

На правах рукописи

ТАРАСОВА Наталья Владиславовна

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НАРУШЕНИЕ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2011

Диссертация выполнена
в Федеральном государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Астраханский государственный технический университет»

Научный руководитель доктор юридических наук, доцент
Максимов Иван Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Юсупов Виталий Андреевич

кандидат юридических наук, доцент
Соколов Александр Юрьевич

Ведущая организация Государственное образовательное учре-
ждение высшего профессионального об-
разования «**Воронежский государст-
венный университет**» (юридический
факультет)

Защита состоится 19 сентября 2011 года в 12-00 часов на заседании Диссер-
тационного совета Д 212.239.02 при Государственном образовательном учрежде-
нии высшего профессионального образования «Саратовская государственная ака-
демия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного обра-
зовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская
государственная академия права»

Автореферат разослан «_____» _____ 2011 года

Ученый секретарь
Диссертационного совета



О.С.Ростова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституция РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту – обязанностью государства (ст. 2). К числу конституционно признаваемых и защищаемых прав человека и гражданина относится право на жилище (ст. 40), которому корреспондирует обязанность государства создавать условия для осуществления данного права (ст. 40, ч. 2). Тем самым конституционно определена важность создания и должного функционирования административно-правового механизма реализации права на жилище.

Переоценить значение жилищных условий для жизни и развития человека практически невозможно: жилье является важнейшим благом, обеспечивающим его достойное существование. Как отмечается в одном из Посланий Президента РФ Федеральному Собранию, «экономический рост прежде всего нужен нам для повышения благосостояния граждан. С ним прямо связано решение целого ряда насущных проблем. Это - <...> добротное, комфортное жилье, бесперебойная подача электричества и горячей воды»¹.

Ряд проводимых реформ (жилищная, жилищно-коммунальная) в правовой системе государства имеет целью достичь такого уровня порядка и стабильности в политической, экономической, социальной и культурной сферах жизнедеятельности общества, при котором права и свободы человека и гражданина, а также другие социально-значимые ценности были бы реально действующими. Так, стратегической целью государственной жилищной политики и ее приоритетными задачами, изложенными в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г., федеральной целевой программе «Жилище», являются обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан, соответствие объема комфортного жилищного фонда потребностям населения², а также комплексное решение проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищно-коммунальной сферы, обеспечивающее безопасные условия проживания³. Причем в основу правового строительства российского государства заложены не идеи приоритета государственных интересов над личными, а наоборот, где первоочередную важность получают вопросы охраны прав личности на уровне, удовлетворяющем ее достоинству.

Вместе с тем правовая охрана индивида не мыслима без защиты определенного в законе общественного порядка, при котором только и возможны свободное и полное развитие личности. Система правовой охраны ценностей новой России должна быть организована с тем, чтобы лежащие в ее основе вопросы администра-

¹ Российская газета. 2003, 17 мая. № 93.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 8 августа 2009 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; 2009. № 33. Ст. 4127.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011 – 2015 годы» // СЗ РФ. 2011. № 5. Ст. 739.

тивной ответственности прежде всего и любого иного государственно-властного реагирования решались во имя защиты как прав личности, так и заложенного в законе социального порядка. Очевидно, что в условиях правового государства административная ответственность приобретает двойную направленность: во-первых, на защиту свобод и прав личности, во-вторых, на надежную охрану общественного правопорядка от нарушений. В зависимости от того, насколько точно реализуются требования правовых норм, устанавливающих ответственность, определяется степень прочности и незыблемости правопорядка в государстве.

Административно-правовое регулирование охраны права собственности на жилые помещения в условиях изменившейся роли государства, органов исполнительной власти, кардинального изменения структуры жилищного фонда, в том числе по формам собственности (доля частного жилищного фонда увеличилась до 87,2 %, а доля государственного и муниципального жилищного фонда сократилась до 12,8 %), самостоятельности органов местного самоуправления приобретает особую значимость, закономерно вытекающую из усложнения характера и структуры экономических отношений, приватизации государственной и общественной собственности, увеличения числа граждан, располагающих различными видами собственности и нуждающихся в ее охране.

Вместе с тем анализ правоприменительной практики позволяет сделать вывод о систематическом несоблюдении требований жилищного законодательства, как со стороны государства в лице его органов и должностных лиц, так и со стороны граждан и организаций, что вызвано отсутствием эффективного механизма правоохраны правовых норм.

Так, государственная статистика последних лет свидетельствует о непрерывном росте количества обращений граждан в государственные органы за охраной и защитой своих прав и свобод. Показательны, в частности, данные работы Уполномоченного по правам человека в России: в 1998 г. в его адрес поступило 6978 жалоб и обращений граждан, а в 2009 г. – 32043, где около 30% составляют жалобы по вопросам жилищного законодательства⁴. Согласно обобщенной статистической информации по итогам работы государственных жилищных инспекций в субъектах Федерации в результате обследований в 1997 г. выявлено 166,3 тыс., а в 2010 г. – 744,5 тыс. нарушений в жилищной сфере; вынесено постановлений о наложении штрафных санкций в соответствии с КоАП РФ за нарушение жилищного законодательства в 1997 г. на сумму около 60 млн. рублей, а за 2010 г. – 274,7 млн. рублей⁵. Анализ структуры и динамики правонарушений показывает, во-первых, количество нарушений жилищного законодательства стремительно растет и не последней причиной этого является низкое качество предоставляемых коммунальных услуг и ра-

⁴ См.: Доклад «О деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 1998 году» // Российская газета. 1999, 10 и 11 марта; Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2009 год // Российская газета. 2010, 28 мая. № 115.

⁵ См.: Отчеты об итогах работы Государственной жилищной инспекции РФ // URL: <http://www.gji.tver.ru> (дата обращения: 17 апреля 2011).

бот по обслуживанию и ремонту жилищного фонда, во-вторых, характерными правонарушениями среди юридических лиц являются нарушения правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, технической эксплуатации жилищного фонда, а среди физических лиц – нарушения правил пользования жилыми помещениями, в-третьих, необходимость усиления государственного контроля за содержанием, сохранностью и использованием жилищного фонда, в-четвертых, несовершенство нормативной базы. Отсюда как показывает судебная практика имеет место тенденция, как к общему, так и процентному росту количества дел по поводу нарушений, посягающих на право собственности на жилые помещения и установленный порядок их использования (ст.ст. 7.21, 7.22, 7.23 КоАП РФ).

Крайне сложными на практике остаются и вопросы, касающиеся терминологии в действующих законах и подзаконных актов, их неоднозначном толковании, отсутствии необходимого понятийного аппарата; характеристики административного нарушения жилищного законодательства, его содержания и признаков; определения особенностей граждан, должностных лиц и юридических лиц в качестве субъектов административных правонарушений в жилищной сфере, определения поставщика, исполнителя, потребителя коммунальных услуг; противоречия законодательства субъектов Федерации, устанавливающего административную ответственность в жилищной сфере, федеральному законодательству; разграничения подведомственности жалоб индивидуальных предпринимателей и юридических лиц на постановления государственных органов о привлечении их к административной ответственности и др. Все это приводит к снижению правоохранительной и предупредительной роли административно-деликтного законодательства, а, в конечном итоге, – к неэффективности административно-деликтной политики в целом. В связи с этим ощущается потребность в научно-теоретическом осмыслении института административной ответственности за нарушения жилищного законодательства путем его комплексного рассмотрения, выявления основных теоретических проблем и поиска путей их разрешения, которые могли бы послужить основой для выработки предложений по совершенствованию правового регулирования.

