением возможности выдавать как одно, так и несколько

---

<sup>1</sup> Ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

предписаний. Этот вариант связан с возложением на должностных лиц контрольно-надзорных органов дополнительной обязанности по выдаче сразу нескольких предписаний в зависимости от сроков их исполнения. Однако он представляется более предпочтительным в силу предельной конкретизации требований и сроков их выполнения и невозможности двоякого толкования положений закона при возможном привлечении к административной ответственности.

Следует отметить, что, несмотря на значительный арсенал мер административного пресечения, в отрасли ЖКХ чаще всего используются различного рода предписания. Такое положение связано с большой латентностью правонарушений в отрасли ЖКХ и возможным негативным результатом в случае выбора для применения более строгих мер пресечения для широкого круга потребителей жилищно-коммунальных услуг. Однако с выдачей предписаний возникают существенные проблемы правоприменения, заключающиеся, в частности, в их выдаче по результатам административного расследования, что не соответствует требованиям Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В работе представлена попытка разрешить данную проблему. Пресекательное предназначение в ряде случаев имеет и применение в отрасли ЖКХ мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но из-за того, что они составляют самостоятельную разновидность административно-принудительных мер, этот вопрос требует отдельного рассмотрения.

### **2.3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и их должностными лицами**

Многочисленные нормативно-правовые акты федерального уровня устанавливают правила и порядок осуществления действий обязанными субъектами в отрасли ЖКХ, нарушение которых влечет за собой различную юридическую ответственность, в том числе и административную.

Главным нормативным актом федерального уровня, содержащим вопросы административной ответственности, выступает КоАП РФ, целый ряд статей которого посвящен данным вопросам. В КоАП РФ нет специальной главы, в которой бы отдельно находились нормы об ответственности в ЖКХ, что иногда затрудняет правоприменительную деятельность. Однако в нем содержится более десятка составов напрямую или в иной мере относящихся к данной сфере, которые отражены в главе 6 (например, ст. 6.4, 6.5), главе 7 (ст. 7.22, 7.23), главе 8 (ст. 8.2), главе 14 (ч. 1 ст. 14.4, ч. 2 ст. 14.6, 14.7, 14.8), главе 19 (19.4.1, ч. 1 ст. 19.5, 19.7), главе 20 (ст. 20.25, 20.4), а также в иных.

Важной составляющей основание административной ответственности выступают законодательные акты субъектов Российской Федерации, в которых также регулируются вопросы, связанные с административной ответственностью в отрасли ЖКХ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Например, см.: гл. 9 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности от 11 июня 2008 г. № 1693-ОД (ред. от 05.06.2016) // Волгоградская правда. 2008. 18 июня; 2016. 9 июля; гл. 8 Закона от 14 февраля 2003 г. № 99-ОЗ (ред. от 27.09.2016) «Об административных правонарушениях в Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2003. № 9; Советская Сибирь. 2016. 19 октября; гл. 4 ст. Закона Ставропольского края от 10 апреля 2008 г. № 20-кз (ред. от 09.11.2016) «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2008. № 14. Ст. 7175; Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края [www.pravo.stavregion.ru](http://www.pravo.stavregion.ru), 10.11.2016.

Проявление значимой специфики в производстве по делам об административных правонарушениях обнаруживается в том, что деятельность органов, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями, самостоятельна, специфична, обособлена, четко урегулирована законом, направлена на реализацию административной ответственности.

В широком арсенале мер административного принуждения особое место отведено мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Возникнувшее положение исходит из их организационного потенциала, позволяющего оказывать воздействие на общественные отношения, возникнувшие вследствие совершения административного правонарушения<sup>1</sup>. Согласно мнению, высказанному Ю.И. Мигачевым, Л.Л. Поповым, С.В. Тихомировым, являющимися признанными учеными-административистами, мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении отводится важное место в производстве по делам об административных правонарушениях<sup>2</sup>. С представленным мнением возможно согласиться. Однако для целей настоящего исследования необходимо более подробное исследование значимости мер обеспечения производства и их месте в производстве по делам об административных правонарушениях.

Совершенно справедливо было отмечено А.Ю. Соколовым и В.В. Поповым, невзирая на то, что «действующее административно-деликтное законодательство предусматривает отдельную кодифицированную главу с детальной регламентацией мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (гл. 27 КоАП РФ)»<sup>3</sup>, в научной

---

<sup>1</sup> См.: Помогалова Ю.В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 3.

<sup>2</sup> См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. М., 2010. С. 483.

<sup>3</sup> См.: Соколов А.Ю., Попов В.В. Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: понятие и признаки // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 6. С. 72.

литературе можно встретить большое число различных дефиниций, обозначающих это правовое явление в различных аспектах. Наличие предложений связывается, первым делом с тем, что законодателем не предлагается в вышеуказанной главе легальная формулировка понятия «меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении», ограничиваясь перечислением целей, для достижения которых уполномоченные лица вправе осуществить применение указанных мер (ст. 27.1 КоАП РФ).

В системе административно-принудительных мер меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являют собой самостоятельную, урегулированную, в отличие от мер предупредительных и мер пресечения, в законодательстве группу мер, целью которой является создание условий для полного, объективного и эффективного осуществления этого вида юрисдикционного производства. О подходах к исследованиях мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как образующих самостоятельную группу мер административного принуждения, говорится в трудах ряда современных ученых. Например, А.Ю. Соколовым меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, с учетом характера контекста действующего административного законодательства, рассматриваются как система<sup>1</sup>.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в роли самостоятельного вида административного принуждения предстают сложным правовым институтом, с присущими ему разнообразными связями, специфической структурой и процессуальным порядком реализации. Их изучению посвящены многочисленные работы правоведов, рассматривавших как системные признаки, общие для всех видов, так и конкретные характеристики, позволяющие выявить

---

<sup>1</sup> См.: Соколов А.Ю. Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Саратов, 2011. 306 с.

качественную определенность и характерные особенности данного явления, осветить наличие устойчивых связей и отношений.

В действующем КоАП РФ не закреплены ни легальное понятие меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ни положения, определяющие понятие системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, при наличии их детальной регламентации.

Рассмотрение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях необходимо осуществлять с позиции системного понятия, так как для них характерным является наличие необходимого единства, которое исходит из целей обеспечения производства по делу, единообразный административный порядок применения, схожесть в основаниях применения, а также в субъектах воздействия, закрепление в нормах правового акта, составляющем основу административно-деликтного законодательства. Специфику рассматриваемого вида административного принуждения в системе иных принудительных мер можно определить, основываясь на наличии общих черт, которые, как существенные признаки, проявляются в многообразных формах мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

В соответствии с позицией Е.И. Сидорова, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях точно вписываются в следующую правовую конструкцию: меры административного принуждения – меры административного пресечения – меры обеспечения производства по делам об административных

---

<sup>1</sup> См.: Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015. С. 56.

правонарушениях – меры ответственности, являясь элементом ее логического развития<sup>1</sup>.

Исходя из вышесказанного, многим авторам становится очевидным, что рассмотрение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях следует осуществлять, основываясь на признании самостоятельного значения, свойственного этому виду административного принуждения. Безусловно, видами административного принуждения следует рассматривать и административно-предупредительные меры, и меры пресечения, и меры административной ответственности (административные наказания), что подтверждается выше приведенной классификационной конструкцией, которая свидетельствует о признании в науке административного права существования указанных мер.

Для того чтобы исследовать меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, взятые на вооружение государственными контрольно-надзорными органами в ЖКХ и их должностными лицами, необходимо обратиться к рассмотрению содержания понятия «применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях государственными контрольно-надзорными органами в ЖКХ и их должностными лицами».

Представляется необходимым также создание характеристики мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, особо остановившись на видах, применяемых в деятельности органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в отрасли ЖКХ.

Детально и конкретно данное понятие сформулировано А.Ю. Соколовым, указавшим, что это «урегулированные федеральным законодательством меры административного принуждения, применяемые органами исполнительной власти (их должностными лицами) и судом в целях обеспечения нормального течения производства по делам об

---

<sup>1</sup> См.: *Сидоров Е.И.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 11-12.

административных правонарушениях в связи с обнаружением признаков правонарушения либо при достаточных основаниях для предположения о наличии таких признаков в строго определенном процессуальном порядке в рамках производства по делу об административном правонарушении к лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также к иным участникам производства, направленные на ограничение права на свободу и личную неприкосновенность, имущественных прав либо субъективных прав управления транспортным средством соответствующего вида»<sup>1</sup>.

Большинство авторов, исследовавших данную категорию, выделяют ряд общих черт мер обеспечения производства: их урегулированность федеральными нормативными правовыми актами; применение данных мер осуществляется органами исполнительной власти (их должностными лицами) или судом; осуществление данных мер в установленном нормативными актами процессуальном порядке.

О.Н. Гапонов, исходя из характера правоограничений, которые содержатся в подобного рода принудительных мерах, разграничил меры обеспечения, которые применяются в производстве по делам об административных правонарушениях, на меры, связанные с ограничением физической свободы граждан; меры, с помощью которых ограничиваются иные личные неимущественные права граждан; меры, применение которых направлено на ограничение имущественных прав граждан<sup>2</sup>.

Если указанную классификацию транспонировать на административные правонарушения в сфере ЖКХ, то можно констатировать, что только малая

---

<sup>1</sup> Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : автореф. дис... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. С. 8–9.

<sup>2</sup> Гапонов О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 11.



часть мер обеспечения при производстве по делам об административных правонарушениях, перечисленных в ней применяются в равной степени государственными контрольно-надзорными органами и их должностными лицами в ЖКХ. Например, практически не применяются меры, которые направлены на ограничение физической свободы граждан, в их числе, в частности, доставление, административное задержание. В то же время наблюдается увеличение количества использования мер обеспечения, ограничивающих имущественные права граждан и юридических лиц, в виде осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятия вещей и документов; привода; временного запрета деятельности.

Учитывая все вышесказанное, дефиницию «применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях государственными контрольно-надзорными органами и их должностными лицами в ЖКХ», можно представить следующим образом: «это урегулированная нормативными правовыми актами процессуальная деятельность уполномоченных лиц государственных контрольно-надзорных органов в ЖКХ, осуществляемая в рамках производства по делам об административных правонарушениях, в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, а также обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления, для решения задач, возложенных государством на государственные контрольно-надзорные органы в ЖКХ и их должностных лиц». Вряд ли в названном определении нужно указывать на однозначно принудительный характер применяемых при этом мер ввиду того, что в ряде случаев на практике они применяются на непринудительной основе.

Цели, основания и процедуры применения каждой из процессуально-обеспечительных мер были конкретизированы в отдельных статьях главы 27 КоАП РФ. Вне зависимости от того, что проблематика применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях ранее подвергалась исследованиям с различных позиций в научных трудах, большой ряд вопросов к настоящему времени остается практически не разработанным, например, вопросы применения государственными контрольно-надзорными органами и их должностными лицами в сфере ЖКХ мер обеспечения производства. В это же время, вопросы совершенствования механизма по практической реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях государственными контрольно-надзорными органами в ЖКХ приобретают все большее как теоретическое, так и практическое значение.

Актуальность данных вопросов заложена в самом ЖКХ, которое входит в область жизнеобеспечения и несет в себе огромное общественное значение. Именно социальная значимость, а также наличие особенностей в организации деятельности ЖКХ является объектом государственного регулирования.

Отметим также, что применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях государственными контрольно-надзорными органами и их должностными лицами в ЖКХ вызвано наличием ряда особенностей, анализ которых, в числе прочего, может способствовать выявлению специфических признаков мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в ЖКХ.

Во-первых, несмотря на систематизированное урегулирование в КоАП РФ, отдельные вопросы, связанные с применением данных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях регулируются и иными нормативными правовыми актами, к которым

относятся: Гражданский кодекс РФ, ЖК РФ, Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (ред. от 03.07. 2016) «О защите прав потребителей»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 03.07.2016 ) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup>, Постановление Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493 (ред. от 20.06.2016) «О государственном жилищном надзоре»<sup>3</sup>, а также акты регионального уровня.

То есть, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обеспечено правовой основой многоуровневого строения, представленной актами федерального законодательства, нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Во-вторых, должностные лица государственных контрольно-надзорных органов в ЖКХ наделены правом применения не всех указанных в ст. 27.1 КоАП РФ мер обеспечения производства. В частности, эти органы не могут применять такие меры обеспечения производства как «отстранение от управления транспортным средством», «освидетельствование на состояние алкогольного опьянения», «медицинское освидетельствование на состояние опьянения» (ст. 27.12 КоАП РФ), «задержание транспортного средства» (ст. 27.13 КоАП РФ).

Осуществляя производство по делам об административных правонарушениях должностные лица государственных контрольно-надзорных органов в ЖКХ в основном прибегают к использованию таких процессуальных мер обеспечения, как изъятие вещей и документов, осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (ст. ст. 27.8, 27.10–27.11 КоАП РФ), с помощью которых довольно часто выявляется правонарушение, определяется его характер. Не всеми должностными лицами в полной мере осознается степень

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766; СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I), ст. 4198.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2016. № 27 (ч. II), ст. 4287.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3156; 2016. № 26 (ч. II), ст. 4064.

ценности этой обеспечительной функции рассматриваемых мер, что в большей степени связывается не с собственно правоприменением, а с тем, как организована правоприменительная деятельность при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. И только в случае обнаружения в ходе производства по делам об административных правонарушениях в отрасли ЖКХ, признаков правонарушений, предусмотренных, например, ст. ст. 19.4 или 20.25 КоАП РФ, должностные лица должны прибегнуть к содействию органов внутренних дел для доставления (ст. 27.2 КоАП РФ) или административного задержания (ст. 27.3–27.6 КоАП РФ).

