

*На правах рукописи*

**КОЛЯЗИНА Александра Владимировна**

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

12.00.14 – административное право; административный процесс

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2018

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

**Научный руководитель** – доктор юридических наук, профессор

**ководитель** — **Соколов Александр Юрьевич**

**Официальные оппоненты:** **Гречкина Ольга Владимировна**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

**Рогачёва Ольга Сергеевна**

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и административного процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»

**Ведущая организация:**

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «**Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского**» (юридический факультет)

Защита состоится « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 года в \_\_\_\_ часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru>).

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

В.В. Нырков

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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, регулиру-

---

<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).

ющее вопросы, связанные с жилищно-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.

**Цель и задачи исследования.** Целью данного исследования является разработка основанных на результатах научного анализа практических пред-

---

<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.

ложений 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-пресекательных 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. Кониная, 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. Обосновывается 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 совершенствования 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 должностны-

ми 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 россий-

ского 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.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определя-

ются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

**Первая глава «Общая организационно-правовая характеристика государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве»**, состоящая из трех параграфов, посвящена анализу и характеристике общетеоретических вопросов содержания понятия «жилищно-коммунальное хозяйство», государственной контрольно-надзорной деятельности в соответствующей отрасли государственного управления и правового статуса субъектов, ее осуществляющих.

*В первом параграфе «Жилищно-коммунальное хозяйство как объект государственного управления и государственного регулирования»* определяются виды услуг, относящихся к жилищно-коммунальным услугам, виды организаций, предоставляющих такие услуги, соотносятся понятия «государственное регулирование» и «государственное управление» в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, а также рассматривается административно-правовой механизм обеспечения предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства.

Жилищно-коммунальное хозяйство как объект государственного управления является одной из составляющих хозяйственно-обслуживающего комплекса. Содержание деятельности предприятий, входящих в систему данной отрасли заключается в 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.

Различные формы государственного регулирования применяются в отношении различных категорий организаций жилищно-коммунального хозяйства, что рассматривается одновременно и как неотъемлемая особенность, и

как необходимость, обеспечивающие их непрерывное функционирование. Для государственного регулирования жилищно-коммунального хозяйства свойственно его проведение в нескольких направлениях: законодательной и иной нормотворческой деятельности, обеспечивающей правовую основу реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства; финансово-бюджетном регулировании: тарифном регулировании, лицензировании отдельных видов профессиональной деятельности.

Выделяется несколько уровней обеспечения предоставления услуг ЖКХ, которые в совокупности и образуют административно-правовой механизм обеспечения предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства. Во-первых, организуется система субъектов (в лице органов государственной исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, негосударственных организаций), обеспечивающих предоставление услуг жилищно-коммунального хозяйства. В административно-правовом аспекте обеспечение эффективности жилищно-коммунального хозяйства 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 жилищно-коммунального хозяйства (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 жилищно-коммунального хозяйства.

*Административно-правовой механизм обеспечения предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства определяется 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 жилищно-коммунального хозяйства; различные виды осуществляемой ими юридической деятельности (правотвор-*



*ческой 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.*

*Во втором параграфе «Контрольно-надзорная деятельность как организационно-правовой способ обеспечения законности в жилищно-коммунальном хозяйстве» рассматривается соотношение государственного контроля, государственного надзора и государственной контрольно-надзорной деятельности как организационно-правовых способов обеспечения законности в отрасли жилищно-коммунального хозяйства.*

В качестве субъектов государственного контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве выделены Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и входящий в его систему главный государственный жилищный инспектор. Указанное должностное лицо обеспечивает оптимизацию работы государственных жилищных инспекций субъектов Российской Федерации, органов муниципального жилищного контроля и лицензионных комиссий при осуществлении тех видов деятельности, для которых они предназначены. Государственный надзор в жилищно-коммунальном хозяйстве осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации.

Контрольно-надзорная деятельность в отрасли жилищно-коммунального хозяйства характеризуется оценкой соблюдения физическими и юридическими лицами не только общеобязательных правил поведения вообще, но и в осуществляемой деятельности конкретно, что быть определено по итогам проверки, зачастую ведущей за собой последующее применение мер административного принуждения (если имеются объективные предпосылки), имеющих пресекательный или наказательный (административные наказания) характер. Контрольно-надзорная деятельность является повседневно выполняемой функцией, которую в жилищно-коммунальном хозяйстве реализуют наделенные специальными полномочиями федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Анализ контрольно-надзорной деятельности в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, которую осуществляют органы государственной исполнительной власти и муниципальные органы, позволил прийти к выводу о необходимости разработки и создания единой системы контрольно-надзорных органов в жилищной сфере для координации их функционирования. В связи с этим для унификации правил взаимодействия Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства предлагается 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 Российской Федерации административных регламентов взаимодействия соответствующих органов. В указанных типовых правилах должны быть отражены единые требования взаимодействия по таким вопросам, как: а) информирование о нормативных 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.