Состояние и степень научной разработанности проблемы. Проблемы административной ответственности всегда находились в сфере различных научных интересов.

Известное единство с юридической ответственностью и производный от нее характер института административной ответственности позволили направить изначально свои изыскания в область общетеоретического знания. Отсюда основой исследования послужили труды, затрагивающие проблемы юридической ответственности на общетеоретическом и отраслевом уровнях, таких ученых, как: С.С.Алексеев, М.И.Байтин, С.Н.Братусь, В.М.Горшенев, О.С.Иоффе, Д.А.Керимов, В.Н.Кудрявцев, О.Э.Лейст, Н.С.Малеин, А.В.Малько, Н.И.Матузов, П.Е.Недбайло, В.С.Нерсесянц, С.В.Поленина, И.А.Ребане, И.С.Самощенко, М.С.Строгович, Б.Н.Топорнин, М.Х.Фарукшин, Ф.Н.Фаткуллин, Н.И.Химичева, Л.С.Явич и др.

В административно-правовой науке рассмотрение мер административной ответственности проводилось преимущественно через анализ ранее и ныне действующих источников законодательства об административных правонарушениях. Основу учения об административной ответственности составил богатый в содержательном смысле теоретический материал ученых, внесших существенный вклад в разработку отдельных проблем административной ответственности: А.Б.Агапов, Ю.С.Адушкин, А.П.Алехин, Д.Н.Бахрах, К.С.Бельский, И.И.Веремеенко, И.А.Галаган, Е.В.Додин, А.С.Дугенец, М.И.Еропкин, В.В.Игнатенко, А.П.Клюшниченко, С.Д.Князев, Ю.М.Козлов, Н.М.Конин, П.И.Кононов, А.П.Коренев, Б.М.Лазарев, А.Е.Лунев, И.В.Максимов, В.М.Манохин, М.Я.Масленников, В.И.Новоселов, А.Ф.Ноздрачев, И.В.Панова, Л.Л.Попов, Б.В.Россинский, Н.Г.Салищева, В.Е.Севрюгин, П.П.Сергун, Ю.П.Соловей, В.Д.Сорокин, Ю.Н.Старилов, С.С.Студеникин, М.С.Студеникина, Ю.А.Тихомиров, Н.Ю.Хаманева, А.П.Шергин, В.А.Юсупов, А.Ю.Якимов, О.М.Якуба.

Для обоснования положений диссертации огромное значение также имели труды специалистов в области жилищного права, среди которых: С.И.Аскназий, Ю.Г.Басин, Б.М.Гонгало, В.П.Грибанов, О.А.Красавчиков, П.В.Крашенинников, В.Н.Литовкин, Г.И.Петрищева, П.И.Седугин, Г.А.Свердлык, Ю.К.Толстой, В.Ф.Чигир, Г.Ф.Шешко.

С вступлением в законную силу в 2002 г. Кодекса РФ об административных правонарушениях, а в 2005 г. Жилищного кодекса РФ стали появляться специальные научные исследования по отдельным аспектам института административных правонарушений в жилищно-коммунальной сфере, среди которых можно отметить диссертации Л.П.Ягодиной «Управление жилищно-коммунальным хозяйством: организационно-правовые аспекты» (2008 г.), Р.Б.Поздняковой «Административно-правовое регулирование в области охраны права собственности на жилые помещения по законодательству России» (2008 г.) и Т.С.Плехановой «Административные правонарушения в жилищно-коммунальной сфере» (2009 г.).

Объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования.

Объект исследования включает общественные отношения, складывающиеся по поводу установления, применения и реализации административной ответственности за нарушение жилищного законодательства.

Предмет исследования составляют теоретические и практические вопросы, связанные с определением содержания института административной ответственности за нарушение жилищного законодательства и его функционированием на современном этапе в свете действующего законодательства.

Отсюда *целью* исследования является всестороннее комплексное изучение института административной ответственности за нарушение жилищного законодательства, его теоретическое и практическое исследование, разработка предложений по совершенствованию действующего административно-деликтного законодательства и правоприменительной практики субъектов административной юрисдикции.

Достижение поставленной цели исследования потребовало решения следующих *основных задач*: 1) раскрыть сущность и юридическую природу категорий «защита» и «охрана», «административный порядок защиты», «административно-правовая охрана»; 2) проанализировать порядок, содержание государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его принадлежности, а также за обеспечением прав и законных интересов граждан и государства при предоставлении населению жилищных и коммунальных услуг; 3) выявить общие признаки и особенности нарушения жилищного законодательства, определить его сущность и сформулировать определение административного правонарушения жилищного законодательства; 4) исследовать структурные элементы административной ответственности и выявить ее особенности за нарушение жилищного законодательства; 5) рассмотреть и дать характеристику состава административного правонарушения жилищного законодательства, выявить признаки объекта и объективной стороны, субъекта и субъективной стороны данного правонарушения; 6) проанализировать административные наказания за административного правонарушения жилищного законодательства; 7) определить действенный механизм привлечения к административной ответственности за административного правонарушения жилищного законодательства должностных и юридических лиц; 8) выработать научные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения.

Методологическая основа. Для правильного, объективного и полного разрешения изложенных выше задач автор использует комплекс современных методов познания, разработанных философской наукой и применяемых юридическими науками: всеобщий (материалистическая диалектика), общенаучные (анализ (структурный), синтез, системный и функциональный подходы), частнонаучные (исторический подход, статистический, логический и математический) и частноправовые (формально-юридический и сравнительно-правовой) методы.

Их использование в совокупности позволило осуществить всесторонний, комплексный анализ предмета исследования, сделать теоретические обобщения, сформулировать практические рекомендации и выводы. Указанные методы применялись в сочетании с требованиями объективности, всесторонности познания.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют: Конституция РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Жилищный кодекс РФ, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, а также законодательство субъектов РФ. Для решения отдельных задач исследования проведен обстоятельный анализ важнейших международно-правовых документов в области прав человека.

Эмпирическая база диссертационного исследования основана на анализе решений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, региональной судебной практики, а также правовых позициях Европейского Суда по правам человека; административно-юрисдикционной практики государственных жилищных инспекций 83 субъектов Федерации.

Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней предпринята попытка комплексного, системного исследования теоретических и практических аспектов административной ответственности за нарушение жилищного законодательства в соотношении с новыми правовыми и социально-экономическими реалиями российского общества, что позволило определить существующие проблемы правового регулирования и обосновать выводы и предложения, имеющие теоретическую и практическую значимость, рекомендации по совершенствованию административно-деликтного законодательства.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1) делается вывод о том, что административно-правовая охрана жилищного законодательства представляет собой деятельность уполномоченных субъектов: во-первых, направленную на создание оптимальных условий и выработку необходимых средств, гарантирующих гражданам реализацию жилищных прав; во-вторых, по рассмотрению в административном порядке жалоб на действия (бездействия) и решения органов исполнительной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающих жилищные права; в-третьих, по привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности за совершение правонарушений, посягающих на право собственности на жилые помещения и установленный порядок их использования;

2) обосновывается, что административная ответственность за нарушение жилищного законодательства – это составная часть административного принуждения, особый вид юридической ответственности, заключающаяся в возникающем в связи с совершением лицом административного правонарушения в области охраны собственности, посягающим на установленный порядок пользования гражданами жилыми помещениями, правила эксплуатации жилых домов и (или) жилых помещений и оборудования, интересы населения в области коммунального обслуживания особом состоянии ограничения его прав и свобод, обусловленного административным преследованием и административным наказанием в виде предупреждения или административного штрафа такого лица;

3) доказывается, что административное правонарушение жилищного законодательства – это общественно вредное, противоправное, виновное деяние в области охраны собственности, посягающее на установленный порядок пользования гражданами жилыми помещениями, правила эксплуатации жилых домов и (или) жилых помещений и оборудования, интересы населения в области коммунального обслуживания, за которое КоАП РФ и законами субъектов Федерации установлена административная ответственность в виде предупреждения или административного штрафа на деликтоспособных граждан, должностных лиц и юридических лиц;

4) делается вывод о том, что институт административной ответственности за нарушение жилищного законодательства сложился постепенно, пройдя длительный путь эволюционного развития, в разрезе которого, – из учета уровня и объема регулирования административно-деликтных отношений, – выделяются три основных этапа: 1) с 1917 г. по 1980 г., 2) с 1980 г. по 2002 г. и 3) современный.

5) исходя из проведенного сравнительного анализа регионального законодательства по осуществлению административно-юрисдикционных полномочий государственных жилищных инспекций субъектов Федерации делается вывод о том, что наблюдаются разные подходы к модели регулирования правового статуса государственных жилищных инспекций, в частности, к формированию органа, его структуре, компетенции, ответственности, что в итоге негативно сказывается на эффективном осуществлении контрольных функций за качеством предоставления жилищных и коммунальных услуг, использованием и сохранностью жилищного фонда. В этой связи автор считает, что многочисленные правовые коллизии, в сфере контрольной деятельности жилищных инспекций диктуют необходимость оптимизировать полномочия между федеральными органами исполнительной власти и органами субъектов Федерации, местного самоуправления, упорядочив и четко их разграничив;

б) определяются административные правонарушения в области жилищных отношений и тесно связанных с ними других сфер общественных отношений, предусмотренных в административно-деликтном законе. Аргументируется, что широкий круг административных деликтов в данной сфере объясняется тем, что, во-первых, жилище выступает не только как объект права собственности, права владения, права пользования, а также как объект управления и эксплуатации, а, во-вторых, жилищное законодательство распространяет свое действие на одну из больших групп общественных отношений – административных, которая имеет свой состав (учет граждан, не только нуждающихся в улучшении своих жилищных условий, но и нуждающихся в жилье; распределение, перераспределение и предоставление жилища гражданам; отношения по управлению жилищным фондом, организации ремонта и эксплуатации жилых домов, функционирования жилищного хозяйства, технического учета площади жилищного фонда). Доказывается принципиальный выбор составов административных правонарушений (ст.ст. 7.21, 7.22, 7.23 КоАП РФ) для детального анализа;

7) делается вывод, что общим объектом административных правонарушений, посягающих на правоотношения в жилищной сфере (ст. 7.21 – 7.23 КоАП РФ) служат общественные отношения, представляющие собой связи между социальными субъектами, складывающиеся как результат массовой предметной деятельности людей, имеющие типизированный, устойчивый характер, существующие в масштабах всего общества, определяющие его социально-экономическую природу, основные сферы социальной жизни и структуру общества, урегулированные разнотраслевым законодательством, в котором находят свое внешнее проявление свойственные им организованность и охраняемые нормами законодательства об административных правонарушениях;

8) доказывается, что субъектный состав административных правонарушений жилищного законодательства обусловлен спецификой общественных отношений, регулируемых жилищным законодательством, что диктует необходимость выделения специального субъекта указанных административных правонарушений, под

которым понимается лицо, обладающее предусмотренными нормой права юридически значимыми признаками, которые могут быть как прямо закреплены в административно-деликтном законе, так и непосредственно вытекать из него, влияющими на размер, вид административного наказания и порядок привлечения к ответственности.

9) на основе исследования видов административных наказаний, назначаемых за совершение административных правонарушений жилищного законодательства (предупреждение, административный штраф), сделан вывод о необходимости совершенствования системы административных наказаний, в частности, о перспективности установления в санкциях исследуемых статей КоАП РФ таких административных наказаний как дисквалификация и административное приостановление деятельности;

10) обосновывается целесообразность внесения ряда изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: а) изложить статью 7.21 КоАП РФ в следующей редакции:

«Статья 7.21. Нарушение правил пользования жилыми помещениями

1. Нарушение порядка согласования переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, а равно самовольные переустройство и (или) перепланировка жилых помещений либо использование их не по назначению, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 настоящей статьи, –

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот рублей до трех тысяч рублей, на должностных лиц – от пяти тысяч до двадцати пяти тысяч рублей, на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

2. Разрушение и (или) повреждение жилых помещений, а равно их оборудования –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей, на должностных лиц – от десяти тысяч до сорока тысяч рублей, на юридических лиц – от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

3. Самовольные переустройство и (или) перепланировка жилых помещений либо использование их не по назначению, существенно изменившие условия пользования жилым помещением, а равно самовольное изменение границ общего имущества в многоквартирном доме –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч рублей до пяти тысяч рублей, на должностных лиц – от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до семисот тысяч рублей».

б) изложить статью 7.22 КоАП РФ в следующей редакции:

«Статья 7.22. Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений

1. Нарушение лицами, ответственными за содержание жилых помещений, правил содержания и ремонта жилых помещений, а равно общего имущества в многоквартирном доме, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей, на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей.

2. Те же действие, совершенные лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, –

влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до одного года; на юридических лиц – от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

3. Нарушение порядка признания жилого помещения непригодным для проживания, а равно нарушение правил перевода нежилого помещения в жилое либо жилого помещения в нежилое, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц - от сорока тысяч до ста тысяч рублей».

в) изложить статью 7.23 КоАП РФ в следующей редакции:

«Статья 7.23. Нарушение правил предоставления коммунальных услуг

1. Нарушение правил предоставления гражданам коммунальных услуг, нарушение порядка перерасчета платы за отдельные виды коммунальных услуг за период временного отсутствия потребителей в занимаемом жилом помещении, порядка изменения размера платы за коммунальные услуги при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц – от трех тысяч до десяти тысяч рублей, на юридических лиц – от двадцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

2. То же действие, совершенное лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от семи тысяч до пятнадцати тысяч рублей либо дисквалификацию сроком на шесть месяцев; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей».