Исходя из требований, указанных в п. 5 ст. 198 ЖК РФ, если в течение календарного года лицензиату судом два раза и более было назначено административное наказание за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания в отношении многоквартирных домов в его управлении, сведения о таких домах исключаются из реестра лицензий субъекта РФ, а лицензия аннулируется. Происходит это только по решению суда на основании рассмотрения заявления органа государственного жилищного надзора. Указанное заявление подается в суд на основании решения лицензионной комиссии. До рассмотрения судом решения лицензионной комиссии об аннулировании лицензии действие лицензии приостанавливается. Поэтому в какой-то степени данный период можно рассматривать как результат применения меры обеспечения в виде временного запрета деятельности по основаниям, указанным в ч. 5 ст. 198 ЖК РФ. До вступления в силу решения суда об аннулировании лицензии деятельность по управлению домами осуществляет та же управляющая организация, а расчеты за поставленные коммунальные услуги осуществляются гражданами напрямую с ресурсоснабжающими организациями.

В-третьих, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обязаны применять не все должностные лица контрольно-надзорных органов, а только

уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях и реализовывать отдельные положения КоАП РФ. К примеру, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренным статьями 6.24, 7.21-7.23, ч. 1 ст. 7.23.2, ч. 4 и ч. 5 ст. 9.16, ч. 1 ст. 13.19.2 КоАП РФ согласно ст. 23.55 КоАП РФ могут применять органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный жилищный надзор, а органы Роспотребнадзора имеют право в соответствии со ст. 23.49 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях, которые предусмотрены главой 4 КоАП РФ (ч. 1 ст. 14.4, ч. 2 ст. 14.6, 14.7, 14.8). То есть, число специальных субъектов, имеющих полномочия по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в государственных контрольно-надзорных органах в ЖКХ, ограничено перечнем лиц, который установлен в КоАП РФ.

В-четвертых, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются государственными контрольно-надзорными органами и их должностными лицами в ЖКХ в отношении как физических, так и юридических лиц. Проводя исследование мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых в отрасли ЖКХ, следует отметить, что уполномоченными должностными лицами чаще всего реализуются меры, применяемые к физическим лицам.

В-пятых, особенностью применения мер обеспечения при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях государственными контрольно-надзорными органами в ЖКХ являются фактические основания их реализации. Основанием применения мер обеспечения производства является нарушение конкретным лицом (физическим или юридическим) установленных нормативными правовыми актами правил, требований, нормативов (например, «СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям

проживания в жилых зданиях и помещениях (вместе с Санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами)»<sup>1</sup>, «Минимальный перечень услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения»<sup>2</sup> и др.), что характеризует специфику объекта данной категории правонарушений. В большинстве случаев перед применением мер обеспечения и выполнением производства по делам об административных правонарушениях вышеуказанными подразделениями осуществляются предварительные мероприятия контрольно-надзорного характера, итоги которых могут явиться поводами к возбуждению дела об административном правонарушении, также следует рассматривать в качестве специфической черты, отличающей деятельность должностных лиц государственных контрольно-надзорных органов в ЖКХ.

Важными для данной темы являются вопросы по практике применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отрасли ЖКХ, поскольку должностные лица контрольно-надзорных органов часто применяют их не в полном соответствии с законом. В ст. 27.8 КоАП РФ урегулировано применение осмотра помещений и территорий, находящихся в собственности или оперативном управлении юридических лиц индивидуальных предпринимателей, которые последние используют при осуществлении предпринимательской деятельности, включая находящиеся там вещи и документы. Буквальное толкование данной формулировки сводится к тому, что должностные лица контрольно-надзорных органов вправе подвергать осмотру те территории и помещения, на которые распространяются имущественные права юридических лиц и

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 10 июня 2010 г. № 64 (ред. от 27.12. 2010) «Об утверждении СанПиН 2.1.2.2645-10» // Российская газета. 2010. 21 июля.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 290(ред. от 09.07. 2016 ) «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.04.2013; СЗ РФ. 2016. № 30. Ст. 4914.

индивидуальных предпринимателей, а именно права владения, пользования или распоряжения. В силу этого предполагается, что в пределах, ограничивающих осуществляемое производство по делам об административных правонарушениях, должностные лица контрольно-надзорных органов вправе вторгаться в имущественную сферу деятельности индивидуальных предпринимателей и организаций, в какой-то мере ограничивая свободное пользование принадлежащими им помещениями и территориями. Это обуславливает принудительный характер данной меры.

Практика применения указанного вида осмотра в отрасли ЖКХ показывает тот факт, что эта процессуально-обеспечительная мера во многих случаях задействуется для выявления и фиксации признаков административного правонарушения в помещениях и на территориях, входящих в сферу обслуживания организациями ЖКХ. В то же время соответствующие территории могут являться местами общего пользования в многоквартирных домах, земельными участками, являющимися частью общей долевой собственности собственников, имеющих долю в многоквартирном жилом доме, территориями муниципальных образований.

В частности, в рамках производства по делу об административном правонарушении, по которому 9 марта 2017 г. судьей Октябрьского районного суда г. Самары вынесено постановление о назначении административного наказания по делу № 5-98/17<sup>1</sup>, данная процессуально-обеспечительная мера применялась должностными лицами Роспотребнадзора для фиксации обстоятельств административного правонарушения по ст. 6.4 КоАП РФ в подвалах нескольких подъездов многоквартирного жилого дома, в результате чего запротokolированы неисправности инженерного оборудования, давшего течь, и затопление подвалов фекальными стоками и горячей водой. Осмотр проводился в присутствии понятых, о чем свидетельствуют их подписи в вышеуказанном протоколе, а также

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Октябрьского районного суда г. Самары. URL: [https://oktyabrsky--sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=100578934&delo\\_id=1500001&text\\_numb](https://oktyabrsky--sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=100578934&delo_id=1500001&text_numb) (дата обращения: 20.03.2017 г.).

представителя управляющей компании, привлекаемой к административной ответственности. Согласно ч. 1 ст. 36 ЖК РФ подобные помещения представляют собой часть общей долевой собственности собственников помещений многоквартирного жилого дома. В то же время применение к ним данной меры не предусмотрено законом. Она в описанном случае была рассчитана на управляющую организацию, но ей данные помещения не принадлежат и не происходит ограничения имущественных прав управляющей организации.

Нередки случаи осмотра должностными лицами Роспотребнадзора помещений общего пользования в коммунальных квартирах, результаты которого должны быть оформлены путем составления «протокола осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов». Например, подобный осмотр проводился по инициативе жильцов, на общей кухне которых обитали тараканы, а управляющая организация по требованию заявителей не принимала надлежащих мер по дезинсекции. Данные обстоятельства установлены соответствующим протоколом осмотра, согласно которому при осмотре общей кухни 5 этажа, обнаружены ползающие насекомые – тараканы. Указанный документ суд включил в число доказательств, подтверждающих обстоятельства административного правонарушения<sup>1</sup>.

Многочисленные примеры имеются также по применению данной меры к управляющим организациям в связи с нарушениями правил размещения площадок для сбора мусора на территориях, прилегающих к

---

<sup>1</sup> См: Решение Судья Свердловского районного суда г. Костромы от 15 марта 2017 г. по делу № 12-113/2017 // Официальный сайт Свердловского районного суда г. Костромы. URL: [https://sverdlovsky--kst.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=66048890&delo\\_id=1502001&text\\_number=1](https://sverdlovsky--kst.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=66048890&delo_id=1502001&text_number=1) (дата обращения: 20.03.2017 г.).



многоквартирным жилым домам<sup>1</sup>. Эти территории им также не принадлежат и не используются для предпринимательской деятельности.

Как уже было отмечено, проведение подобных осмотров в качестве процессуально-обеспечительной меры не в полной мере согласуется с требованиями закона. Однако исследованные материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях свидетельствуют о наличии логически выстроенной совокупности процессуальных действий, совершаемых должностными лицами контрольно-надзорных органов в последовательности, позволяющей установить все обстоятельства дела, необходимые для его всестороннего, полного, правильного и своевременного рассмотрения. Во-первых, факт совершения административного правонарушения при выявлении отдельных признаков, указывающих на него, не всегда можно достоверно установить и, соответственно, не всегда возможно составить протокол об административном правонарушении, что ведет к необходимости вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования. Во-вторых, установление обстоятельств, указывающих на наличие признаков административного правонарушения в отрасли ЖКХ, невозможно без фактического осмотра различных помещений и территорий (подвальные и чердачные помещения, лестничные клетки и марши, мусоропроводы, мусороприемные камеры, чердачные помещения, иные помещения общего пользования, прилегающие к многоквартирным домам территории), часто с привлечением специалистов для проведения зоологического, энтомологического и иных обследований. Это действие осуществляется после вынесения определения, санкционирующего административное расследование. В-третьих, проведение осмотра приводит к выявлению обстоятельств, требующих проведения экспертиз, которые

---

<sup>1</sup> См., например: Решение судьи Октябрьского районного суда г. Уфы от 14 марта 2017 г. по делу № 12-148-2017 // Официальный сайт Октябрьского районного суда г. Уфы. URL: [https://oktiabrsky--bkr.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=372519045&delo\\_id=1502001&text\\_number=1](https://oktiabrsky--bkr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=372519045&delo_id=1502001&text_number=1) (дата обращения: 20.03.2017 г.).

впоследствии как раз и определяют результаты административного расследования<sup>1</sup>.

Изложенное подтверждает целесообразность официального законодательного оформления подобных осмотров в виде меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, так как это будет способствовать соблюдению прав и законных интересов управляющих организаций и иных субъектов, которые за правонарушения в отрасли ЖКХ привлекаются к административной ответственности, путем документального закрепления факта осмотра, его содержания и результатов с участием понятых и представителей индивидуальных предпринимателей или представителей юридических лиц. Данный вывод носит универсальный характер и может иметь значение в процессе осуществления производства по делам об административных правонарушениях, посягающих и на иные объекты.

Следовательно, очевидна целесообразность дополнения положений ст. 27.8 КоАП РФ частью 7 следующего содержания: «Если поводами к возбуждению дела об административном правонарушении послужили сообщения и заявления физических и юридических лиц, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, правила, предусмотренные настоящей статьей, могут применяться также в случае осмотра принадлежащих им помещений и территорий, обслуживание которых входит в обязанности юридического лица или индивидуального предпринимателя, привлекаемых к административной ответственности».

Ещё одна проблема законодательного регулирования и применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отрасли ЖКХ касается вопросов, связанных с изъятием вещей и

---

<sup>1</sup> Изложенный порядок процессуальных действий отражён, например, в постановлении судьи Центрального районного суда г. Волгограда от 21 февраля 2017 г. по делу № 5-173/2017 // Официальный сайт Центрального районного суда г. Волгограда. URL: [https://zent--vol.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=163279745&delo\\_id=1500001&text\\_number=1](https://zent--vol.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=163279745&delo_id=1500001&text_number=1) (дата обращения: 20.03.2017 г.).

документов. Должностным лицам Роспотребнадзора и его территориальных органов в своей контрольно-надзорной деятельности в отрасли ЖКХ часто приходится сталкиваться с ненадлежащим качеством предоставления гражданам и организациям услуг по водоснабжению и водоотведению. В таких условиях возникает необходимость в проведении отбора для исследований проб воды в целях проверки качества питьевой воды, горячей воды, состава и свойств сточных вод требованиям законодательства Российской Федерации. Возможность такого отбора реализуется должностными лицами Роспотребнадзора основываясь на положениях ч. 1 ст. 50 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>1</sup>, согласно которой должностные лица, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, при исполнении своих служебных обязанностей и по предъявлении служебного удостоверения наделены правом посещать с согласия граждан их жилые помещения в целях обследования их жилищных условий и проводить отбор для исследований проб воздуха и воды. При этом никаких процедур, гарантирующих надлежащее процессуальное закрепление факта совершения соответствующего действия, его содержания и результатов, в законе не предусмотрено. Очевидно, что любые процессуальные действия, связанные с применением контрольно-предупредительных мер, мер административного пресечения, процессуально-обеспечительных мер и иных мер административного принуждения, должны быть основаны на гарантированности прав и законных интересов тех субъектов, в отношении которых они применяются.

Тем не менее, практика применения указанной меры в отрасли ЖКХ идёт по двоякому пути. В первом случае игнорируются положения ст. 26.5 КоАП РФ, согласно которой о взятии проб и образцов, необходимых для проведения экспертизы, составляется протокол по правилам ст. 27.10 КоАП

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2017. № 27. Ст. 3932.

РФ. Непосредственной причиной такого практического подхода являются вышеупомянутые положения законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Например, судья Первомайского районного суда г. Мурманска, проверив законность постановления о назначении административного наказания по ст. 6.5 КоАП РФ, вынесенного заместителем руководителя территориального управления Роспотребнадзора в отношении управляющей организации, оставил его без изменения, а жалобу генерального директора управляющей организации без удовлетворения<sup>1</sup>. В качестве одного из доказательств, признанных допустимыми, было использовано экспертное заключение по гигиенической оценке проведённых исследований воды по физическим факторам. При этом отбор воды осуществлялся по обращению собственника жилого помещения, не удовлетворённого качеством горячего водоснабжения. При отборе воды не были приняты во внимание положения ст. 26.5 и 27.10 КоАП РФ. Судья, решая вопрос о законности вынесенного постановления, сослался на наличие соответствующего полномочия у должностного лица Роспотребнадзора по ст. 50 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а также по ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>, согласно которой в случае необходимости рассматривающий обращение государственный орган или должностное лицо могут обеспечить его всестороннее рассмотрение посредством выезда на место; при этом участие иных заинтересованных лиц, помимо собственника, потребителя, обратившегося с жалобой при отборе проб, не предусмотрено.