*В третьем параграфе «Субъекты государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве и их компетенция»* автор исследовал систему нормативно-правовых актов, определяющих виды и компетенцию федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственную контрольно-надзорную деятельность в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Автором выявлено, что в Российской Федерации в настоящее время сложилась определенная группа органов, наделенных функциональными полномочиями осуществления контрольно-надзорной деятельности, обеспечивающих выполнение федерального законодательства в отрасли жилищно-коммунального хозяйства. К ним относятся 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 и Федеральная антимонопольная служба с находящимися в их ведении территориальными органами.

Региональный уровень контрольно-надзорной деятельности в отрасли жилищно-коммунального хозяйства представлен органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации. К таковым в отрасли жилищно-коммунального хозяйства 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 Российской Федерации по вопросам санитарно-эпидемиологического благополучия, государственная контрольно-надзорная деятельность в жилищной сфере.

Автором установлено, что многочисленность контрольно-надзорных органов порождает необходимость в наличии четкого нормативно-правового регулирования, касающегося разграничения полномочий в вопросах контрольно-надзорной деятельности. В настоящее время в качестве одной из важнейших задач государственного управления следует признать установление и закрепление границ полномочий и взаимоотношений органов, которые осуществляют контрольно-надзорную деятельность в отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

**Вторая глава «Меры административного принуждения, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-**

**коммунальном хозяйстве и их должностными лицами»** посвящена исследованию наиболее важных вопросов нормативно-правового закрепления и реализации контрольно-предупредительных мер, мер административного пресечения и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

*В первом параграфе «Контрольно-предупредительные меры, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и их должностными лицами»* раскрыто понятие контрольно-предупредительных мер административного принуждения и изложены полномочия по их применению должностными лицами государственных контрольно-надзорных органов в отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

Автором установлено, что все типичные признаки контрольно-предупредительных мер 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 жилищно-коммунального хозяйства. В частности, в данном параграфе обращено внимание на срок проведения документарной проверки, для которого отсутствует возможность приостановления, что может обусловить 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 то же время законодательно определенные требования к процедуре осуществления документарной проверки не позволяют осуществить проверочные мероприятия в установленный срок. В лучшем случае документарная проверка ограничивается рассмотрением уже имеющихся в жилищной инспекции документов в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя. В связи с этим автором 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 предло-

жено устранить ограничение по территории действия лицензии ввиду несоответствия требования о ее действии только на территории субъекта Российской Федерации, органом государственного жилищного надзора которого она выдана, положениям Конституции Российской Федерации, гарантирующим единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции и свободу экономической деятельности. 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. В связи с этим предложено установить уведомительный порядок осуществления деятельности управляющих организаций в субъектах Российской Федерации, за пределами которых выдана лицензия.

*Во втором параграфе «Меры административного пресечения, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и их должностными лицами» раскрыто понятие пресекательных мер административного принуждения и изложены полномочия по их применению должностными лицами государственных контрольно-надзорных органов в отрасли жилищно-коммунального хозяйства.*

Автором отмечено, что, несмотря на значительный арсенал мер административного пресечения, в отрасли жилищно-коммунального хозяйства чаще всего используются различного рода предписания. Такое положение связано с большой латентностью правонарушений в указанной отрасли 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» и обуславливает многочисленные ситуации оспаривания в судах выданных предписаний, а также факты привлечения к административной ответственности за неисполнение предписаний органов государственного контроля и надзора. 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. В работе представлена попытка разрешить данную проблему.

По мнению автора, 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. Реализация данного предложения будет служить укреплению защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственной контрольно-надзорной деятельности не только в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, но и иных отраслях и сферах государственного управления.

Автором рассматривается возможность 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.

*Третий параграф «Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые государственными контрольно-надзорными органами в жилищно-коммунальном хозяйстве и их должностными лицами»* посвящен исследованию вопросов нормативно-правового регулирования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и их применения должностными лицами государственных контрольно-надзорных органов в отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

Автор приходит к выводу о том, что в деятельности контрольно-надзорных органов имеется ряд проблем, связанных с применением отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правона-

рушениях, поскольку 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, предлагается оптимизировать законодательные положения о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в целях предупреждения возможности применения в перспективе временного запрета деятельности.