а) дополнить КоАП РФ следующей статьей:

Статья 7.23.1. Неправильный расчет платы за жилое помещение и коммунальные услуги

Неправильный расчет платы за жилое помещение и коммунальные услуги, в том числе с нарушением установленных размеров, без учета объема потребляемых коммунальных услуг, наличия льгот или иных установленных законом обстоятельств, влияющих на такой расчет, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех до десяти тысяч рублей.

Научная и практическая значимость. Теоретическое значение исследования заключается в том, что его положения развивают и конкретизируют определение административной ответственности, ее элементов, механизма административно-наказательного воздействия в жилищной сфере и административно-деликтную юриспруденцию, в целом.

Практическая значимость состоит в выработке и обосновании комплекса полезных для внедрения в учебный процесс результатов диссертационного исследования, включая систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации широкого спектра практических работников при рассмотрении тематики административного принуждения и административной ответственности. В работе выдвигаются основанные на положениях конституционного и международного права предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях.

Правовые позиции по ряду вопросов ориентированы на улучшение техники правового установления административно-правовых запретов и их применения в процессе государственно-властного преследования и судебной практике на различных уровнях территориальной организации и функционально-предметной специализации государственной власти в России.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические выводы диссертации систематически докладывались на заседаниях кафедры конституционного и административного права ФГОУ ВПО «Астраханский государственный технический университет» для внедрения в образовательный процесс и учебно-методическую работу. Правовая позиция автора отражена в опубликованных по теме исследования статьях, тезисах докладов и других публикациях.

Выносимые на защиту положения докладывались на международных, всероссийских, межрегиональных, региональных конференциях, совещаниях, «круглых столах» в городах Москве, Саратове, Пензе, Астрахани и др. Результаты исследований используются в работе Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Астраханской области.

Ряд основных положений диссертации апробировался при разработке проекта Закона Астраханской области «Об административных правонарушениях» (2007 г.) и использовался в процессе участия в подготовке заключений по проектам регионального законодательства.

Результаты исследования отражены автором в учебно-методическом комплексе по преподаваемым спецкурсам «Административная ответственность в Российской Федерации» и «Жилищное право».

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, указывается на цель и задачи диссертационной работы, ее методологическую основу, теоретическую и эмпирическую базы, формулируются положения, выносимые на защиту, подтверждается научная новизна и практическая значимость полученных выводов, отмечается их апробация.

Первая глава **«Понятие и содержание административной ответственности за нарушение жилищного законодательства»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Жилищное законодательство как объект административно-правовой охраны»* автор раскрывает понятие, содержание жилищного законодательства, его систему, как основу реализации конституционного права на жилище и объекта административно-правовой охраны.

Отмечается, что Жилищный кодекс РФ демонстрирует расширительный подход к определению законодательства, при котором оно отождествляется с простой совокупностью нормативных правовых актов. Отсюда изложение диссертационного материала ведется с позиций «широкого» понимания жилищного законодательства, ибо сегодня такой подход позволяет охватить все уровни правового регулирования разнородных общественных отношений и одновременно избежать понятийной тавтологии при характеристике нормативно-правовых актов, сохранить целостность и логическую завершенность концепции исследования.

Вместе с тем, констатируется, что, во-первых, непоследовательность в подходах к определению законодательства свидетельствует об отсутствии четко сформировавшейся концепции законотворчества, неразработанности по этому вопросу юридической догматики и крайне невысоком уровне юридической техники в федеральном законотворческом процессе, что создает известные трудности для уяснения его состава, процедуры применения, во-вторых, исходя из идеи правового государства, в будущем целесообразен формально-юридический подход к определению жилищного законодательства, что должно получить соответствующее нормативно-правовое закрепление. Но это вопрос перспективы. Отказаться от широкого толкования термина «законодательство» и перейти к узкой его трактовке в одночасье невозможно. Нужен определенный период, чтобы предложенная новелла получила более четкое теоретическое обоснование, прошла научную апробацию, стала приемлемой на практике.

Характеристика комплексности жилищного законодательства базируется на исследовании предмета и метода правового регулирования, исходя из которых жилищные отношения разделяются на две большие группы: частные и публичные. Каждая из групп отношений обладает своими особенностями, признаками, а также имеет установочные цели, каковыми является реализация соответственно частных и публичных интересов. Группа публичных отношений включает: управление собственностью на жилище, в частности управление публичными формами собственности в условиях рынка жилья; систему государственных органов управ-

ления и их полномочия; организацию эксплуатации и ремонта жилищного фонда; функционирование жилищного хозяйства; государственный технический учет жилищного фонда, контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда; учет граждан, нуждающихся в жилом помещении, распределение, перераспределение и предоставление жилых помещений в домах публичных форм собственности. Доказывается, что о публично-правовом характере данной группы отношений решительно высказывается и судебная практика.

Автор не разделяет негативных воззрений ученых на включение административно-правовых отношений в жилищное законодательство и характеристики частных и публичных начал, как взаимоисключающих и полярных.

Разнообразием интересов в жилищной сфере продиктовано и наличие двух методов – диспозитивного и императивного – правового регулирования, влияющих на дифференциацию жилищного законодательства.

При регулировании императивным методом возникают публично-правовые отношения, построенные на началах субординации субъектов. Регулирование в этом случае основано на властно-императивных началах. На использовании этого метода построена система государственного управления в жилищной сфере в целом и управления государственным (муниципальным) жилищным фондом, в частности; осуществляется контроль за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, соответствием качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства; за соблюдением установленных законодательством требований при осуществлении жилищного строительства. В целом, органами государственной власти и местного самоуправления обеспечиваются условия для реализации гражданами права на жилище. К данному типу регулирования также относится и административное принуждение, включающее в себя действия компетентных государственных органов и должностных лиц по привлечению к административной ответственности субъектов административных правонарушений в жилищной сфере.

Исследование ключевых законодательных терминов: базисного – «жилище» и взаимосвязанные с ним – «жилое помещение», «жильё» показало, что, во-первых, «жилище» (определяемое нормами международного и конституционного законодательства) и «жилое помещение» (определяемое нормами отраслевых законодательств – жилищного и административного), выражая публичный интерес в несколько разных плоскостях, разграничиваются по своей природе, содержанию объектов прав и обладают разными правовыми режимами, что важно для адекватности административно-правового регулирования жилищных отношений, которая во многом определяется использованием законодателем юридического понятийного аппарата, способного наиболее точно отражать существо характеристик объектов в жилищной сфере; во-вторых, «жильё» и «жилое помещение» равнозначны

по своему юридическому содержанию, что подтверждают правовые позиции Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека.

Таким образом, автор приходит к выводу, что жилищное законодательство, обладая одним объектом регулирования – жилым помещением, отличается множественностью (разнородностью) отношений по предмету, методу правового воздействия, а фактор комплексности позволяет законодателю системно подойти к регулированию всей социальной технологической цепочки, механизма удовлетворения жилищных потребностей граждан, привлекая объединенные функциональным единством, разноотраслевые нормы, которые призваны регулировать жилищные отношения.