Во втором случае практика идёт по пути учёта положений ст. 26.5 и 27.10 КоАП РФ. Например, в постановлении Седьмого арбитражного

---

<sup>1</sup> См.: решение судьи Первомайского районного суда г. Мурманска по делу № 12-94/2016 от 23 марта 2017 г. // URL: <https://rospravosudie.com/court-pervomajskij-rajonnyj-sud-g-murmanska-murmanskaya-oblast-s/act-554826212/> (дата обращения: 06.02.2018).

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2017. № 49. Ст. 7327.

апелляционного суда от 13 августа 2014 г. по делу № А67-1452/2014<sup>1</sup> в числе источников доказательств был указан протокол о взятии проб, составленный в присутствии представителя управляющей организации и двух понятых, согласно которому были отобраны две пробы воды из системы горячего водоснабжения для лабораторных исследований.

Применение ст. 26.5 и 27.10 КоАП РФ в подобных ситуациях следует признать необходимым, однако для этого недостаточно существующего механизма регулирования соответствующих процессуальных правоотношений, поскольку законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии предоставляет возможность взятия проб и образцов воздуха, почвы и воды без оформления по правилам, предусмотренным административно-деликтным законодательством, даже в случае обнаружения данных о наличии события административного правонарушения. На этом основании целесообразно соответствующее дополнение как административно-деликтного законодательства, так и законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения соответствующими требованиями. Кроме того, представляется рациональным осуществление отбора проб и образцов на территориях и в помещениях, входящих в сферу обслуживания управляющих и иных организаций, а также индивидуальных предпринимателей, с извещением законных представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о проведении отбора проб и образцов с тем, чтобы они имели возможность предоставить возражения в случае нарушения соответствующих процедур. Этим будет гарантирована защита их прав и законных интересов в производстве по делам об административных правонарушениях. Имеет смысл, в ст. 27.10 КоАП РФ ввести ч. 2.1 следующего содержания: «Взятие проб и образцов, необходимых для проведения экспертизы, производится при осуществлении осмотра

---

<sup>1</sup> Сайт «Электронное правосудие» // URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/c8d4e118-9f79-42d5-b6f6-fc7b127b8659/A67-1452-2014\\_20140813\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/c8d4e118-9f79-42d5-b6f6-fc7b127b8659/A67-1452-2014_20140813_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (дата обращения: 06.02.2018).

принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю или входящих в сферу их обслуживания помещений, территорий и находящихся там вещей лицами, указанными в статье 28.3 настоящего Кодекса, в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. Взятие проб и образцов, осуществляемое при проведении осмотра входящих в сферу обслуживания юридического лица или индивидуального предпринимателя помещений, территорий и находящихся там вещей, производится с предварительным извещением законного представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя».

Сообразно этому ст. 50 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» целесообразно дополнить частью 1.1 следующего содержания: «При обнаружении данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, отбор для исследований проб и образцов продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов, отбор для исследований проб воздуха, воды и почвы проводится с учетом требований законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях».

К актуальным вопросам применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях можно отнести и проблему, озвученную С.С. Купреевым: «... нередки случаи, когда меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются, хотя и без формальных нарушений установлений закона, однако явно необоснованно и нецелесообразно»<sup>1</sup>. Отметим, что данный вопрос представляется значимым не только для производства дел об административных правонарушениях, которые отнесены к компетенции государственных контрольно-надзорных органов в отрасли ЖКХ, но и для всех органов, наделенных юрисдикционными полномочиями.

---

<sup>1</sup> Купреев С.С. Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 18.

При отсутствии обоснованности или при недостаточной обоснованности применения, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут нанести значимый вред лицам, к которым они были применены, и который может иметь как моральный, так и имущественный характер. Поэтому в ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ устанавливается, что вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. В соответствии с п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 24 марта 2005 г. № 5 «требования о возмещении материального и морального вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (часть 2 статьи 27.1 КоАП РФ) и незаконным привлечением к административной ответственности, подлежат рассмотрению в соответствии с гражданским законодательством в порядке гражданского судопроизводства»<sup>1</sup>.

В КоАП РФ предусматривается возможность в течение десяти дней с момента их применения обжаловать применение мер обеспечения производства. Жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать. В соответствии с Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10, «при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов, принятых (допущенных) ими в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (статья 27.1 КоАП РФ), в том числе по изъятию вещей и документов (статья 27.10 КоАП РФ), аресту товаров, транспортных средств и иных вещей (статья 27.14 КоАП РФ), судам следует иметь в виду, что самостоятельное оспаривание таких решений, действий (бездействия)

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

допускается только до вынесения административным органом постановления о привлечении лица к административной ответственности или до направления административным органом материалов по делу об административном правонарушении для рассмотрения в суд. Такие решения, действия (бездействие) могут быть оспорены по правилам, предусмотренным главой 24 АПК РФ.

При этом рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов, принятых (допущенных) ими в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, не приостанавливает производство по делу об административном правонарушении»<sup>1</sup>.

Справедливым и оправданным в связи с этим представляется мнение О.А. Полякова, что «правоприменительным органам уже сегодня ставятся задачи по обеспечению и защите прав граждан в соответствии с теми международными и внутригосударственными обязательствами, которые взяла на себя Российская Федерация. Сам характер такой деятельности подразумевает оперативность, объективность, справедливость и целесообразность действий правоприменительного органа и его должностных лиц, соответствие таких действий полномочиям и компетенции государственного органа, задачам государства, интересам общества в целом и личности, в частности, букве и духу закона»<sup>2</sup>.

В связи с вышесказанным из числа иных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, установленных к применению в отрасли ЖКХ, с практической точки зрения представляет интерес временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ). Особенность

---

<sup>1</sup> См.: п. 3.1. Постановления Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (в ред. от 10 ноября 2011 г.) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Сборник решений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, ВАС РФ по вопросам деятельности ПФ РФ. 2004. Ч. 2.

<sup>2</sup> См.: Поляков О.А. Юридические коллизии в сфере деятельности ОВД по обеспечению и защите прав граждан // Актуальные проблемы теории государства и права: хрестоматия. М., 2012. С. 169–175.



применения данной меры в отрасли ЖКХ состоит в том, что она затрагивает не только экономические интересы хозяйствующих субъектов, но и права и законные интересы потребителей услуг ЖКХ, которые вследствие ее осуществления испытывают правоограничительное воздействие. Актуальным примером здесь является временный запрет деятельности в части эксплуатации котельных и лифтов многоквартирных домов, применяемый должностными лицами различных контрольно-надзорных органов – Ростехнадзора, государственных инспекций труда и органов пожарного надзора.

Несмотря на проведение плановых проверок в сроки, предшествующие отопительному сезону, выявляется значительное количество случаев осуществления внеплановых выездных проверок в отопительный сезон, по результатам которых возбуждаются дела об административных правонарушениях и применяется временный запрет деятельности котельных с последующим административным приостановлением деятельности в судебном порядке, что одновременно влечет приостановление теплоснабжения потребителей.

Многочисленные судебные акты содержат в себе констатацию фактов применения временного запрета деятельности с обоснованием законности такого правоограничения. Например, в постановлении судьи Мантуровского районного суда Костромской области от 21 марта 2014 г. по делу № 5-9/2014 установлено, что работающие водогрейные котлы котельной управляющей организации, обмурованные кирпичной кладкой, 1980 года выпуска, выработали эксплуатационный срок, не имеют эксплуатационной документации и не прошли в установленном порядке положенное техническое освидетельствование на соответствие требованиям безопасной эксплуатации. Данные нарушения привели к гидравлическому хлопку, в результате чего произошло обрушение кирпичной обмуровки котла площадью примерно 1 метр. Указанные обстоятельства послужили основанием для вывода судьи о правомерности применения временного

запрета деятельности котельной, поскольку создана непосредственная угроза для жизни и здоровья людей. При этом доводы законного представителя управляющей организации о нарушении конституционных прав 347 потребителей услуг ЖКХ временным запретом эксплуатации водогрейных котлов суд признал несостоятельными и не основанными на законе, поскольку жизнь и здоровье человека являются высочайшей ценностью<sup>1</sup>.

Еще один пример временного запрета деятельности котельной, принадлежащей организации ЖКХ, в отопительный период можно привести из практики Ростехнадзора. Протокол о применении данной меры послужил одним из доказательств, на которых основано постановление судьи Комсомольского районного суда Ивановской области от 30 марта 2016 г. № 5-4/2016<sup>2</sup> по ст. 9.11 КоАП РФ. В данном протоколе указано, что в здании котельной имеются большие обвалы в стенах, размораживание и выветривание кладки на глубину до 40 % толщины стены; кладка местами расслаивается и легко разбирается; заметны искривления и выпучивания; наблюдаются выкрашивание и выпадение отдельных кирпичей на плоскости стен и карнизах; имеются сильные повреждения в каменной кладке; в конструкциях наблюдаются деформации, повреждения и дефекты, свидетельствующие о снижении несущей способности до 50 %. Таким образом, строительные конструкции здания котельной находятся в неработоспособном состоянии и не удовлетворяют требованиям промышленной безопасности, что создаёт угрозу жизни и здоровью людей.

В связи с вышеизложенным возникает вопрос о качестве проводившихся ранее плановых проверок, в ходе которых не было обнаружено износа оборудования 1980-х гг., не имеющего эксплуатационной документации, и

---

<sup>1</sup> См.: Официальный сайт Мантуровского районного суда Костромской области. URL: [https://manturovsky--kst.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=56435191&delo\\_id=1500001&new=0&text\\_number=1&case\\_id=56417905](https://manturovsky--kst.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=56435191&delo_id=1500001&new=0&text_number=1&case_id=56417905) (дата обращения: 24.03.2017).

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Комсомольского районного суда Ивановской области. URL: [https://komsomolsky--iwn.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=16526404&delo\\_id=1500001&text\\_number=1](https://komsomolsky--iwn.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=16526404&delo_id=1500001&text_number=1) (дата обращения: 24.03.2017).

полуразрушенного здания котельной. По сути, причиной применения данных мер послужили обращения в контрольно-надзорные органы рабочих, обслуживающих котельные установки, в связи с непосредственной угрозой их жизни и здоровью. Соответственно, встает вопрос об оптимизации деятельности контрольно-надзорных органов в данной сфере, чтобы, с одной стороны, обеспечить безопасную эксплуатацию энергетического оборудования в отрасли ЖКХ, а с другой – не допустить нарушения прав и законных интересов потребителей жилищно-коммунальных услуг посредством применения временного запрета деятельности. Тем самым, следует констатировать приоритет контрольно-предупредительных мер административного принуждения и мер административного пресечения, ненадлежащая организация и несвоевременное осуществление которых влечет необходимость временного запрета деятельности, не отвечающего интересам пользователей услуг ЖКХ. Вместе с тем данным выводом не определяется необходимость совершенствования положений ст. 27.16 КоАП РФ, поскольку в ней с достаточной степенью детализации урегулированы соответствующие правоотношения, и законность ее применения в описанных выше случаях не подлежит сомнению.

В данном случае требуется корректировка нормативных правовых актов, регламентирующих применение контрольно-предупредительных мер административного принуждения. В пункте 9 статьи 9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» содержится диспозитивная норма о возможности проведения плановых проверок два и более раза в три года в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих отдельные виды деятельности в сферах, затрагивающих интересы граждан (в том числе в сфере теплоснабжения). Несмотря на обязательность принятия Правительством РФ нормативного акта, определяющего перечень таких видов деятельности, диспозитивные начала указанной нормы не

предполагают полный учет Правительством РФ всего спектра указанных в ней направлений деятельности. В связи с этим необходимо обратить внимание на тот факт, что в соответствующем постановлении<sup>1</sup> установлена особая периодичность осуществления проверок лишь отдельных видов деятельности в отраслях здравоохранения, образования и социальной сфере. Поскольку вопросы теплоснабжения затрагивают права и законные интересы большинства граждан, представляется целесообразным учет в данном правительственном акте позиции законодателя относительно вопросов теплоснабжения и установление ежегодных плановых проверок организаций, осуществляющих теплоснабжение населения, в период, предшествующий отопительному сезону. Реализация данного предложения снизит риск возможного возникновения экстренных ситуаций на объектах теплоснабжения и осуществления производства по делам об административных правонарушениях по применению временного запрета деятельности в отопительный сезон.

В итоге следует отметить, что в деятельности контрольно-надзорных органов имеется ряд проблем, связанных с применением отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, потому что такая мера, как временный запрет деятельности, может существенно затрагивать интересы потребителей услуг жилищно-коммунального хозяйства, не позволяя эксплуатировать лифтовое оборудование многоквартирных домов, а также пользоваться услугами теплоснабжения в отопительный период. Ввиду того, что законодательное регулирование названной процессуально-обеспечительной меры не нуждается в усовершенствовании, целесообразно оптимизировать законодательные установления о защите прав юридических лиц и

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2009 г. № 944 (ред. от 20.01. 2011) «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5824; 2011. № 4. Ст. 614.