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 дополнения структуры содержания такой меры, как осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, за счет осмотра 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.

На основе эмпирических данных доказана целесообразность совершенствования механизма взятия проб и образцов при выявлении правонарушений в жилищно-коммунальном хозяйстве 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.

**В заключении** формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

**По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:**

*Статьи в рецензируемых научных изданиях,  
перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки России*

1. *Колязина, А.В.* Перспективы осуществления государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальной сфере в условиях реформы государственного контроля и надзора в России / А.В. Колязина // Вестник Саратовской государственной юридической академии, Саратов, 2017. № 1 (114). С. 122-127 (0,53 п.л.);

2. *Колязина, А.В.* Соотношение контроля и надзора как организационно-правовых способов обеспечения законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства/ А.В. Колязина // Гуманитарные и юридические исследования.Ставрополь, 2017. № 2. С.144-149. (0,67п.л.);

3. *Колязина, А.В.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые органами государственного контроля и надзора в жилищно-коммунальной сфере/ А.В. Колязина// Правовая политика и правовая жизнь, Саратов, 2017. № 2. С. 139-143 (0,49п.л.);

4. *Колязина, А.В.* Меры административного пресечения, применяемые органами государственного контроля и надзора в жилищно-коммунальной сфере и их должностными лицами / А.В. Колязина // Вестник Саратовской государственной юридической академии, Саратов, 2018. № 1 (120). С. 116-119(0,49п.л.);

*Статьи в иных научных изданиях*

5. *Колязина, А.В.* Жилищно-коммунальное хозяйство как объект административно-правового регулирования / А.В. Колязина // Сборник публикаций фонда развития юридических наук по материалам IX международной научно-практической конференции: «Тенденции развития современной юриспруденции» г. Санкт-Петербург: сборник со статьями (Санкт-Петербург, 28 декабря 2015 г.); Фонд развития юридической науки. СПб: Фонд развития юридической науки, 2015. С. 49-51 (0,24п.л.);

6. *Колязина, А.В.* Особенности процессуально-обеспечительных мер в производстве по делам об административных правонарушениях в жилищно-коммунальной сфере / А.В. Колязина // Новшества в юриспруденции: сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции (Тюмень, 25 декабря 2016 г.); Автономная некоммерческая организация «Институт инновационных технологий». Тюмень: Автономная некоммерческая организация «Институт инновационных технологий», 2016. № 1. С. 40-43 (0,23п.л.);



7. *Колязина, А.В.* Контроль в административно-правовом механизме обеспечения эффективности жилищно-коммунального хозяйства / А.В. Колязина // Современные тенденции развития науки и технологий: периодический научный сборник (по материалам XV Международной научно-практической конференции) (г. Белгород, 30 июня 2016 г.); Научный центр «Агентство перспективных научных исследований». Белгород: ИП Ткачева Екатерина Петровна, 2016. № 6-6. С. 103-107 (0,24п.л.);

8. *Колязина, А.В.* Привлечение к административной ответственности в сфере жилищно-коммунального хозяйства в структуре государственной контрольно-надзорной деятельности / А.В. Колязина // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 29-30 сентября 2016 г.) / под ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: «ИП Коваль Ю.В.», 2016. С.179-181 (0,24п.л.);

9. *Колязина, А.В.* Административно-правовой механизм обеспечения эффективности жилищно-коммунального хозяйства / А.В. Колязина // Новейшие достижения и успехи развития юриспруденции: сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции (Краснодар, 25 июня 2016 г.); Федеральный центр науки и образования «Эвенсис». Краснодар: Федеральный центр науки и образования «Эвенсис», 2016. № 1. С. 27-29 (0,23 п.л.);

10. *Колязина, А.В.* Административный и прокурорский надзор за соблюдением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства / А.В. Колязина // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по материалам III Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 28-29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2017. С. 176-179 (0,22п.л.).

11. *Колязина А.В.* Применение осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, в производстве по делам об административных правонарушениях в жилищно-коммунальном хозяйстве/ А.В. Колязина // Актуальные вопросы современной науки: теория и практика научных исследований: сборник научных трудов всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы современной науки: теория и практика научных исследований» (Пенза, 20-22 сентября 2017 г.); ФГБОУ ВО «Пензенский государственный технологический университет». Пенза: Изд-во Пенз. гос. технол. ун-тета, 2017. С. 471-474(0,26п.л.).

КОЛЯЗИНА Александра Владимировна

Государственный контроль и надзор в жилищно-коммунальном хозяйстве

Автореферат

Подписано в печать

Усл. печ. л. 1,2. Тираж 150 экз. Заказ

Адрес типографии