Автор разграничивает термины «охрана» и «защита», получившие различное толкование в законодательстве, проецируя результат анализа на такие взаимосвязанные и взаимообусловленные категории, как административно-правовой порядок защиты жилищных прав и административно-правовой охраны жилищного законодательства. Путем анализа федерального законодательства доказывается, что термин «защита» является составляющим элементом термина «охрана», как правило, обретая юридическую силу с момента принятия определенных действий (деятельности) субъектами отношений, т.е. обладает подвижным, волевым характером, а по своей правовой природе носит вторичный (не по значению) характер, и в этом смысле произведен от организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения категории «охрана», в том числе в жилищной сфере.

На основе имеющейся правовой доктрины и практики раскрыты понятие административно-правовой охраны, ее эволюция, основные элементы, сущность, место и роль в системе методов государственного воздействия. Приводится статистика работы Уполномоченного по правам человека в РФ с 1998 г. по 2009 г., свидетельствующая о непрерывном росте количества обращений граждан в государственные органы за охраной и защитой своих жилищных прав.

Отмечается, что административно-правовую охрану жилищного законодательства можно рассматривать как относительно самостоятельный институт административного права, который состоит из совокупности правовых норм, регулирующих жилищные отношения (организационные, складывающиеся по вертикали на началах власти, подчинения и имущественные, формирующиеся на началах равенства их участников).

В исследовании констатируется, что Конституция РФ и действующее административное, жилищное законодательство закрепляют целый ряд положений, посвященных юридическим процедурам, формам и методам административно-правовой охраны жилищных прав, система которых в развернутом виде состоит из юридических норм (положений) следующих разновидностей: 1) об источнике жилищных прав граждан; 2) о необходимости административно-правовой охраны жилищных прав как обязанности государства, органов государственного управления признавать, соблюдать и защищать эти права; 3) о характере административно-правовой охраны жилищных прав граждан; 4) о целях и направлениях админи-

стративно-правовой охраны жилищных прав граждан; 5) о структуре административно-правовой охраны жилищных прав граждан (например, установление федерального законодательства и законодательства субъектов РФ); 6) о системе органов, осуществляющих административно-правовую охрану жилищных прав граждан; 7) о путях, формах и методах осуществления административно-правовой охраны жилищных прав граждан (комплексность, гарантирование, обжалование, административная ответственность, ограничение, обязывание, запрещение).

Во втором параграфе *«Понятие и структура административной ответственности за нарушение жилищного законодательства»* выявляются обстоятельства, определяющие специфику административного принуждения, специализация мер которого вызвана правовой природой самого государственного принуждения, поставленных в силу этого в зависимость от факторов отраслевого формирования правовой системы государства. Подчеркивается, что административное принуждение, будучи мощным средством удержания поведения субъектов общественных отношений в рамках правового образа действий, отличается сложностью и многообразием своей природы.

На основе имеющейся правовой доктрины рассматриваются общие и специфические признаки административной ответственности за нарушение жилищного законодательства. Отмечая отсутствие единства во взглядах на понятие административной ответственности, автор присоединяется к формулированию административной ответственности (И.В.Максимов) как возникающего в связи с совершением лицом административного правонарушения особого состояния ограничения его прав и свобод, обусловленного административным преследованием и административным наказанием такого лица. Будучи связанной с указанными категориями (административное преследование и наказание), административная ответственность получает вполне реальное деятельное содержание и степень ее осязаемости непреложно связана с функционированием государственного аппарата. Отсюда и эффективность борьбы с административными правонарушениями, неотвратимость административной ответственности связаны не с некими частными обязательствами, а с обязанностями государства по охране правопорядка, конституционной законности и безопасности в обществе.

Особенности административной ответственности за нарушение жилищного законодательства раскрываются на основе исследования элементов ее структуры: оснований, субъектов, правовых условий привлечения к административной ответственности, мер и процедуры административной ответственности.

При рассмотрении нормативного основания административной ответственности за нарушение жилищного законодательства, показывая охранительную функцию административно-деликтного закона, подчеркивается, что в отличие от КоАП РСФСР, где административные правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства определялись в отдельной главе, пусть и самой лапидарной, в действующем КоАП РФ многочисленные составы

проступков в жилищно-коммунальной сфере обнаруживаются в абсолютно разных главах, где объектами правонарушений выступают различные категории.

Автор определяет широкий перечень административных правонарушений в сфере жилищных и тесно связанных с ними отношений, обусловленных тем, что: 1) жилище выступает не только как объект права собственности, права владения, права пользования, но и как объект управления и эксплуатации; 2) жилищное законодательство распространяет свое действие на одну из больших групп общественных отношений – административных, которая имеет специфический состав. Доказывается принципиальный выбор составов административных правонарушений (ст.ст. 7.21, 7.22, 7.23 КоАП РФ) для последующего анализа.

При рассмотрении фактического основания административной ответственности исследуются признаки административного правонарушения жилищного законодательства: общественная вредность деяния, противоправность, виновность и наказуемость, которые признаются в качестве основных и в судебной практике.

Раскрываются особенности субъектного состава административной ответственности за нарушение жилищного законодательства, формулируется и выявляется общий и специальный субъекты составов административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 7.21, 7.22, 7.23 КоАП РФ.

При характеристике правовых условий привлечения к административной ответственности указывается на неоднозначность вопроса о сущности вины юридических лиц, как в науке административного права, так и в практике. Автор полагает, что административная ответственность юридических лиц за нарушение жилищного законодательства – это ответственность субституциональная, преломляющаяся через вину физических лиц.

Разбор мер административной ответственности приводит диссертанта к выводу о том, что, выражая общие параметры административно-наказательного воздействия на правонарушителя, административное наказание, в виде предупреждения или административного штрафа, выступает мерой, завершающей административное преследование и итоговым показателем административной ответственности за нарушение жилищного законодательства.

Завершается анализ структуры административной ответственности рассмотрением вопросов производства по делам об административных правонарушениях за нарушение жилищного законодательства, которое как одно из ключевых направлений деятельности органов исполнительной власти носит односторонний (властный) характер и выражает собой процессуальный аспект преследования нарушителя правил административно-правового характера.

На основе всестороннего анализа автор определяет административную ответственность за нарушение жилищного законодательства и административное правонарушение жилищного законодательства.

В третьем параграфе «*Контрольно-юрисдикционные полномочия государственной жилищной инспекции*» акцентируется внимание на контрольной функции государства, по своей конституционно-правовой природе производной от его ор-

ганизирующего и регулирующего воздействия на общественные отношения в жилищной сфере, и присущей всем государственным органам в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления. Осуществление контроля представляется сегментом административно-правового регулирования жилищной сферы, за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам и является компетенцией органов государственной власти РФ, ее субъектов, в частности, в лице государственной жилищной инспекции.