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в целях предупреждения возможности применения в перспективе временного запрета деятельности. В связи с этим в работе предложен вариант решения этого вопроса посредством усовершенствования нормативно-правового регулирования. В то же время правовая регламентация отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях нуждается в дополнении, в связи с чем в работе аргументирована целесообразность расширения содержания такой меры, как осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, за счёт его дополнения осмотром помещений и территорий, входящих в сферу обслуживания организациями жилищно-коммунального хозяйства, с участием понятых и представителя индивидуального предпринимателя или представителя юридического лица и документальным закреплением факта осмотра, его содержания и результатов. Помимо этого, на основе эмпирических данных доказана целесообразность совершенствования механизма взятия проб и образцов при выявлении правонарушений в ЖКХ с его оформлением по правилам, предусмотренным административно-деликтным законодательством для изъятия вещей и документов, в целях преодоления предусмотренной законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения возможности взятия образцов воды из систем водоснабжения и водоотведения на территориях и в помещениях, входящих в сферу обслуживания управляющих и иных организаций, а также индивидуальных предпринимателей, в отсутствие законных представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также понятых.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При подведении итогов проведенного исследования, сформулируем ряд наиболее важных нижеследующих теоретических выводов и практических предложений по совершенствованию действующей системы государственной контрольно-надзорной деятельности в отрасли ЖКХ.

Длительный период реформирования ЖКХ, которое в период социалистического строительства было встроено в командно-административную модель управления экономикой, не обеспечил полного встраивания данной отрасли в механизм рыночных отношений. Проблемы ЖКХ зачастую не только не решаются, но и усугубляются за счет увеличения аварийного жилого фонда, износа иных основных фондов ЖКХ, недобросовестного администрирования со стороны управляющих организаций, низкого качества коммунальных услуг, постоянного роста тарифов. Текущее состояние ЖКХ обусловлено представлениями о нем не столько как о социальной сфере жизнеобеспечения, сколько как об обычной предпринимательской деятельности, которая предназначена для извлечения прибыли. С этим связано наличие негативных процессов в ЖКХ. Поэтому необходим как поиск рациональных вариантов решения названных проблем, которые связаны с встраиванием ЖКХ в рыночные отношения, так и выработка научно обоснованных правовых механизмов гармонизации данной сферы общественных отношений в условиях рыночной экономики.

Вышесказанное предполагает оптимизацию государственного управления и государственного регулирования в исследуемой сфере общественных отношений, что предполагает четкое построение административно-правового механизма обеспечения предоставления услуг ЖКХ, под которым мы понимаем сложное структурное образование, объединяющее в себе совокупность субъектов (органов и должностных лиц государственной, в том числе исполнительной, власти и местного самоуправления, негосударственных субъектов), обеспечивающих предоставление услуг ЖКХ; различные виды осуществляемой ими

юридической деятельности (правотворческой и правоприменительной – лицензионно-разрешительной, контрольно-надзорной деятельности и деятельности по привлечению к административной ответственности), а также перечень административно-правовых средств, применяемых данными субъектами в процессе осуществления различных видов юридической деятельности по обеспечению предоставления услуг ЖКХ.

Одним из элементов такого механизма является контрольно-надзорная деятельность в отрасли ЖКХ. От того, насколько эффективно она осуществляется, зависит нормальное функционирование данного механизма. Текущее состояние контрольно-надзорной деятельности в данной сфере характеризуется наличием проблем как в общей организации контрольно-надзорной деятельности, так и в применении отдельных мер административного принуждения.

Организационные проблемы обусловлены отсутствием единого понимания исследуемой отрасли государственного управления, поскольку в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах не содержится определения понятия ЖКХ, а, соответственно, не установлены сферы хозяйственной деятельности, его составляющие. В целом они разнородны и предполагают осуществление деятельности различными по своему профилю предприятиями, однако их объединяет необходимость комплексного хозяйственного обслуживания потребителей – граждан и организаций.

Из этого проистекает размытое состояние номенклатуры органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в данной сфере, не позволяющее их рассматривать как систему, поскольку данное понятие определяет наличие упорядоченного состояния и взаимосвязи элементов. Разрешение вопросов, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности в отрасли ЖКХ, выведено законодателем на три уровня: 1) на первом контрольно-надзорная деятельность осуществляется территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, 2) на втором – полномочными органами субъектов РФ и 3) на третьем –

муниципальными органами, которым переданы государственные контрольно-надзорные функции в этой отрасли, что ввиду наличия одинаковых функций, отсутствия четкого разграничения этих функций и полномочий не способствует эффективности проводимой работы. Отсюда также следует отсутствие необходимой организации их взаимодействия. В частности, это проявляется в отсутствии четкого разграничения государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля. В связи с этим в настоящей работе предлагается необходимость установления на федеральном уровне единых правил, направленных на обеспечение взаимодействия органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля. В настоящее же время их полномочия в значительной степени пересекаются, что обуславливает нерациональное осуществление соответствующих видов деятельности.

Содержание контрольно-надзорной деятельности в существенной мере составляет применение различных мер административного принуждения, как предупреждающих административные правонарушения, так и являющихся реакцией на них. К ним, в частности, относятся контрольно-предупредительные, административно-пресекательные меры и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Все названные меры с высоким уровнем постоянства реализуются в отрасли ЖКХ. В то же время не всегда их применение обеспечивает надлежащий уровень законности в исследуемой отрасли государственного управления, поскольку имеется множество недостатков законодательного регулирования их осуществления.

Особенность данных мер состоит в том, что отсутствие единого систематизированного законодательного акта, регулирующего общественные отношения в отрасли ЖКХ, в том числе контрольно-надзорную деятельность субъектов публичной власти, не позволяет выделить специальные меры контрольно-предупредительного и административно-пресекательного характера с особой процедурой их применения именно в отрасли ЖКХ. В



настоящий период развития государства вряд ли принятие подобного законодательного акта возможно. Из этого следует необходимость совершенствования универсальных для любых сфер контрольно-надзорной деятельности мер административного принуждения, учитывая при этом специфику их применения в отрасли ЖКХ.

В связи с этим в настоящем исследовании анализу были подвергнуты меры, урегулированные в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», состоящие в проведении контрольных проверок и применении административно-пресекательной меры в виде вынесения предписания об устранении нарушений. Соответствующие предложения об усовершенствовании правил их осуществления для целей оптимизации контрольно-надзорной деятельности в отрасли ЖКХ были сформулированы в работе.

Поскольку регулирование жилищных отношений, как частноправовых, так и управленческих, осуществляется единым кодифицированным актом – Жилищным кодексом РФ, реформирование отдельных направлений контрольно-надзорной деятельности в отрасли ЖКХ должно осуществляться посредством внесения изменений и дополнений в данный закон. К контрольно-надзорным отношениям, как известно, относятся в том числе и лицензионно-разрешительные, которые применительно к данному исследованию обусловлены деятельностью по лицензированию управления многоквартирными домами. Названное направление контрольно-надзорной деятельности также было подвергнуто анализу, целью которого было определить возможные перспективы усиления законодательного регулирования данного вида государственно-властной деятельности для обеспечения баланса интересов управляющих организаций и жителей многоквартирных домов.

Кроме того, выявлен ряд проблем осуществления производства по делам об административных правонарушениях в отрасли ЖКХ, которые выразились в применении норм об административном расследовании вместо проведения контрольных проверок в соответствии с законодательством о защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, что в значительной мере снижает гарантии прав этих субъектов. Помимо этого, рассмотрены проблемы применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и установлено, что такая мера, как временный запрет деятельности, может существенно затрагивать интересы потребителей услуг жилищно-коммунального хозяйства, поскольку не позволяет эксплуатировать лифтовое оборудование многоквартирных домов, а также пользоваться услугами теплоснабжения в отопительный период. Поскольку само по себе законодательное регулирование названной процессуально-обеспечительной меры не нуждается в усовершенствовании, целесообразно оптимизировать иное законодательство – о защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля – для того, чтобы предупредить возможность применения в перспективе временного запрета деятельности. В данном направлении в диссертации предлагается конкретный вариант усиления нормативно-правового регулирования.

## Библиографический список использованной литературы

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. №287, 25 декабря; СЗ РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.
2. Закон РФ от 7 февраля 1992 г. №2300-1 (ред. от 03.07. 2016) «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 15. Ст. 766; СЗ РФ. 2016. N 27 (часть I). Ст. 4198.
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. N 6. Ст. 548.
4. Федеральный закон от 17 ноября 1992 г. № 2202-1(ред. от 03.06. 2016) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2016. N 27 (часть II). Ст. 4238.
5. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ (ред. от 23.05. 2016 )// СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3301; 2016. N 22. Ст. 3094.
6. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ" (ред. от 23.06.2016 ) "О пожарной безопасности" // СЗ РФ. 2013. N 25. Ст. 3156. 2016. N 26 (часть I). Ст. 3887.
7. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ (ред. от 03.07. 2016)"О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" // СЗ РФ. 1999. N 14. Ст. 1650; 2016. №27 (часть II). Ст. 4238.
8. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 02.06. 2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2016. № 23. Ст. 3283.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02.06. 2016 ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 1; 2016. № 23. Ст. 3284.

10. Жилищный кодекс Российской Федерации от 22 декабря 2004 г. (ред. от 02.06.2016) // СЗ РФ. 2005. N 1 (часть 1). Ст. 14; 2016. N 23. Ст. 3299.

11. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 6 июля 2016 г.)//СЗ РФ. 2005. N 1 (часть 1). Ст. 14; 2016. N 28. Ст. 4558.

12. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ (ред. от 23.06. 2016 ) "О пожарной безопасности" // СЗ РФ. 2013. N 25. Ст. 3156. 2016. N 26 (часть I). Ст. 3887.

13. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ (ред. от 03.07.2016)"О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032; 2016. N 27 (часть II). Ст. 4238.

14. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. №210-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» // СЗ РФ. 2005. N 1 (часть 1). Ст. 36; 2015. N 1 (часть I). Ст. 38.

15. Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 19. Ст. 1752.

16. Федеральный закон от 2 мая 2006 года №59-ФЗ (ред. от 03.11. 2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» // СЗ РФ. 2006. N 19. Ст. 2060; 2015. N 45. Ст. 6206.

17. Федеральный закон от 26 июня 2008 г. N 102-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об обеспечении единства измерений" // СЗ РФ. 2008. N 26. Ст. 3021; 2015. N 29 (часть I). Ст. 4359.
18. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. N 185-ФЗ (ред. от 02.06.2016) "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" // СЗ РФ. 2007. N30. Ст. 3799; 2016. N23. Ст. 3299.
19. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4007;
20. Федеральный закон от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" // СЗ РФ. 2008. N 30 (ч. 1). Ст. 3579; 2016. N 27 (часть I). Ст. 4234.
21. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2016. № 18. Ст. 2503.
22. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. №261-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2009. N 48. Ст. 5711; 2016. N 27 (часть I). Ст. 4202.
23. Федеральный закон от 8 ноября 2010 г. N 293-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования" // СЗ РФ. 2010. N 46. Ст. 5918 .
24. Федеральный закон 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 30.12.2015 ) "О лицензировании отдельных видов деятельности" // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716; 2016. № 1 (часть 1). Ст. 50.

25. Федеральный закон от 4 июня 2011 г. N 123-ФЗ (ред. от 21.07. 2014) "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. N 23. Ст. 3263; 2014. N 30 (часть I). Ст. 4256.

26. Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 198-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4289.

27. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ (ред. от 30.12. 2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2011. № 30 (часть 1). Ст. 4590; 2016. № 1 (часть 1). Ст. 68.

28. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О судебных приставах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4238.

29. Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ(ред. от 21.07. 2014) «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3446; 2014. № 30 (Часть 1). Ст. 4220; 2014. № 30 (Часть 1). Ст. 4235.

30. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 200-ФЗ (ред. от 29.06. 2015) «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3406; 2015. № 27. Ст. 3967.

31. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

32. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4210.

33. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 263-ФЗ (ред. от 02.06. 2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4264; 2016. № 23. Ст. 3299.

34. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ (ред. от 03.07. 2016) «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4256; Рос. газета, № 151, 12.07.2016.

35. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 11; 2016. № 1 (часть I). Ст. 24.

36. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

37. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314(ред. от 12.05. 2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2016. № 20. Ст. 2820.

38. Указ Президента РФ от 1 ноября 2013 г. N 819 (ред. от 22.05. 2015) «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5729; 2015. № 21. Ст. 3091.

39. Указ Президента РФ от 21 июля 2015 г. № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования» // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4571.

40. Приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

41. Приказ Генпрокуратуры России от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»// Законность. № 5. 2009.

42. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 322 (ред. от 01.07.2016) "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека" //СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2899; 2016. N 28. Ст. 4741.

43. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400 (ред. от 11.07. 2016) "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370" //СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3347; 2016. N 29. Ст. 4832.

44. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 401(ред. от 01.07.2016) "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" (в ред. от 1 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3348; 2016. N 28. Ст. 4741.

45. Постановление Правительства РФ от 20 июня 2005 г. N 385 (ред. от 29.06. 2016)"О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы" // СЗ РФ. 2005. N 26. Ст. 2649; 2016. N 27 (часть III). Ст. 4500.



46. Постановлением Правительства РФ 1 февраля 2006 г. № 54 (ред. от 29.04. 2014) "О государственном строительном надзоре в Российской Федерации"(вместе с "Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации") // СЗ РФ. 2006. №7. Ст. 774. 2014, N 19. Ст. 2421.

47. Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. N 420 (ред. от 05.08. 2015) "О Федеральной службе государственной статистики" // СЗ РФ. 2008. N 23. Ст. 2710; 2015. N 33. Ст. 4830.

48. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. N 489(ред. от 19.07. 2016) "Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" // 2010. N 28. Ст. 3706; 2016. N 30. Ст. 4928.

49. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. N 354 (ред. от 29. 06.2016) "О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов" // СЗ РФ. 2011. N 22. Ст. 3168; 2016. N 27 (часть III). Ст. 4501.

50. Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. N 290 (ред. от 24.10. 2015) "О федеральном государственном пожарном надзоре" (вместе с "Положением о федеральном государственном пожарном надзоре") // СЗ РФ. 2012. N 17. Ст. 1964; 2015. N 44. Ст. 6138.

51. Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. N 290 (ред. от 09.07. 2016)"О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения" (вместе с "Правилами оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме") // Официальный интернет-портал правовой

информации [http:// www. pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 12.04.2013; СЗ РФ. 2016. N 30. Ст. 4914.

52. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2013 г. N 476 (ред. от 17.08.2016) "О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" (вместе с "Положением о федеральном государственном надзоре в области связи", "Положением о государственном надзоре в области охраны атмосферного воздуха", "Положением о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов", "Положением о федеральном государственном надзоре в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания", "Положением о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах", "Положением о государственном ветеринарном надзоре", "Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре") //СЗ РФ. 2013. N 24. Ст. 2999; 2016. N 35. Ст. 5326.

53. Постановление Правительства РФ от 11 июня 2013 г. N 493 (ред. от 20.06.2016) "О государственном жилищном надзоре" (вместе с "Положением о государственном жилищном надзоре") // СЗ РФ. 2013. N 25. Ст. 3156; 2016. N 26 (Часть II). Ст. 4064.

54. Постановление Правительства РФ от 20 июля 2013 г. N 610 "О федеральном государственном энергетическом надзоре" (ред. от 20.07. 2016) // СЗ РФ. 2013 г. N 30 (часть II). Ст. 4119; 2016 . N 31. Ст. 5019.

55. Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 (ред. от 16.11.2015) «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6117; 2016. № 6. Ст. 850.

56. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2013 г. № 1220 «О некоторых вопросах регулирования тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2014. № 2. Ст. 82.

57. Постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2014 г. № 927 "О главном государственном жилищном инспекторе Российской Федерации и порядке согласования назначения на должность и освобождения от должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего региональный государственный жилищный надзор" // СЗ РФ. 2014. № 38. Ст. 5068.

58. Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2014 г. N 972 "О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации"//СЗ РФ. 2014. N 40 (Часть III). Ст. 5426.

59. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года") // СЗ РФ. 2008. N 47. Ст. 5489; 2009. N 33. Ст. 4127.

60. Распоряжение Правительства РФ от 26 января 2016 г. № 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 758.

61. Распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

62. "СанПиН 42-128-4690-88. Санитарные правила содержания территорий населенных мест" (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 5 августа 1988 г. N 4690-88). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

63. Постановление Госстандарта РФ от 28 июня 1993 г. N 163 «Об утверждении Общероссийского классификатора услуг населению» (в ред. от 17 октября 2013 г.). Документ утрачивает силу с 1 января 2017 года в связи с

изданием Приказа Росстандарта от 31 января 2014 г. N 14-ст (в ред. от 10 ноября 2015 г.) // «Экономика и жизнь» (Бухгалтерское приложение), 2014. N 21, 30 мая.

64. Постановление Госстандарта России от 06 ноября 2001 г. N 454-ст (ред. от 31.03. 2015) "О принятии и введении в действие ОКВЭД" (вместе с "ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности") (Введен в действие 01 января 2003 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

65. Приказ Минприроды России от 26 августа 2008 г. N 192 (ред. от 13.04. 2012) "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. N 45, 10 ноября; Российская газета. 2012. N 36, 3 сентября.

66. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 10 июня 2010 г. N 64 (ред. от 27.12. 2010) "Об утверждении СанПиН 2.1.2.2645-10" (вместе с "СанПиН 2.1.2.2645-10. Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы") // Российская газета. 2010. N 159, 21 июля.

67. Письмо Роспотребнадзора от 13 сентября 2011 г. N 01/11702-1-32 "О реализации в области жилищных правоотношений функций Роспотребнадзора в установленной сфере деятельности". Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

68. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 14 ноября 2012 г. № 01/12810-12-23 «Об отдельных актуальных аспектах нормативно-правового

регулирования жилищных отношений и функциях Роспотребнадзора в сфере ЖКХ». Доступ из инф.-правовой системы ГАРАНТ.

69. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 2 сентября 2014 г. № 520/пр (ред. от 26.06.2015) «О формах мониторинга и отчетности реализации субъектами Российской Федерации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. 2014. № 10; URL. [www.minstroyrf.ru](http://www.minstroyrf.ru) (дата обращения: 16.07.2015).

70. Приказ Росстата от 22 декабря 2014 г. N 719 "Об утверждении Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения N 22-ЖКХ (сводная) "Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы". Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. Общероссийский классификатор услуг населению ОК 002-93 (ОКУН) ( утв. постановлением Госстандарта РФ от 28 июня 1993 г. N 163) (ред. от 17 октября 2013 г.). Документ утрачивает силу с 1 января 2017 года в связи с изданием Приказа Росстандарта от 31 января 2014 г. N 14-ст (ред. от 10.11. 2015)// Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение), 2014. N 21, 30 мая.

### **Региональное законодательство**

72. Областной закон Ростовской области от 25 октября 2002 г. N 273-ЗС (ред. от 27.06.2016) "Об административных правонарушениях" // "Наше время", N 214-215, 31.10.2002; Официальный портал правовой информации Ростовской области <http://pravo.donland.ru>, 28.07.2016.

73. Закон Новосибирской области от 14 февраля 2003 г. N 99-ОЗ (ред. от 31.05.2016) "Об административных правонарушениях в Новосибирской области" //Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2003. N 9, 28 февраля. URL. <http://www.pravo.gov.ru> 31 мая 2016 г.

74. Постановлением Правительства Калужской области от 12 апреля 2004 г. N 104(ред. от 08.08. 2016) "О государственной жилищной инспекции Калужской области" (вместе с "Положением о государственной жилищной инспекции Калужской области") // Первоначальный текст Закона опубликован не был. URL. <http://www.pravo.gov.ru>, 10 августа 2016.

75. Постановление Правительства Саратовской области от 12 мая 2005 г. N 152-П (ред. от 20.06. 2016) "Вопросы Государственной жилищной инспекции Саратовской области" (вместе с "Положением о Государственной жилищной инспекции Саратовской области", "Структурой Государственной жилищной инспекции Саратовской области", "Штатной численностью Государственной жилищной инспекции Саратовской области") // Неделя области, Спецвыпуск, N 32(150); URL. [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 23 июня 2016.

76. Закон Самарской области от 1 ноября 2007 г. N 115-ГД (ред. от 11.07.2016)"Об административных правонарушениях на территории Самарской области" // «Волжская коммуна» 2007. N 207, 7 ноября; URL. [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru). 13 июля 2016 г.

77. Постановление Губернатора Саратовской области от 3 июня 2009 г. N 48 "Вопросы организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) на территории области". URL. <http://www.regionz.ru/> (дата обращения: 11.11.2016)

78. Постановление Правительства Саратовской области от 17 июля 2007 г. N 268-П "О разработке административных регламентов». URL. <http://ex.saratov.gov.ru/government/structure/sthousinsp/> (дата обращения: 11.10.2016).

79. Приказ Государственной жилищной инспекции Саратовской области от 12 января 2010 г. N 1(ред. от 01.03. 2016) «Административный регламент исполнения государственной жилищной инспекцией Саратовской области государственной функции "осуществление регионального государственного жилищного надзора" // Собрание законодательства Саратовской области, 2010. N 2, январь; URL. [www.g-64.ru](http://www.g-64.ru), 2 марта 2016.

80. Постановление Администрации Брянской области от 28 сентября 2009 г. N 1045 (ред. от 07.08. 2015) "Об утверждении административного регламента государственной жилищной инспекции Брянской области по исполнению государственной функции "Государственный жилищный надзор за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям" //Информационный бюллетень "Официальная Брянщина", N 15, 12 октября 2009 г.

81. Распоряжение Госжилинспекции МО от 24 июня 2014 г. N 15 (ред. от 12.10. 2015) "Об утверждении Административного регламента исполнения Главным управлением Московской области "Государственная жилищная инспекция Московской области" государственной функции по осуществлению регионального государственного жилищного надзора»// "Ежедневные Новости. Подмосковье", N 217, 19 ноября 2015 г.

82. Постановление Правительства Архангельской области от 26 декабря 2013 г. N 643-пп (ред. от 28.06.2016) "Об утверждении административного регламента исполнения государственной жилищной инспекцией Архангельской области государственной функции по осуществлению регионального государственного жилищного надзора на территории Архангельской области" // "Волна", N 2, 21 января 2014 г.

83. Постановление Правительства Саратовской области от 12 мая 2005 г. N 152-П (ред. от 20.06. 2016) "Вопросы Государственной жилищной инспекции Саратовской области" (вместе с "Положением о Государственной жилищной инспекции Саратовской области", "Структурой Государственной жилищной инспекции Саратовской области", "Штатной численностью Государственной жилищной инспекции Саратовской области") // "Неделя

области", Спецвыпуск, 2005. N 32(150), 18 мая; URL. [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 23 июня 2016.

84. Закон Ставропольского края от 10 апреля 2008 г. N 20-кз (ред. от 09.11. 2016) "Об административных правонарушениях в Ставропольском крае" // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2008. N 14. Ст. 7175; Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края [www.pravo.stavregion.ru](http://www.pravo.stavregion.ru), 10.11.2016.

85. Закон Волгоградской области от 11 июня 2008 г. N 1693-ОД (ред. от 05.07. 2016) «Кодекс Волгоградской области об административной ответственности» (ред. от 05.07. 2016) //Волгоградская правда, N 105, 18 июня 2008 г.; N 126, 9 июля 2016 г.

86. Закон Саратовской области от 29 июля 2009 г. N 104-ЗСО (ред. от 01.08.2016) «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2009. N 17, июль; N 10, июль-август, 2016.

87. Постановление Законодательного Собрания Калужской области от 20 сентября 2012 г. N 622 «О Законе Калужской области «О порядке осуществления муниципального жилищного контроля на территории Калужской области и порядке взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с органом исполнительной власти калужской области, осуществляющим региональный государственный жилищный надзор»// "Весть документы". 2012. N 14, 5 октября.

88. Закон Кемеровской области от 2 ноября 2012 г. N 102-ОЗ (ред. от 16.12. 2015) "О муниципальном жилищном контроле" // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2012. N 125, 15 ноября; URL. <http://www.pravo.gov.ru>, 17 декабря 2015.

89. Закон Самарской области от 9 ноября 2012 года № 111-ГД «О муниципальном жилищном контроле и взаимодействии органа регионального государственного жилищного надзора Самарской области с органами муниципального жилищного контроля» предусматривает



создание в муниципальных образованиях органов муниципального жилищного контроля». Доступ из инф.-правовой системы ГАРАНТ.

90. Закон Вологодской области от 1 февраля 2013 г. N 2986-ОЗ (ред. от 06.04.2015) "О некоторых вопросах осуществления муниципального жилищного контроля на территории Вологодской области" // Красный Север. 2013. N 20, 05 февраля; URL. <http://www.pravo.gov.ru>, 08 апреля 2015.

91. Закон Красноярского края от 7 февраля 2013 г. № 4-1047 «О муниципальном жилищном контроле и взаимодействии органа государственного жилищного надзора Красноярского края с органами муниципального жилищного контроля» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2013. N 7(582), 25 февраля.

92. Постановление Правительства Калужской области от 1 марта 2013 г. N 111 (ред. от 14.04. 2016) «О создании Министерства тарифного регулирования Калужской области». Доступ из инф.-правовой системы ГАРАНТ.

93. Закон Амурской области от 5 ноября 2014 г. N 432-ОЗ (ред. от 05.02.2016) «О порядке осуществления муниципального жилищного контроля и о порядке взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с органом государственного жилищного надзора Амурской области». Доступ из инф.-правовой системы ГАРАНТ.

94. Постановлением Правительства Мурманской области от 26 июня 2015 г. №265-ПП «Об утверждении Положения о Комитете по тарифному регулированию Мурманской области» // Мурманский Вестник. 2015. N 114. 30 июня.

### **Материалы судебной практики**

95. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. N 14-П По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года "О применении контрольно - кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением" в связи с

запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан" //Вестник Конституционного Суда РФ, N 4, 1998.

96. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 2005 г. N 5-П "По делу о проверке конституционности статьи 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива "Содействие", общества с ограниченной ответственностью "Карелия" и ряда граждан"// Вестник Конституционного Суда РФ, N 4, 2005.

97. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. N 9-П "По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова" // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, N 4. 2009.

98. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2016 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы"// СЗ РФ. 2016. N 16. Ст. 2285.

99. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 (ред. от 19.12. 2013) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // Бюллетень Верховного Суда РФ, N 6, 2005.

100. Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. N 10 (ред. от 10.11. 2011) "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях"//Сборник

решений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, ВАС РФ по вопросам деятельности ПФ РФ, ч. 2, 2004.

### **Правовые акты, утратившие силу**

101. Постановлением НКВД РСФСР от 30 октября 1917 г. «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса»// СУ РСФСР. 1917. Ст. 14. 2-е изд.

102. Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. "Положение о прокурорском надзоре"// Известия ВЦИК, 1922. N 132, 16 июня.

103. Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. "О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на IV сессии IX созыва" (вместе с "Земельным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.") // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

104. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23 октября 1980 г.) // Ведомости ВС СССР. 1980, N 44. Ст. 909.

105. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20 июня 1984 г.) (ред. от 20 марта 2001 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

106. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ (ред. от 30.12.2006) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3436; 2007. № 1. Ст. 29.

107. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ (ред. от 29.12.2010) "О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ.2001. N 33 (часть I). Ст. 3430; 2010. N 31. Ст. 4196.

108. Постановление Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. N 1086 (ред. от 25.06.2012) "О государственной жилищной инспекции в Российской Федерации" //СЗ РФ. 1994. N 23. Ст. 2566; 2012. N 27. Ст. 3745.