Главный аргумент, подтверждающий необходимость государственной жилищной инспекции, в том, что если есть собственность, есть рынок, то обязательно должна быть структура, которая контролирует выполнение законов и нормативов, защищая тем самым интересы государства или граждан.

Проведя историческое обозрение нормативных установлений сущности и социального назначения государственного жилищного контроля автор приходит к выводу, что на регулировании административно-правового статуса (целевого блока элементов, административной правосубъектности, внешнеорганизационного и внутриорганизационного блоков элементов) государственных жилищных инспекций отражалась специфика законодательства и жилищной политики России определенного периода. Также доказывается, что в период между Февральской и Октябрьской революциями в Москве в 1917 г. впервые были сделаны попытки, которые можно рассматривать как кратковременный и положительный опыт, организации жилищной инспекции, прекратившие свое существование с ликвидацией районных дум. А начало работы жилищной инспекции в советской России было положено Постановлением НКВД РСФСР от 30 октября 1917 г. «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса», которое предоставило городским самоуправлениям право учреждать жилищную инспекцию, определяя ее организацию и круг ведения⁶.

Исходя из анализа нормативных положений диссертант считает, что под государственным контролем за использованием и сохранностью жилищного фонда понимается наблюдение в целях проверки и проверку инспекцией использования, эксплуатации и ремонта жилищного фонда. В этих целях Главная государственная жилищная инспекция осуществляет основные функции (по предмету деятельности), которые являются определяющими по отношению и к организационной структуре органа и системы управления: организации системы и процесса управления; управления трудовыми ресурсами; управления научно-техническим развитием отрасли и технической подготовкой; прогнозирования и планирования.

Для решения поставленных задач органы государственной жилищной инспекции наделены государственно-властными полномочиями (по правовым формам деятельности в зависимости от юридических последствий): 1) оперативно-

⁶ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 14. (2-е изд.).

исполнительными (проведение инспекционных обследований и проверок подконтрольных объектов; дача предписаний собственникам, владельцам и пользователям жилищного фонда и придомовых территорий об устранении выявленных нарушений; дача представлений об аннулировании или приостановлении действия лицензий на осуществление деятельности юридическими и физическими лицами, допускающими грубые нарушения жилищного законодательства, правил и нормативов, связанных с использованием, содержанием и ремонтом жилищного фонда; вынесение заключений о пригодности домов и помещений для проживания); 2) юрисдикционными (рассмотрение дела об административных правонарушениях).

Государственная жилищная инспекция действует на двух уровнях власти – федеральном и региональном. Вместе с тем полномочия по осуществлению государственного контроля за состоянием жилищного фонда фактически осуществляют государственные жилищные инспекции субъектов РФ, а роль Главной государственной жилищной инспекции России сводится к нормативно-методическому обеспечению их деятельности. Поэтому для объективного рассмотрения деятельности, осуществляемой государственными жилищными инспекциями субъектов РФ, автору представляется целесообразным, представить сравнительный анализ по осуществлению контрольно-юрисдикционных полномочий инспекций 83 субъектов РФ с 2005 по 2010 гг., взяв за основу федеральные округа.

Анализ регионального законодательства показал, что хотя во всех субъектах Федерации, в той или иной степени, осуществляется контроль за обеспечением прав и законных интересов граждан и государства при предоставлении населению жилищных и коммунальных услуг, но наблюдаются разные подходы к модели регулирования правового статуса государственных жилищных инспекций, в частности, к формированию органа, его структуре, компетенции, ответственности.

К первой группе относятся субъекты РФ, которые региональными нормативными актами определили статус государственных жилищных инспекций, как органов, обладающих правами юридического лица, специально уполномоченных для осуществления административно-юрисдикционных и контрольных функций за качеством предоставления жилищных и коммунальных услуг, использованием и сохранностью жилищного фонда. Здесь государственная жилищная инспекция представляет собой: орган (специальный, функциональный, отраслевой, уполномоченный) исполнительной власти; исполнительный орган государственной власти; государственное учреждение; государственный орган; отдел по государственному контролю в области жилищных отношений; орган администрации.

Вторую группу, составляют субъекты Федерации, где государственные жилищные инспекции были реорганизованы в форме слияния, присоединения, преобразования, а их функции переданы другим региональным исполнительным органам государственной власти: ее правопреемникам; иным уполномоченным органом исполнительной власти; или государственная жилищная инспекция является специфичным структурным подразделением (отделом, подотделом) без образования юридического лица, т.е. технологически зависимым, без возможности авто-

номной от основной организации деятельности (в Южном федеральном округе: Республика Адыгея и Астраханская область, где государственная жилищная инспекция входит в структуру Управления государственных инспекций по надзору за строительством зданий, сооружений и эксплуатацией жилищного фонда и в службу строительного и жилищного надзора соответственно; в Северо-Кавказском федеральном округе: Карачаево-Черкесская Республика, где государственная жилищная инспекция упразднена, а ее функции выполняет отдел жилищно-технологического контроля Департамента жилищно-коммунального хозяйства Министерства строительства, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства; в Приволжском федеральном округе: Республика Марий Эл, где функции государственной жилищной инспекции возложены на Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства; в Дальневосточном федеральном округе: Чукотский автономный округ, где государственная жилищная инспекция является структурным подразделением Департамента промышленной политики, строительства и жилищно-коммунального хозяйства).

Автор приходит к выводу, когда руководство субъектов РФ, вопреки смыслу федеральных установлений, не наделяет государственную жилищную инспекцию правами юридического лица, то в результате не только недопустимо лишает ее самостоятельности как государственного органа, но и ставит реализацию ее компетенции в зависимость от усмотрения конкретного должностного лица или органа, а главным ориентиром деятельности становятся не интересы населения, а позиция и мнение вышестоящих инстанций.

Подчеркивается, что огромное значение для практического применения в рамках правоприменительной деятельности органов государственной жилищной инспекции, представляющей собой выявление, пресечение и возложение ответственности за совершение административных правонарушений в жилищной сфере, приобретают инструменты современного государственного управления – административные регламенты исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, заполнившие ранее существовавший «правовой вакуум» в части процессуального регулирования конкретных процедур государственного управления, связанных с осуществлением функций государственного управления, и способствующие поддержанию режима законности.

Исходя из критического анализа существующего правового регулирования позитивных административных процедур обосновывается потребность в теоретическом анализе понятия, сущности, признаков, места административных процедур в системе административного права, а также в создании теоретической базы для нормативной основы административных процедур – Закона «Об административных процедурах».

Вторая глава **«Составы административных правонарушений, посягающих на правоотношения в жилищной сфере»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Административная ответственность за нарушение правил пользования жилыми помещениями» дается характеристика объективных и субъективных признаков состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.21 КоАП РФ. Рассмотрен вопрос о классификации объектов проступков, раскрыто содержание общего, родового и видового объектов правонарушений, посягающих на правоотношения в жилищной сфере, которое является единым для всех рассматриваемых составов (ст. 7.21 – 7.23 КоАП РФ).