109. Рекомендации по основным принципам и методам стандартизации терминологии. РМГ 19-96 // Минск., ИПК Изд-во стандартов,

1998. С. 200. Рекомендации РМГ 19-96 отменены по сроку действия до 1 сентября 2014 г. (Источник информации о состоянии: ИУ ТНПА № 1-2014).

### Научная и учебная литература

110. *Аганов А.Б.* Административное право: учебник для бакалавров. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. 874 с.
111. Административная ответственность в СССР : монография / В. М. Манохин и др.; под ред. В. М. Манохина, Ю. С. Адушкина. Саратов : Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1988. 166 с.
112. Административное право России: учебник. Ч. 2. / под ред.: А.П. Коренева. Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД РФ, М.: 1997. 313 с.
113. Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. М. : Юристъ, 1999. 728 с.
114. Административное право: учебник/ под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. 703 с.
115. Административное право Российской Федерации: учебник /отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Юристъ, 2004. 556 с.
116. Административное право России: учебник для вузов / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 759 с.
117. Административное право: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма : ИНФРА М, 2016. 352 с.
118. Административно-процессуальное право : Курс лекций / Под ред. проф. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 399 с.
119. *Адушкин Ю.С., Багишаев З.А., Манохин В.М.* Российское административное право: учебник / М.: Юристъ, 1996. 472 с.
120. Актуальные проблемы административного права : учебник / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. М. Кононов, П. И. Кононов. М. :Юнити-Дана : Закон и право, 2013. 383 с.
121. *Алексеев С.С.* Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 1. М.: Юрид. лит., 1981. 360 с.

122. *Алексеев С.С.* Собр. соч. В 10 т. Т. 2: Специальные вопросы правоведения. М.: Статут, 2010. 495 с.
123. *Алексеев С.С.* Философия права. М.: Норма, 1998. 336 с.
124. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России. Первая часть: учебник. М.: Зерцало-М. 2010. 320 с.
125. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А.* Административное право России. Вторая часть: учебник. М.: Зерцало-М. 2011. 312 с.
126. *Андрийко О.Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / Отв. ред.: Аверьянов В.Б. Киев: Наук. думка, 1994. 115 с.
127. Апрель 1649 г. "Наказ о градском благочинии". Извлечение из книги Соборное уложение 1649 года. Законодательство царя Алексея Михайловича/ сост., автор предисл. и вступ. ст. В.А. Томсинов). М.: Зерцало, 2011. 440 с.
128. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций. М.: Омега-Л., 2004. 301 с.
129. *Атаманчук Г.В.* Управление: всегда есть варианты: монография. М.: РАГС. 1999. 364 с.
130. *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. 432 с.
131. *Афанасьев В.Я., Глазунова Н.И.* Система государственного управления: Кн. I.: Управление и право. М.: Изд-во Гос. ун-та управ., 2009. 413 с.
132. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность. Пермь: ПГУ. 1966. 193 с.
133. *Бахрах Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь. 1969. 319 с.
134. *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учебник для вузов. М.: НОРМА, 2000. 640 с.

135. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник для вузов. 5-е изд., исправ. и доп. М.: Эксмо, 2010. 700 с.
136. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
137. *Бельский К. С.* Феноменология административного права: монография. Смоленск: Изд. СмолГУ., 1995. 144 с.
138. *Боннер А.П.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М.: Филинь, 1992. 319 с.
139. *Боровиков В.Б., Попов Л.Л.* Условия правомерности применения оружия работниками милиции при задержании преступников: учеб. пособие. М.: МССШМ МВД СССР. 1985. 39 с.
140. *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М.: Юрид. литература. 1976. 216 с.
141. *Бровко Н.В., Смоленский М.Б., Соколова Ю.А.* Административное право: учебник для вузов. М.; Ростов-на-Дону: МарТ, 2003. 365 с.
142. *Власов В.А., Студеникин С.С.* Советское административное право: учебник. М.: Госюриздат, 1959. 535 с.
143. *Волкова В.В.* [и др.] Административный процесс : учеб. пособие. М.: ЮНИТИ ДАНА, 2013. 175 с.
144. *Габричидзе Б.Н., А. Г.Чернявский А.Г., Ким-Кимэн А.Н.* Административное право: учебник. М.: Проспект, 2005. 480 с.
145. *Галямов Ю. Ю.* Реформирование системы регулирования жилищно-коммунального хозяйства города в условиях рынка: учебное пособие / Ю. Ю. Галямов, В. К. Попов, А. Л. Шушарина. Томск : Красное знамя, 1998. 261 с.
146. *Гижевский В. К.* Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел на транспорте (понятие, система, сферы и особенности реализации): учеб. пособие. Киев: КВШ МВД СССР. 1986. 76 с.

147. *Глазунова Н.И.* Система государственного управления: учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 551 с.
148. *Гуторова А. Л.* Система государственного управления: В 5 кн. Кн. 2. Государство и политика. М.: Гос. Ун-т управления, 2000. 210 с.
149. *Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В.* Административное право Российской Федерации : учебник для юридических вузов. Ростов-на-Дону: Феникс. 2008. 461 с.
150. *Дубровский Д. С.* Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности: монография. М.: РАП, 2009. 150 с.
151. *Дюрягин И. Я.* Право и управление. М.: Юрид. лит., 1981. 168 с.
152. *Завадская Л.Н.* Механизм реализации права. М.: Наука, 1992. 288 с.
153. Защита прокурором конституционных прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства: учебное пособие / С.Л. Басов, Е.А. Бурмистрова, Т.Г. Валласк, Н.А. Васильчикова и др., под общ. ред. Н.П. Дудина. С.-Пб. Юрид. ин-т (филиал) Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2013. 276 с.
154. Законность в Российской Федерации. Монография / Казарина А.Х., Кашепов В.П., Рябцев В.П., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. М.: Изд-во Ин-та законодательства и сравн. правоведения, Изд-во НИИ Акад. Ген. прокуратуры РФ , 2008. 624 с.
155. *Иванов А.П.* Комплексное развитие жилищно-коммунального хозяйства городов и сел. М.: Стройиздат, 1987. 160 с.
156. *Иванов И.Т., Орлова Р.И., Розенберг С.В.* Экономика коммунального хозяйства. Москва: Стройиздат, 1979. 221 с.
157. *Исаев М.В.* Система государственного управления. Челябинск: Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2000. 219 с.
158. *Игнатюк Н.А.* Компетенция органов исполнительной власти субъекта РФ / Ред.: Мункуева Л.А. М.: Изд-во Ин-та законодательства и сравн. правоведения, 1999. 645 с.

159. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Бачило И.Л., Гришковец А.А., Мелюхин И.С., Салищева Н.Г., и др.; отв. ред.: И.Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998. 432 с.
160. *Йонаш В.В.* Административное пресечение в системе административного принуждения: монография /под ред. Манохина В.М. Саратов: Научная книга, 2008. 128 с.
161. *Калашикова И. А.* Меры административного принуждения, применяемые таможенными органами: монография/ под ред. В.И. Майорова. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, ООО «издательство РЕКПОЛ», 2008. 265 с.
162. *Кисин В. Р.* Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: учебное пособие. М.: Изд-во МВШМ МВД СССР, 1987. 59 с.
163. *Козлов Ю.М.* Советское административное право: пособие для слушателей. М.: Знание, 1984. 208 с.
164. *Козлов Ю.М.* Административное право: учебник. М.: Юристъ, 1999. 320 с.
165. *Козлов Ю. М., Попов Л. Л.* Административное право Российской Федерации. М.: Юристъ. 2000. 726 с.
166. *Козырева Т.И.* Административная ответственность в СССР: учебное пособие. М.: ВЮЗИ. 1973. 94 с.
167. *Клюшниченко А.П., Самойленко А.В., Зеленько В.Л.* Меры административного пресечения, применяемые милицией как средство охраны советского правопорядка. Киев.: ВШ МВД СССР. 1974. 80 с.
168. *Конин Н.М.* Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М.: Юрист, 2004. 560 с.
169. *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2015. 574 с.
170. *Кордонский С. .Г* Административные рынки СССР и России. М.: ОГИ, 2006. 240 с.



171. *Корнев А.П.* Административное право России: учебник для слушателей вузов юридического профиля системы МВД России. В трех частях М.: МЮИ МВД России, 1996. Ч. 1 / Моск. юрид. ин-т (М.). 1996. 268 с.
172. *Костодинов Г.Д.* Административно-правовая защита на социалистической собственности в НРБ. София, 1962. 185 с.
173. *Кочерин Е.А.* Основы государственного и управленческого контроля: монография. М.: Филинь, 2000. 375 с.
174. *Курашвили Б.П.* Очерк теории государственного управления / Отв. ред.: *Пискотин М.И.* М.: Наука, 1987. 294 с.
175. *Кутуев Э. К.* Меры принуждения в уголовном процессе. Теоретические и организационно-правовые проблемы : монография. М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2009. 111 с.
176. *Кучеров И. И., Кикин А. Ю.* Меры налогово-процессуального принуждения: учебное пособие. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. 124 с.
177. *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
178. *Лапина М.А.* Административная юрисдикция в системе административного процесса: монография. М.: Финансовый университет, 2013. 141 с.
179. *Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е.* Административная ответственность : учебно-практическое пособие. М: Волтерс Клувер, 2010. 383 с.
180. *Липатов Э. Г., Пресняков М. В., Семенова А. В. и др.* Административное право: учебник для бакалавров. М.: Дашков и К°, 2014. 456 с.
181. *Макарейко Н. В.* Административное право : конспект лекций / Н. В. Макарейко. 8-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. 212 с.

182. *Максимов И. В.* Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации/Под ред. Н.М. Кони́на. Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 2003. 204 с.
183. *Максимов И.В.* Административные наказания. М.: Норма, 2009. 464 с.
184. *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право: учебник . Саратов : Саратов. гос. акад. права. 2-е изд., испр. и доп., 2003. 496 с.
185. *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 272 с.
186. *Мартынов А.В.* Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: монография. М.: NOTA BENE, 2010. 548 с.
187. Меры административно-процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях : учебное пособие. Белгород, ООНИ и РИД БелЮИ, МВД России, 2004. 33 с.
188. Общее административное право: учебник/ под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2007. 848 с.
189. Общее административное право: учебник: в 2 ч./ под ред. Ю.Н. Старилова; 2-е изд., пересмотр. и доп. Ч.1. Воронеж: Изд. дом ВГУ, 2016. 760 с.
190. *Овсянко Д.М.* Административное право: учебное пособие. / Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000. 468 с.
191. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. 7-е изд. М.: Сов. энц., 1968. 763 с.
192. *Ойгензихт В.А.* Воля и волеизъявление (очерки теории, философии и психологии права). Душанбе: "Дониш", 1983. 250 с.
193. *Орлова Р.И.* Экономика жилищно-коммунального хозяйства: учеб. для техникумов по спец. 1711 "Планир. на предприятиях жил.-коммун.

хоз-ва" / Р. И. Орлова, Л. К. Зайцев, А. З. Пронин. М.: Стройиздат, 1988. 271 с.

194. Особенности функционирования и развития жилищно-коммунальной сферы / Б.Б. Хрусталёв, О.К. Мещерякова, А.Н. Сафьянов, В.Н. Горбунов, М.Г. Ганиев. Воронеж: Научная книга, 2012. 135 с.

195. *Панова И.В.* Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. 336 с.

196. *Петров Г.И.* Советское административное право: Общая часть. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. 344 с.

197. *Пикулькин А. А.* Система государственного управления: учебник для вузов, 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 399 с.

198. *Попов Л.Л.* Эффективность административно-правовых санкций. М.: Юрид. лит., 1976. 212 с.

199. *Попов Л.Л.* Убеждение и принуждение. Организационно-воспитательные и административные средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции / Попов Л.Л.; Отв. ред.: Козлов Ю.М. М.: Моск. рабочий, 1968. 159 с.

200. Предпринимательское (хозяйственное) право: учебник / под ред. Лаптева В.В., Занковского С.С. М.: Волтерс Клувер, 2006. 560 с.

201. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. 832 с.

202. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. метод. матер. / под общ. ред. первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. 560 с.

203. *Россинский Б.В.* Административная ответственность: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. 511 с.

204. *Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. 927 с.

205. *Ряховская А.Н., Шрейбер А.К., Кириллова А.Н.* и др. Развитие финансирования в жилищно-коммунальном хозяйстве: монография / под ред. проф. А. Н. Ряховской. М.: Магистр: НИЦ ИНФРА-М, 2013. 256 с.
206. *Серегин А.В.* Основания и порядок применения мер административного воздействия: лекция. М.: Академия МВД СССР, 1974. 40 с.
207. *Сидоров Е. И., Хомяков Л. Л.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела: монография. М.: Изд-во Рос. тамож. акад., 2011. 112 с.
208. Советское административное право: учебник / Бахрах Д.Н., Додин Е.В., Здир Я.А., Конин Н.М., и др.; под ред.: Манохина В.М. М.: Юрид. лит., 1977. 544 с.
209. *Соколов А.Ю.* Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. Саратов: Научная книга, 2011. 432 с.
210. *Соколов А.Ю.* Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. Саратов: Изд-во СГЮА, 2013. 164 с.
211. *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: монография. М.: Норма. 2015. 320 с.
212. *Соловей Ю.П. Дубовицкий В.Н.* Законность и усмотрение в советском государственном управлении/ Ред. А.Е. Лунев. Минск: Наука и техника, 1984. 141 с. // Советское государство и право. М.: Наука, 1986, № 6. - С. 147-149
213. *Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. М.: Юрид. лит., 1968. 144 с.
214. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. 569 с.

215. *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: в 3 т. М., 2002. Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: НОРМА, 2002. 728 с.
216. *Старосьцяк Е.* Элементы науки управления. Перевод с польского / под ред.: Ямпольская Ц.А. (Вступ. ст.); Пер.: Махненко А.Х. М.: Прогресс, 1965. 423 с.
217. *Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И.* Советское административное право. М.: Госюриздат. 1950. 439 с.
218. *Студеникина М.С.* Государственные инспекции в СССР. М.: Юрид. лит., 1987. 112 с.
219. *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974. 160 с.
220. Теория государства и права: учебник / под ред. *С.С. Алексеева.* М.: Юрид. лит., 1985. 480 с.
221. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. *М. Н. Марченко.* М.: ЗЕРЦАЛО, 1998. 466 с.
222. *Тимошенко И.В.* Административно-процессуальная деятельность (административный процесс): конспект лекций. Ростов н/Д.: Феникс, 2007. 349 с.
223. *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: полный курс. М: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2005. 1150 с.
224. *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. М. : Юстицинформ, 2001. 354 с.
225. *Токарев О. В.* Соотношение контроля и надзора в системе государственного управления / Общее административное право: учебник/ под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. Гос. ун-та, 2007. 848 с.
226. Управление государственной собственностью : учебник / Под ред. В.И. Кошкина, В.М. Шупыро. М.: ИНФРА-М, 1997. 490 с.
227. *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь современного русского языка. М.: Аделант, 2013. 800 с.

228. *Фаткуллин Ф.Н., Фаткуллин Ф.Ф.* Проблемы теории государства и права: учебное пособие. Казань: КЮИ МВД России, 2003. 351 с.

229. *Харитонова О.І.* Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. Одеса: Юридична література, 2004. 328 с.

230. *Четвериков В. С.* Административное право: учебник. М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2005. 320 с.

231. *Чиркин В.Е.* Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юристъ, 2001. 320 с.

232. *Шестаков А.В.* Лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности. М.: Дашков и К°, 2000. 140 с.

233. *Ясперс К.* Смысл и назначение истории: Пер. с нем. М.: Политиздат, 1991. 527 с.

#### **Статьи в научных журналах и сборниках**

234. *Агеенкова Г.Т.* Проблемы совершенствования законодательства о мерах административного пресечения // Сб. науч. тр. ВЮЗИ. Актуальные проблемы советского административного и финансового права. - М.: РИО ВЮЗИ, 1984. С. 32-44

235. *Alexander I., Estache A.* Infrastructure Restructuring and Regulation - Building a base for sustainable growth // Background Notes Prepared for the IDRC/TIPS conference presentation: The Role of Regulatory Reform and Growth: Lessons from Latin America. September 1999.

236. *Аржанов В. В.* К вопросу о государственном и муниципальном контроле и надзоре (по проекту Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации») // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Матер. ежегод. Всерос. науч.-практ. конф.: в 3 ч. С.-Пб.: С.-Пб. ун-т МВД России. 2015. С. 190-195.

237. *Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А., Федосин А.С.* Экспертное заключение независимой доктринальной антикоррупционной экспертизы по проекту федерального закона «Об основах государственного и

муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1. С. 381-385.

238. *Богданов Р.Г., Тюрин В.А.* Меры административного пресечения как средство обеспечения правопорядка // Современное право. М.: Новый Индекс, 2005. № 5. С. 61-64.

239. *Бойков А., Скворцов К., Рябцев В.* Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода) // Уголовное право. 1999. № 2. С. 13 - 15.

240. *Веремеенко И.И.* Существующие трактовки финансово-правовых отношений и вопросы, которые они вызывают // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Сб. тез. ст. М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2003. С. 16-18.

241. *Гордеев Д.П.* Правовое совершенствование основ государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. 2012. № 11, ч. 1. С. 17-24.

242. *Гречкина О.В., Катышева Е.А.* Понятие, содержание и принципы контроля за деятельностью органов государственного управления // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2015: матер. XVII Межд. науч.-практ. конф. Челябинск: Абрис-принт, 2015. С. 222-227.

243. *Додин Е.В.* Основания административной ответственности // Ученые записки. Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1964. Вып. 1 (18). С. 68-81.

244. *Ивакина А.М.* Современные проблемы жилищно-коммунального хозяйства // Молодой учёный. 2015. № 8. С. 537-539.

245. *Ивантер В.В.* Факторы роста российской экономики // Проблемы теории и практики управления. 2007. N 8. С. 88-92.

246. *Ильясов М.З.* Система мер административного принуждения: теоретические подходы к классификации// Вестник экономической безопасности. 2010. №10. С. 57-64.

247. *Кагамлык М.Ю., Хусяйнова С.Г.* Тарифообразование в сфере жилищно-коммунального хозяйства: проблемы регулирования и правоприменения // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. ст. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011, Вып. 23. С. 72-76.

248. *Кириллова Ю.С.* Некоторые проблемы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Владимирского юридического института № 2(15). Научно-прикладные аспекты совершенствования деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, 2010. № 2. С. 80-84.

249. *Кожевников С.Н.* Государственное принуждение: особенности и содержание // Сов. государство и право. 1978. N 5. С. 47-53.

250. *Кудилинский М.Н.* Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль» и «надзор»// Актуальные проблемы российского права. Выпуск № 8 / 2015. С. 47-52.

251. *Кузнецов К. К.* О теоретических и практических аспектах мер административно-процессуального обеспечения // Общетеоретические проблемы административно-процессуального обеспечения общественного порядка: Сб. науч. тр. Киев, 1982. С. 127-134.

252. *Купреев С.С.* Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период // Административное право и процесс, 2011. № 9 . С. 16-19.

253. *Купреев С.С.* Правовая ответственность государства при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право, 2010. N 4. С. 70–75.

254. *Курячий А. В.* Жилищные и коммунальные отношения как объекты государственного регулирования // Проблемы современной экономики, N 4 (44), 2012. С. 291-295.



255. *Лапшин А. В.* Правовая природа мер административного пресечения // *Полицейское право*, 2008. № 1. С. 44-46.

256. *Лишманова Н.А.* Жилищно-коммунальное хозяйство России: состояние и проблемы // *Фундаментальные и прикладные направления модернизации современного общества: экономические, социальные, философские, политические, правовые, общенаучные аспекты*. Матер. Межд. науч.-практ. конф.: в 4 ч. Саратов, 2015. С. 56-58.

257. *Майоров В. И.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административно-правового принуждения // *Полицейское право. Научно-практический журнал*. Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та, 2005. № 2 (2). С. 42-47.

258. *Макарейко Н.В.* Механизм правового обеспечения экономической безопасности // *Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2008. № 1. С. 15-20.

259. *Макарейко Н.В.* Государственный контроль как средство обеспечения законности применения мер государственного принуждения // *Вестник ВГУ*. 2015. №3. С. 104-111.

260. *Мартынов А.В.* Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: монография. М.: NOTA BENE, 2010. 548 с.

261. *Мельников В.А.* Проблемы определения понятия административного принуждения // *Административное право и процесс*. 2012. № 1. С. 2-8.

262. *Мельникова В.И.* Проблемы реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // *Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России*. 2005. № 2. Доступ из спр.-прав. системы «ГАРАНТ».

263. *Мильшин Ю.Н.* О мерах административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении // *Административное право и процесс*. М.: Юрист, 2007. № 5. С. 35–38.

264. *Ноздрачев А.Ф.* Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 18 - 28.

265. *Олейник О.* Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994. № 6. С. 15-17.

266. *Петрук А.И.* Проблемы применения мер административно-процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях//Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы административной ответственности в России: сб. науч. тр. Н. Новгород, 2002. С. 307-315.

267. *Плаксин С.М., Семенов С.В.* Количественный анализ деятельности надзорных органов в Российской Федерации в 2011–2014 гг.// Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 121-144.

268. *Поляков О.А.* Юридические коллизии в сфере деятельности ОВД по обеспечению и защите прав граждан // Актуальные проблемы теории государства и права: хрестоматия. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 169–175.

269. *Райхер В.К.* Пай в жилищном кооперативе // Ученые записки. Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1968, Вып. 14. С. 205-219.

270. *Рогачёва О.С.* Проблемы установления и применения административной ответственности в сфере муниципального контроля // Муниципальный контроль в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции / под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж: Изд-во Воронеж. Гос. ун-та, 2012. С. 127-139.

271. *Рыжов В.С.* К судьбе государственного управления // Государство и право. М.: Наука, 1999, № 2. С. 14-22.

272. *Саидов З.А., Ястребов О.А.* Частноправовые интересы в экономике и проблемы административно-правового воздействия на них // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2015. № 3. С. 9-22.

273. *Семенов С.В., Чаплинский А.В.* О совершенствовании правового регулирования системы государственного и муниципального контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 4. С. 118–135.

274. *Скорлупин А.Ю.* Надзор за деятельностью органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Безопасность бизнеса. 2013. № 3. С. 36 - 40.

275. *Слепков В.* Реформа ЖКХ нуждается в господдержке: (К итогам II съезда работников ЖКХ Карелии) // Строительная газета. 2006 г. 5 мая. С. 10.

276. *Соколов А. Ю.* Классификация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2012. № 4 (87). С. 68-75.

277. *Соколов А. Ю., Попов В. В.* Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: понятие и признаки // Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2012. № 6 (89). С. 72-80.

278. *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* К вопросу об особенностях концепции проекта федерального закона об основах государственного и муниципального контроля и надзора // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2. С. 122-130.

279. *Студеникина М.С.* Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений. Сб. ст. М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2001. С. 41-44.

280. *Тарасов А. М.* Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности // Право и политика. 2001. № 12. С. 51-60.

281. *Типикин А.М.* Государственный жилищный надзор // Управление многоквартирным домом. 2014. № 4. С. 50-54; № 5. С. 31-35.

282. *Тихомиров Ю.А.* Механизм социалистического государственного управления // Советское государство и право. 1975. № 4. С. 20

283. *Тюрин В.А.* Понятие, признаки и юридическая характеристика мер административного пресечения (теоретический аспект)// Следователь. 2004. №1. С. 59-60.

284. *Тюрин В.А.* Совершенствование законодательства о мерах административного пресечения// Советское право. 2003. №3. С. 25-29.

285. *Тюрин В.А., Куракин А.В.* Классификация мер пресечения по административному праву России//Право и политика. 2001. №10. С. 14-21.

286. *Хвастунов К.В.* Отличие мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от иных мер административно-правового принуждения// Научный вестник Уральской академии государственной службы. 2008 №5. С. 87-91.

287. *Шергин А.П.* Административно-правовой запрет: проблемы установления и соблюдения // Право и практика. 2011. №1, С. 43-51.

288. *Шешко Г. К* вопросу об обоснованности и целесообразности изменений, внесенных в Жилищный кодекс РФ Федеральными законами от 04.06.2011 г. № 123-ФЗ и от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ // Жилищное право. 2011. № 10. С. 5—15.

289. *Шурухнов Н.Г.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и их классификация//Вопросы правоведения, 2013. № 2. С. 388–397.

290. *Якименко О. Ю.* Правовое регулирование деятельности государственной жилищной инспекции в Российской Федерации // Молодой ученый. 2012. №3. С. 310-312.

291. *Jacobson C., Tarr J.* Ownership and Financing of Infrastructure. Historical Perspectives // Background paper for World Development Report 1994. The World Bank Office of the Vice President Development Economics. June 1995.

292. *Ярмонова Е. Н.* Понятие и специфические черты сферы жилищно-коммунального хозяйства // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. 2013. № 11. С. 187-191.

**Диссертации и авторефераты диссертаций**

293. *Багандов А.Б.* Административно-правовой механизм лицензирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 48 с.

294. *Беляев В. П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. 436 с.

295. *Бессарабов В.Г.* Прокуратура в системе государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 483 с.

296. *Волков Н. А.* Органы советского государственного управления в современный период: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1970. 45 с.

297. *Гапонов О.Н.* Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 186 с.

298. *Дворяк А.И.* Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1997. 217 с.

299. *Дубровский Д.С.* Правовое регулирование в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 197 с.

300. *Завалунов А.З.* Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2009. 29 с.

301. *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 498 с.

302. *Карагодин А.В.* Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 29 с.

303. *Кисин В.Р.* Меры административно-процессуального принуждения и их применение: (по материалам деятельности органов внутренних дел): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. 23 с.

304. *Князьков А. С.* Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения: дис. ... канд. юрид. наук. Томск. 1998. 216 с.

305. *Коркин А.В.* Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 23 с.

306. *Корнилов В.И.* Принцип устности и письменная форма процессуальных действий в советском гражданском процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1975. 23 с.

307. *Левченко О.В.* Временный запрет деятельности как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. 180 с.

308. *Леженин А.В.* Административно-предупредительные меры правового принуждения : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж. 2004. 278 с.

309. *Макаров Д.В.* Правовые и организационные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 18 с.

310. *Маштакова Е.А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-дону, 2000. 205 с.

311. *Микулин А.И.* Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. 21 с.

312. *Опарин В.Н.* Правовое регулирование и применение мер непосредственного принуждения должностными лицами

правоохранительных органов Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук. Омск. 1998. 22 с.

313. *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 25 с.

314. *Попугаев Ю. И.* Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. 23 с.

315. *Разгильдиева М. Б.* Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. 563 с.

316. *Ракшня А. С.* Эффективность государственного регулирования экономики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2005. 15 с.

317. *Резникова А. А.* Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. 195 с.

318. *Сафонова Л.С.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. С.-Пб., 2005. 170 с.

319. *Сидоров Е. И.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 234 с.

320. *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : автореф. дис... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. 56 с.

321. *Стерлинг М.Р.* Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. дис. ... канд. юрид. наук: С.-Пб. 2004. 195 с.