Автор критически относится к предложению о выделении в качестве самостоятельного родового объекта административных правонарушений – жилищно-коммунальную сферу (Т.С.Плеханова), считая, что понятие жилищной сферы является комплексным, включающим в себя две группы взаимосвязанных и взаимозависимых общественных отношений, напрямую связанных с реализацией права на жилище и в совокупности обеспечивающих удовлетворение жилищных потребностей граждан: собственно жилищные отношения; отношения по поводу коммунального обслуживания населения и ресурсоснабжения. Эти группы общественных отношений, в совокупности составляющие жилищную сферу, в отдельности представляют непосредственные объекты административных проступков, что подтверждается не только системным толкованием норм Жилищного кодекса РФ, но и судебной практикой.

Акцентируется внимание на непосредственном объекте административного правонарушения, который по содержанию находится как бы внутри видового и родового объектов и представляет собой общественные отношения, возникающие в связи с установлением условий и порядка пользования жилыми помещениями, урегулированные – в силу статьи 72 (п. «к») Конституции РФ жилищным законодательством. Одной из основных идей, на которой оно базируется, является абстрактная норма-принцип о необходимости обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению (ч. 1 ст. 1 ЖК РФ).

На основе подробного анализа диспозиции ст. 7.21 КоАП РФ, диссертантом отмечается: 1) непоследовательный подход к пониманию жилого помещения (объект), не стыкующегося с принципом системности права и затрудняющего понимание и применение деликтного законодательства и, в конечном счете, снижающего его эффективность. Если полной согласованности нельзя достичь между регулятивными и охранительными отраслями права, то, по крайней мере, это единство должно быть соблюдено в охранительном законодательстве; 2) неопределенность в применении и толковании теоретической конструкции состава административного правонарушения (объективная сторона), порождающая множество вопросов, от решения которых зависит квалификация, а иногда и само решение вопроса о возможности привлечения лица к административной ответственности. Поэтому судебная практика не всегда однозначно подходит к определению объективной стороны данного правонарушения, зачастую, расширительно толкуя данную норму, указывая, что гражданин (наниматель или собственник) в случае переоборудования помещения (в том числе нежилого) в жилом доме может быть

привлечен к административной ответственности по данной статье. Поэтому в целях устранения противоречия норм жилищного законодательства и законодательства об административных правонарушениях необходимо внести изменения в ст. 7.21 КоАП РФ в части приведения терминов, используемых в диспозиции данной статьи, в соответствии с жилищным законодательством.

Рассматривая субъектный состав данного правонарушения, исследуя судебную практику, автор приходит к выводу, что отсутствие в качестве субъектов административного правонарушения должностных лиц и юридических лиц является недостатком принципиального характера.

Доказывается, что состав правонарушения, предусмотренного ст. 7.21 КоАП РФ, является формальным. Поэтому последствия не входят в число обязательных признаков объективной стороны и не имеют значения для решения вопроса о юридической оценке (квалификации) и об ответственности правонарушителя. Достаточно лишь установить сам факт нарушения правового предписания.

Подводя итог анализа ст. 7.21 КоАП РФ, автор дает предложения по ее содержанию изменению и дополнению.

Во втором параграфе *«Административная ответственность за нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и жилых помещений»* раскрывается непосредственный объект посягательства административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.22 КоАП РФ – общественные отношения, возникающие в связи с установлением условий, порядка содержания и ремонта жилых домов (жилых помещений). Автор приходит к выводу, что законодатель не делает различий ни в правовом режиме объектов общего имущества различного целевого назначения, ни в правовом режиме общего имущества, предназначенного для обслуживания всех помещений в многоквартирном доме, и общего имущества, обслуживающего только часть помещений, входящих в состав многоквартирного дома. Не урегулированы и вопросы, возникающие в связи с развитием комплекса недвижимого имущества. Также не раскрывается сущность категории «содержание общего имущества», и как следствие, очерчивается объем охватываемых этим понятием работ и услуг весьма поверхностно.

В настоящее время существует необходимость в едином подходе к решению проблем жилищно-коммунального хозяйства, связанных со снижением издержек на содержание, эксплуатацию и реновацию объектов недвижимости в жилищной сфере, поставке коммунальных услуг. Такой подход, по мнению автора, обеспечивается систематизированным программным документом – Концепцией содержания, эксплуатации, ремонта и восстановления объектов жилищно-коммунального хозяйства, в которой должны быть заложены единые методические принципы. Диссертант считает, что жесткой регламентации на уровне ГОСТов и СНиПов подлежат параметры безопасности, здоровья (гигиены) и имущества граждан, экологии и ресурсопотребления. Остальные нормы могут не иметь жестких ограничений, а определять минимум, ниже которого спускаться нельзя, или максимум – верхний предел допустимости. Эти нормы могут нести

рекомендательный характер и зависеть от достатка и потребностей обладающих различными финансовыми возможностями граждан, а также технического развития технологий. Такой подход в сочетании с деликтным законодательством, предусматривающим суровые санкции за нарушение нормативов, позволит регулировать законами рынка отношения как в жилищно-коммунальном, так и в смежных с ним комплексах (например, строительном).

Исследуя объективную сторону данного административного правонарушения, автор анализирует наиболее типичные нарушения жилищного законодательства, в части нарушения правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений, опираясь на региональную судебную практику. Делается вывод, что применение ст. 7.22 КоАП РФ основывается скорее на единообразии в толковании и применении арбитражными судами норм права, чем на буквальном толковании норм права.

Раскрываются субъекты административной ответственности за указанное нарушение, в состав которых автор включает: товарищество собственников жилья и (или) его председателя, жилищный кооператив, управляющую организацию (юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы или индивидуальный предприниматель), с которой заключается договор управления многоквартирным домом. Проводится анализ противоречивой судебной практики по вопросам определения виновности управляющих организаций, как специализированных коммерческих организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами в качестве своей основной предпринимательской деятельности, председателя правления и правления товарищества собственников жилья, уполномоченных органом местного самоуправления муниципальных предприятий, в т.ч. до выбора способа управления многоквартирным домом за совершение правонарушения, предусмотренного ст. 7.22 КоАП РФ.

Автор полагает, что при разграничении нарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена ст.ст. 6.4 и 7.22 КоАП РФ, необходимо принимать во внимание что ст. 6.4 является специальной по отношению к ст. 7.22. С учетом этого, если административным органом будет выявлено нарушение санитарно-эпидемиологических требований к жилым зданиям и помещениям виновное лицо подлежит привлечению к административной ответственности только за правонарушение, предусмотренное ст. 6.4 КоАП РФ.

Учитывая явную несоразмерность последствий исследуемых нарушений виду и мере ответственности, порождающую, с одной стороны, безответственность руководителей управляющих и ресурсоснабжающих организаций, постоянно нарушающих правила содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений и установленные нормативы обеспечения населения коммунальными услугами, с другой, – многочисленные обоснованные жалобы граждан, автор делает вывод о необходимости установления действенного механизма привлечения к административной ответственности должностных и юридических лиц, особенно ранее подвергнутых административному наказанию за совершение административных

правонарушений, предусмотренных ст. 7.22 КоАП РФ, ужесточив ответственность в виде значительного увеличения сумм взыскиваемых с деликвентов штрафов. Кроме того, дополнив ответственность в отношении должностных лиц возможностью налагать запрет на осуществление деятельности в системе ЖКХ, а в отношении юридических лиц – ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное правонарушение – ответственностью в виде административного приостановления деятельности.

Подводя итог анализа ст. 7.22 КоАП РФ, автор дает предложения по ее содержательному изменению и дополнению.

В третьем параграфе *«Административная ответственность за нарушение правил нормативов обеспечения населения коммунальными услугами»* обосновывается взаимосвязь публичного и общественного интереса применительно к ст. 7.23 КоАП РФ.

Определяется и раскрывается непосредственный объект посягательства при совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.23 КоАП РФ – общественные отношения, возникающие в связи с установлением условий, порядка обеспечения населения коммунальными услугами.

Анализируя легальное определение коммунальных услуг и их содержательные признаки, диссертант приходит к выводам, что, материальная природа воды, газа, электрической и тепловой энергии очевидна, поэтому определение собирательного экономико-правового понятия «коммунальные услуги» ближе к понятию «ресурсоснабжение», являющемся разновидностью отношений по снабжению (купле-продаже) энергии и других видов ресурсов (§ 6 гл. 30 ГК РФ). Перечень коммунальных услуг, формально вытекает из ч. 4 ст. 154 Жилищного кодекса РФ, а содержательно обусловлен тем, что в него включены виды деятельности, связанные с обеспечением комфортных условий проживания граждан в жилых помещениях. Коммунальные услуги не сводятся к деятельности исполнителя только по транспортировке коммунальных ресурсов, поскольку их предоставление является деятельностью по обеспечению комфортных условий проживания граждан в жилых помещениях, это цель деятельности, а не ее содержание. Установление в качестве цели деятельности исполнителя по предоставлению коммунальных услуг обеспечения комфортных условий проживания граждан в жилых помещениях не означает, что потребление ими коммунальных услуг ограничивается только объемами (количеством) коммунальных ресурсов, потребленных внутри жилых помещений, в которых проживают потребители. Коммунальные услуги способствуют осуществлению жизнеобеспечения и поддержания необходимого санитарного состояния в целом в многоквартирном доме.

В характеристике объективной стороны различаются понятия «нормативный уровень обеспечения населения коммунальными услугами», «норматив потребления жилищно-коммунальных услуг» и «нормативный уровень качества услуг».

Анализ судебной практики показал, что имеет место тенденция как к общему, так и процентному росту количества дел данной категории, когда наиболее

типичными нарушениями нормативного уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами являются неисполнение обязанностей по обеспечению: бесперебойной подачи в жилое помещение коммунальных ресурсов в объемах, необходимых потребителю, и его бесперебойному отоплению в течение отопительного периода в зависимости от температуры наружного воздуха.

Обосновывается вывод, который подтверждается судебной практикой, что субъектом ответственности за нарушение качества и порядка предоставления этих услуг является исполнитель коммунальных услуг (должностные и юридические лица), которым в большинстве случаев является управляющая компания, заключившая соответствующий договор управления. Производитель коммунальных ресурсов (ресурсоснабжающая организация) может быть привлечён к административной ответственности по данной статье лишь при наличии прямых договоров с потребителями. Вместе с тем, положение о том, что исполнитель (управляющая организация, товарищество собственников жилья, жилищно-строительный, жилищный или иной специализированный потребительский кооператив) является лицом, предоставляющим коммунальные услуги, производящим или приобретающим коммунальные ресурсы, не соответствует истинному положению дел, так как ТСЖ, ЖСК, УК не предоставляют коммунальные услуги, а отвечают и несут ответственность за нормальное техническое состояние внутридомовых инженерных сетей, через которые потребитель, то есть собственник помещения в многоквартирном доме получает воду газ, тепло.

Как показал анализ судебной практики сложными остаются вопросы, касающиеся терминологии в действующем законодательстве, и их неоднозначного толкования (определения поставщика коммунальных услуг, их исполнителя, потребителя, абонента), связанные с разграничением судебной подведомственности жалоб индивидуальных предпринимателей и юридических лиц на постановления государственных органов о привлечении их к административной ответственности.

В итоге анализа ст. 7.23 КоАП РФ даются предложения по ее содержательному изменению, дополнению и установлению административной ответственности за неправильный расчет платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

В заключении излагаются основные выводы исследования, его значение, ключевые научно-практические предложения по вопросам законодательного регламентирования и развития института административной ответственности за нарушение жилищного законодательства, обосновывается необходимость дальнейшего комплексного исследования этой сложной и многоплановой проблемы.

По теме диссертации опубликованы следующие основные работы:**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. *Тарасова Н.В.* Понятие и структура административной ответственности за нарушение жилищного законодательства // Вестник СГАП. Саратов ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. № 5 (0,6 п.л.).
2. *Тарасова Н.В.* Жилищное законодательство как объект административно-правовой охраны // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов-Москва: Саратовский филиал ИГП РАН, 2010. № 4. (0,7 п.л.).
3. *Тарасова Н.В.* Административно-правовой статус государственной жилищной инспекции в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов-Москва: Саратовский филиал ИГП РАН, 2010. № 2. (0,65 п.л.).

Публикации в иных изданиях

4. *Стивак (Тарасова) Н.В.* Ограничения права собственности на жилые помещения, находящиеся в зданиях-памятниках истории и культуры // Наука: поиск 2002: Сб. науч. ст. / Отв. ред. В.Ф.Зайцев. Астрахань: Изд-во ООО «ЦНТЭП», 2002. (0,2 п.л.).
5. *Тарасова Н.В.* Право частной собственности в России: история и современные тенденции // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2003. (0,2 п.л.).
6. *Тарасова Н.В.* Проблема ограничения права собственности: наука и современное законодательство России // Актуальные проблемы российского права на современном этапе: Сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2004. (0,2 п.л.).
7. *Тарасова Н.В.* Особенности отношений собственности на жилье: сравнительный анализ законодательства СССР и РФ // Наука: поиск: Сб. науч. ст. / Отв. ред. Н.Т.Берберова. Астрахань: Изд-во АГТУ, 2007. (0,3 п.л.).
8. *Тарасова Н.В.* Административная ответственность: вопросы конституционного регулирования в условиях Российского федерализма // Правовая система России: современное состояние и актуальные проблемы. Сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции. Москва: ИПК НИИРРР, 2009. (0,4 п.л.).
9. *Тарасова Н.В.* Административно-правовое регулирование жилищно-коммунального хозяйства как сферы социально-экономической системы // Социально-экономические реформы: проблемы и пути решения в условиях современного общества. Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции. Москва: ИПК НИИРРР, 2009. (0,25 п.л.).

Подписано в печать 21.06.2011 г.

Усл. печ. л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ № 468

Типография ФГОУ ВПО «АГТУ», тел. 61-45-23
г. Астрахань, Татищева, д. 16^ж