322. *Тарасов С.А.* Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 19 с.

323. *Тюрин В.А.* Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 45 с.

324. *Сапун В.А.* Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 321 с.

325. *Хатова Ж.М.* Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.

326. *Хвастунов К.В.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых милицией: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2004. 25 с.

327. *Эльбердова Ф.З.* Меры административного пресечения в деятельности Госавтоинспекции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. 21 с.

328. *Яблонская А. Б.* Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 27 с.

### Словари

329. *Абрамович А.Я.* и др. (ред.). Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1989. 624 с.

330. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: современное написание. В 4 т. М.: Рипол классик, 2006. 669 с.

331. *Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Толковый словарь современного русского языка. М.: Эксмо, 2009. 928 с.

332. Новая философская энциклопедия: в 4 т. М.: Мысль, 2010. Т. 2. 634 с.



333. Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык. 1993. 740 с.
334. Советский энциклопедический словарь / ред. А.М. Прохоров и др.; гл. ред. С.М. Ковалев. М.: Советская энциклопедия, 1980. 1600 с.
335. Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия. 1983. 840 с.

### **Интернет-ресурсы**

336. Доклад Генерального Прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации ФС РФ 27 апреля 2016 г. URL:<http://genproc.gov.ru/smi/news/news-1078221/> (дата обращения: 11.11.2016).
337. О работе органов государственных жилищных инспекций субъектов Российской Федерации// Городское хозяйство и ЖКХ URL. <http://www.gkh.ru/journals/2707/74134/11>(дата обращения: 02.09.2016).
338. Сведения о пожарах и их последствиях за январь-июнь месяцы 2015 года. URL. <http://www.mchs.gov.ru/folder/4026801> (дата обращения: 11.09.2016).
339. Официальный сайт Президента РФ - <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 10.10.2016)
340. Официальный интернет-портал правовой информации - <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.06.2016)
341. Сайт для общественного обсуждения законопроекта «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в РФ» - <http://контроль-надзор.рф>. (дата обращения: 03.06.2016)
342. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации - <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 07.02.2016)
343. Сайт сетевого издания «Новости Саратовской губернии» - [www.g-64.ru](http://www.g-64.ru). (дата обращения: 21.06.2016)
344. Официальный сайт Минстроя России - [www.minstroyrf.ru](http://www.minstroyrf.ru) (дата обращения: 02.07.2016)

## Приложения

### **Приложение 1. Проект приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации «Об утверждении Типовых правил взаимодействия органов государственного жилищного надзора с органами муниципального жилищного контроля при осуществлении государственного жилищного надзора»**

#### **I. Общие положения**

1. Типовые правила взаимодействия органов государственного жилищного надзора с органами муниципального жилищного контроля при осуществлении государственного жилищного надзора определяют направления взаимодействия органов государственного жилищного надзора с органами муниципального жилищного контроля при осуществлении государственного жилищного надзора и разработаны в целях повышения эффективности деятельности органов государственного жилищного надзора и органов муниципального жилищного контроля и достижения общественно значимых результатов, направленных на реализацию прав и законных интересов граждан и организаций.

2. Осуществление взаимодействия регулируется:

- Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1);

- Жилищным кодексом Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1, ст. 14);

- Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 52, ст. 6249);

- иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими осуществление взаимодействия;

- нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, регулирующими осуществление взаимодействия.

3. Органы государственного жилищного надзора организуют и осуществляют государственный жилищный надзор путем проведения проверок соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, в том числе требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию, использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, формированию фондов капитального ремонта, созданию и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, специализированных некоммерческих организаций, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, требований энергетической эффективности и оснащенности помещений многоквартирных домов и жилых домов приборами учета используемых энергетических ресурсов (далее – обязательные требования).

## **II. Принципы и организация взаимодействия**

4. Основными принципами осуществления взаимодействия являются: законность; открытость и доступность; недопустимость проведения проверок

соблюдения одних и тех же обязательных требований в отношении одного и того же юридического лица, индивидуального предпринимателя или гражданина органом государственного жилищного надзора и органом муниципального жилищного контроля; самостоятельность органа государственного жилищного надзора в пределах его полномочий; координация вопросов, связанных с обеспечением согласованных действий органа государственного жилищного надзора и органа муниципального жилищного контроля; содействие в осуществлении муниципального жилищного контроля.

5. В целях организации взаимодействия органа государственного жилищного надзора с органом муниципального жилищного контроля руководитель органа государственного жилищного надзора определяет должностных лиц, ответственных за организацию взаимодействия органа государственного жилищного надзора с органом муниципального жилищного контроля и координацию вопросов, связанных с обеспечением согласованных действий органа государственного жилищного надзора и органа муниципального жилищного контроля.

### **III. Направления и порядок взаимодействия**

#### **Направления взаимодействия**

6. Взаимодействие осуществляется по следующим направлениям: информирование о нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации и методических документах по вопросам организации и осуществления муниципального жилищного контроля; установление порядка и планирование проведения совместных проверок и иных мероприятий; оказание органу муниципального жилищного контроля информационно-методической поддержки, консультативной поддержки; содействие повышению квалификации специалистов, осуществляющих муниципальный жилищный контроль;

**Информирование о нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации и методических документах**

## **по вопросам организации и осуществления муниципального жилищного контроля**

7. Орган государственного жилищного надзора разрабатывает административный регламент осуществления государственного жилищного надзора в порядке, установленном нормативными правовыми актами с учетом требований настоящих Типовых правил.

8. Орган государственного жилищного надзора направляет в орган муниципального жилищного контроля информацию о принятых нормативных правовых актах по вопросам организации и осуществления муниципального жилищного контроля в срок не позднее десяти дней со дня их принятия, с приложением копий нормативных правовых актов, методических документов, а также сведений об официальном опубликовании (обнародовании) нормативных правовых актов.

9. Информирование органом государственного жилищного надзора о принятых нормативных правовых актах и методических документах субъекта Российской Федерации по вопросам организации и осуществления государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля на территории субъекта Российской Федерации осуществляется путем размещения соответствующей информации на официальном сайте органа государственного жилищного надзора в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

## **Порядок и планирование проведения совместных проверок и иных мероприятий**

10. Орган государственного жилищного надзора и орган муниципального жилищного контроля взаимодействуют при проведении совместных проверок и иных мероприятий посредством направления соответствующих запросов о представлении информации о планируемых мероприятиях.

11. При поступлении в орган государственного жилищного надзора обращений (заявлений) о фактах нарушения обязательных требований,

должностные лица органа государственного жилищного надзора, указанные в пункте 5 Типовых правил, исходя из содержания обращения, наличия муниципальных жилых и (или) нежилых помещений в многоквартирном доме, в котором указывается на наличие нарушений, информации о проводимых и ранее проведенных проверках, принимают решение о рассмотрении обращения (заявления) органом государственного жилищного надзора самостоятельно либо совместно с органом муниципального жилищного контроля. В случае принятия решения о совместном рассмотрении обращения (заявления) орган государственного жилищного надзора в соответствии с частью 4 статьи 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в течение семи дней со дня регистрации обращения (заявления) направляет его копию в орган муниципального жилищного контроля для рассмотрения и принятия решения в соответствии с его компетенцией.

В установленный действующим законодательством срок орган государственного жилищного надзора направляет заявителю ответ по существу поставленных вопросов, разрешение которых не относится к компетенции органа муниципального жилищного контроля.

С целью недопустимости проведения в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя проверок исполнения одних и тех же обязательных требований при совместном рассмотрении обращения (заявления), орган государственного жилищного надзора не проводит проверки соблюдения обязательных требований, на основании обращения (заявления) о фактах нарушения обязательных требований, рассматриваемого совместно с органом муниципального жилищного контроля.

12. В случае выявления при проведении проверок нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем требований энергетической эффективности и оснащенности помещений

многоквартирных домов и жилых домов приборами учета используемых энергетических ресурсов должностные лица органов муниципального жилищного контроля, проводившие проверку, в течение 5 дней со дня ее завершения (составления акта проверки) направляют в орган государственного жилищного надзора заверенные в установленном порядке копии следующих документов:

- обращение (заявление), поступившее в орган муниципального жилищного контроля;
- распоряжение о проведении проверки;
- сведения о согласовании внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, проведенной по основаниям подпункта «а» и «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- акт проверки, а также сведения о направлении акта проверки проверяемому лицу в случае его направления почтовым отправлением;
- договор управления многоквартирным домом;
- устав юридического лица;
- сведения о лице, в отношении которого решается вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении (для физического лица - фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии), адрес места жительства, паспортные данные (при наличии); для юридического лица – наименование, ИНН, ОГРН, адрес места нахождения, фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии) законного представителя (руководителя);
- документы, подтверждающие полномочия представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, гражданина.

13. В случае выявления нарушений, предусмотренных статьями 7.21, 7.22, 7.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), должностные лица

органов муниципального жилищного контроля, проводившие проверку, в установленном порядке возбуждают дела об административных правонарушениях и направляют в орган государственного жилищного надзора следующие документы:

- обращение (заявление), поступившее в орган муниципального жилищного контроля;
- распоряжение о проведении проверки;
- сведения о согласовании внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, проведенной по основаниям подпункта «а» и «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- акт проверки, а также сведения о направлении акта проверки проверяемому лицу в случае его направления почтовым отправлением;
- договор управления многоквартирным домом;
- устав юридического лица;
- уведомление о возбуждении дела об административном правонарушении;
- протокол об административном правонарушении;
- документы, подтверждающие полномочия представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, гражданина.

14. Орган государственного жилищного надзора при получении материалов, указанных в пункте 12 Типовых правил, принимает решение о возбуждении или об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в порядке, установленном КоАП РФ, и в течение 10 дней со дня принятия указанного решения направляет в орган муниципального жилищного контроля информацию о принятом решении.

15. Орган государственного жилищного надзора при получении материалов, указанных в пункте 13 Типовых правил, принимает решение о



рассмотрении дела об административном правонарушении в порядке, установленном КоАП РФ, или о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела на основании пункта 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ.

16. Для рассмотрения дела об административном правонарушении орган государственного жилищного надзора вправе пригласить должностное лицо органа муниципального жилищного контроля, составившего протокол об административном правонарушении.

17. В течение 10 дней со дня рассмотрения дела об административном правонарушении орган государственного жилищного надзора направляет в орган муниципального жилищного контроля информацию о принятом решении.

#### **Оказание органу муниципального жилищного контроля информационно-методической, консультативной поддержки**

18. Орган государственного жилищного надзора в целях эффективной организации и осуществления муниципального жилищного контроля:

- на основании анализа и обобщения предоставленной органом муниципального жилищного контроля информации вырабатывает методические рекомендации по повышению эффективности муниципального жилищного контроля;

- организует и проводит конференции, совещания по вопросам организации и осуществления муниципального жилищного контроля и государственного жилищного надзора;

- оказывает органу муниципального жилищного контроля консультативную, информационную помощь на основании соответствующих запросов.

#### **Содействие повышению квалификации специалистов, осуществляющих муниципальный жилищный контроль**

19. Орган государственного жилищного надзора в целях оказания содействия в повышении квалификации специалистов, осуществляющих муниципальный жилищный контроль:

- направляет в орган муниципального жилищного контроля информацию о семинарах и совещаниях, проводимых в целях повышения квалификации должностных лиц органов муниципального жилищного контроля не позднее чем за 5 дней до дня их проведения;

- проводит с органом муниципального жилищного контроля выездные обучающие семинары по вопросам осуществления муниципального жилищного контроля;

- обобщает и распространяет опыт по выявлению и пресечению нарушений обязательных требований на территории субъекта Российской Федерации.

## **Приложение 2. Проект внесения изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.**

1. Часть 7 статьи 27.8 КоАП РФ: «Если поводами к возбуждению дела об административном правонарушении послужили сообщения и заявления физических и юридических лиц, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, правила, предусмотренные настоящей статьей, могут применяться также в случае осмотра принадлежащих им помещений и территорий, обслуживание которых входит в обязанности юридического лица или индивидуального предпринимателя, привлекаемых к административной ответственности».

2. Часть 2.1 статьи 27.10 КоАП РФ: «Взятие проб и образцов, необходимых для проведения экспертизы, производится при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю или входящих в сферу их обслуживания помещений, территорий и находящихся там вещей лицами, указанными в статье 28.3 настоящего Кодекса, в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. Взятие проб и образцов, осуществляемое при проведении осмотра входящих в сферу обслуживания юридического лица или индивидуального предпринимателя помещений, территорий и находящихся там вещей, производится с предварительным извещением законного представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя».

3. Часть 2.1 статьи 28.7 КоАП РФ: «При наличии оснований для проведения внеплановой проверки в соответствии с законодательством о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и иным законодательством, решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается после проведения внеплановой проверки»

4. Часть 2.2 статьи 28.7 КоАП РФ: «При проведении административного расследования не допускаются осуществление внеплановых проверок и выдача предписаний об устранении нарушений».

**Приложение 3. Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»**

1. Часть 2.3 статьи 13: «При наличии обстоятельств, указанных в частях 4, 5 и 8 статьи 11 настоящего закона, срок проведения документарной проверки может быть приостановлен руководителем (заместителем руководителя) органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля на срок, необходимый для получения документов и материалов, но не более чем на двадцать рабочих дней в общей сложности».

2. Пункт 1 части 1 статьи 17: «В случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны:

1) выдать предписание (предписания) юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения...».

**Приложение 4. Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»**

Часть 1.1 статьи 50: «При обнаружении данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, отбор для исследований проб и образцов продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов, отбор для исследований проб воздуха, воды и почвы проводится с учетом требований законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях».