Хусяйнова Светлана Геннадьевна. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Хусяйнова Светлана Геннадьевна;[Место защиты: ФГКОУВО Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации], 2017.- 226 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства 14**

1.1. Законодательство в сфере жилищно-коммунального хозяйства как правовая основа прокурорского надзора за исполнением законов: становление и современное состояние 14

1.2. Состояние законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства и работа органов прокуратуры .41

**ГЛАВА 2. Содержание и актуальные особенности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства .59**

2.1. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно коммунального хозяйства как приоритетное направление прокурорского

надзора за исполнением законов в современных условиях: предмет и пределы 59

2.2. Объекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства 76

2.3. Органы государственного контроля (надзора) в сфере жилищно коммунального хозяйства в системе объектов прокурорского надзора на современном этапе 94

**ГЛАВА 3. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства 112**

3.1. Совершенствование организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства .112

3.2. Пути оптимизации прокурорской проверки исполнения законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства и повышение ее эффективности .131

Заключение 149

Библиографический список 152

* [Состояние законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства и работа органов прокуратуры](http://www.dslib.net/sud-vlast/husjajnova-prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-v-sfere-zhiliwno-kommunalnogo.html#7661101)
* [Объекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства](http://www.dslib.net/sud-vlast/husjajnova-prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-v-sfere-zhiliwno-kommunalnogo.html#7661102)
* [Органы государственного контроля (надзора) в сфере жилищно коммунального хозяйства в системе объектов прокурорского надзора на современном этапе](http://www.dslib.net/sud-vlast/husjajnova-prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-v-sfere-zhiliwno-kommunalnogo.html#7661103)
* [Пути оптимизации прокурорской проверки исполнения законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства и повышение ее эффективности](http://www.dslib.net/sud-vlast/husjajnova-prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-v-sfere-zhiliwno-kommunalnogo.html#7661104)

**Введение к работе**

**Актуальность** **темы** **диссертационного** **исследования.**

Жилищно-коммунальное хозяйство Российской Федерации (далее – ЖКХ) является одной из базовых отраслей российской экономики, обеспечивающей население жизненно важными услугами, а промышленность – необходимой инженерной инфраструктурой. Годовой оборот в ЖКХ превышает 4,1 трлн рублей, что составляет более 5,7 % валового внутреннего продукта России1.

Состояние ЖКХ, эффективное функционирование и устойчивое развитие  
которого предполагает сокращение административных процедур и

предотвращение коррупции, в последние годы беспокоит большинство россиян. Как подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем выступлении на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 23 марта 2016 г., «халатность, недобросовестное выполнение своих обязанностей, нарушение правил техники безопасности в сфере ЖКХ приводит к трагическим подчас последствиям»2, что отражает стабильно негативную характеристику состояния законности в этой сфере.

Следует отметить, что в настоящее время получили распространение случаи криминального посягательства на денежные средства, уплаченные гражданами за жилищно-коммунальные услуги, а также выделенные на нужды ЖКХ из бюджетов различных уровней, сопряженные с нарушениями служебных полномочий должностными лицами органов власти.

Каждое десятое обращение по жилищным вопросам, поступившее Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 2015 г., касается проблем аварийного и ветхого состояния жилых домов, износа

1 Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства на период до 2020 года, утв.  
распоряжением Правительства РФ от 26.01.2016 № 80-р [Электронный ресурс]. URL:  
(дата обращения: 27.01.2016).

2 URL: (дата обращения: 23.03. 2016).

4 коммунальной инфраструктуры и, как следствие, аварий на коммунальных сетях, роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги3.

Органами прокуратуры в 2015 году разрешено почти 9,5 тыс. заявлений граждан на нарушения в сфере ЖКХ, треть из которых удовлетворена4.

Вместе с тем, особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере, проблемы прокурорско-надзорной деятельности на современном этапе, определяемые недостатками нормативного правового регулирования, множественностью объектов надзора и ненадлежащей организацией их взаимодействия с органами прокуратуры, требуют научного осмысления. Имеется потребность выработки новых, соответствующих реалиям современной ситуации научных решений, направленных на оптимизацию прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ.

Указанные обстоятельства обусловливают актуальность темы

диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Существенное влияние на  
состояние научной разработанности проблем организации и осуществления  
прокурорской деятельности в целом оказали фундаментальные исследования,  
проведенные в разное время Т.А. Ашурбековым, В.И. Басковым,

А.Д. Берензоном, В.Г. Бессарабовым, Н.Д. Бут, И.С. Викторовым,

А.Ю. Винокуровым, Ю.Е. Винокуровым, Н.Н. Карповым, А.Х. Казариной, О.С.  
Капинус, Ф.М. Кобзаревым, Б.В. Коробейниковым, В.Д. Ломовским, М.Н.  
Маршуновым, В.Г. Мелкумовым, В.П. Рябцевым, Н.В. Субановой,

А.Я. Сухаревым, В.Б. Ястребовым и другими учеными.

Исследованию вопросов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ была посвящена диссертация Е.А. Макушенко «Прокурорский

3 Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год  
// Рос. газ. 2016. 24 марта.

4 Статистический отчет «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и  
иных обращений по форме ОЖ и Инструкции по его составлению», утв. приказом  
Генерального прокурора Российской Федерации от 15.05.2014 № 264.

5  
надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства»,  
подготовленная в 2009 г. Однако динамичное изменение нормативного  
правового регулирования (включая институциональные изменения

поднадзорной сферы), развитие компетенции прокуроров, новые вызовы законности в последние годы актуализируют необходимость научной разработки вопросов организации и осуществления соответствующей деятельности на современном этапе.

Кроме того, вопросы правового регулирования, управления жилищно-  
коммунальным хозяйством, историко-правовые аспекты развития данной  
отрасли затрагивались в целом ряде диссертаций и монографий, в

частности, в диссертациях Л.П. Ягодиной «Управление жилищно-

коммунальным хозяйством: организационно-правовые аспекты» (2008 г.),  
Е.В. Шишкиной «Жилищно-коммунальное хозяйство как предмет ведения  
органов местного самоуправления» (2011 г.), А.В. Стукалова «Реализация  
полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-

коммунального хозяйства» (2013 г.) и др., которые, тем не менее, не имели непосредственного отношения к предмету настоящего исследования.

**Объект исследования:** комплекс правоотношений, складывающихся в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ.

**Предмет исследования:** современное состояние прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, особенности и порядок его реализации, а также нормативные правовые акты, регламентирующие правоотношения в данной сфере.

**Цель** **исследования**: разработка теоретических положений и

практических рекомендаций, имеющих значение для совершенствования нормативного правового регулирования и организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ на современном этапе.

Достижение поставленной цели предопределило решение следующих

**задач исследования:**

– систематизировать типичные нарушения законов с учетом

современного состояния законности в сфере ЖКХ;

– сформулировать содержание предмета прокурорского надзора за

исполнением законов в сфере ЖКХ;

– определить и систематизировать объекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ;

– вычленить элементы организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере ЖКХ;

– разработать предложения, направленные на совершенствование организации работы прокуроров по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ;

– разработать авторскую методику организации и проведения

прокурорской проверки за исполнением законов в сфере ЖКХ.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили  
положения диалектики, гносеологии и иных отраслей научного познания. В  
процессе исследования применялись общенаучные и частнонаучные методы и  
приемы: формально-логический, конкретно- социологический, историко-

правовой и другие методы и приемы, способствующие реализации познавательного интереса и достижению поставленной цели.

**Нормативной основой исследования** явились Конституция Российской  
Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права,  
имеющие отношение к теме исследования, федеральные конституционные  
законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, указы  
Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения

Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты

федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, отдельные нормативные правовые акты органов местного самоуправления, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации в рассматриваемой сфере.

**Теоретической основой исследования** послужили труды ведущих ученых – специалистов в области прокурорского надзора: Т.А. Ашурбекова, В.И. Баскова, А.Д. Берензона, С Г. Березовской, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, В.Г. Даева, А.Х. Казариной, О.С. Капинус, Ф.М. Кобзарева, Б.В. Коробейникова, Н.Н. Карпова, В.В. Клочкова, В.Д. Ломовского, М.Н. Маршунова, В.Г. Мелкумова, В.П. Рябцева, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, Н.В. Субановой, А.Я. Сухарева, В.Б. Ястребова и др.

Для диссертационного исследования необходимо было в определенной  
степени обратиться к работам ученых других отраслей права

(конституционного, административного, гражданского, жилищного права и др.), в числе которых: Б.М. Гонгало, Р.В. Жубрин, П.В. Крашенинников, А.Н. Ларьков, В.Н. Литовкин, А.Н. Ряховская, О.Б. Скрипник, Ф.Г. Таги-Заде, Ю.А. Тихомиров, Г.Ф. Шешко и др.

**Эмпирической** **основой** **исследования** явились материалы

прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ (справки, информации, обзоры, более 300 актов прокурорского реагирования) за 2008 – 2016 гг.; материалы проверок прокуратур субъектов Российской Федерации, организованных Генеральной прокуратурой Российской Федерации по поручению Президента и Правительства Российской Федерации в период 2011 – 2016 гг.5; материалы выездных мероприятий Генеральной прокуратуры Российской Федерации по оказанию прокуратурам Республики Дагестан и Республики Саха (Якутия) практической и методической помощи в организации надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ; статистические данные о работе прокуроров по формам П, ОН, ОЖ за 2008 – 2015 гг.; аналитические доклады Уполномоченного по правам человека в Российской

5 Поручения Президента Российской Федерации от 17.03.2011 № Пр-701 о проверке финансовых операций, имеющих признаки неправомерного использования средств организациями коммунального комплекса; от 06.07.2013 № Пр-1479 о проверке деятельности организаций, осуществляющих управление жилищным фондом, его эксплуатацию и обслуживание; от 18.01.2014 № Пр-83 о проверке с целью выявления и пресечения правонарушений в деятельности организаций, занятых в сфере ЖКХ и др.

8  
Федерации, Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ),  
Общественной палаты Российской Федерации, некоммерческого партнерства  
«Национальный центр общественного контроля в сфере жилищно-

коммунального хозяйства «ЖКХ Контроль».

При анализе становления законодательства в сфере ЖКХ как правовой основы прокурорского надзора за исполнением законов использовались материалы и официальные документы органов прокуратуры СССР и Российской Федерации.

По разработанным автором специальным анкетам проведен опрос 333 прокурорских работников из различных субъектов Российской Федерации.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что данная работа  
является одним из первых в науке о прокурорской деятельности исследований  
вопросов, связанных с проблемами организации и осуществления

прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ. В ходе  
исследования автором сформулировано понятие предмета прокурорского

надзора в данной сфере, конкретизированы его пределы и основные

направления, систематизированы объекты прокурорского надзора, типичные нарушения законов в сфере ЖКХ. Автором подготовлены предложения по внесению изменений в федеральное законодательство и организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, направленные на повышение эффективности деятельности прокурора по обеспечению законности в сфере ЖКХ.

Научная новизна находит выражение в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1. Сформулировано авторское определение предмета прокурорского  
надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, под которым на современном  
этапе понимается: соблюдение Конституции Российской Федерации и  
исполнение законов в сфере функционирования ЖКХ, представляющего собой  
систему организаций коммунального комплекса, осуществляющих

эксплуатацию коммунальной инфраструктуры, используемой для производства

9  
товаров (оказания услуг) в целях обеспечения тепло-, электро-, газо-,

водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или)

осуществляющих эксплуатацию объектов, используемых для сбора и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов; объектов жилого и нежилого фонда; объектов внешнего благоустройства территории городов и населенных пунктов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, обеспечивающих функционирование ЖКХ, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и их должностными лицами.

2. В целях единства и укрепления законности в сфере функционирования  
ЖКХ, конкретизации содержания прокурорского надзора, выявления путей его  
совершенствования систематизированы наиболее типичные нарушения законов  
(в зависимости от допускающих их объектов прокурорского надзора).

3. В целях повышения эффективности организации и осуществления  
прокурорского надзора систематизированы объекты прокурорского надзора за  
исполнением законов в сфере ЖКХ в зависимости от характера полномочий;  
основной цели деятельности организаций, обеспечивающих функционирование  
ЖКХ; направлений деятельности; организационно-правовой формы.

4. Аргументировано, что на современном этапе недостатки нормативного  
правового регулирования деятельности органов государственного контроля  
(надзора) – объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере  
ЖКХ препятствуют обеспечению прокуратурой верховенства закона, единства  
и укрепления законности, защиты прав граждан, что обусловило формирование  
соответствующих предложений по внесению изменений и дополнений в  
Федеральный закон от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной  
информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

5. Разработаны научные положения, определяющие актуальные направления совершенствования правовой и организационной основы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, с учетом которых:

– сформулированы авторские предложения по внесению изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.12.2012 № 454 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его составлению»: в строке «ЖКХ» предлагается выделение в самостоятельные показатели (подстроки) сведений о нарушениях законов, допускаемых уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами в сфере ЖКХ; о нарушениях законов, допускаемых контролирующими (надзорными) органами, их должностными лицами в сфере ЖКХ; о нарушениях законов, допускаемых органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций в сфере ЖКХ, осуществляющими управление жилищным фондом, его эксплуатацию и обслуживание.

– подготовлены авторские проекты приказов Генерального прокурора  
Российской Федерации: «Об организации прокурорского надзора за  
исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства»,

«О создании временных приемных Генерального прокурора Российской

Федерации и мобильных приемных прокуратур субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства», «Об утверждении Положения о временных приемных Генерального прокурора Российской Федерации и мобильных приемных прокуратур субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

6. Доказанная необходимость оптимизации организационного

обеспечения административного преследования, осуществляемого в силу ч.1 ст. 28.4 КоАП РФ прокурором по делам, связанным с нарушениями порядка

11 размещения информации в государственной информационной системе ЖКХ (ст. 13.19.1 КоАП РФ), послужила основой для разработки проектов:

– совместного приказа Генерального прокурора Российской Федерации,  
Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской  
Федерации, Министерства связи и массовых коммуникаций Российской  
Федерации «Об утверждении Положения о порядке информационного  
взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации с

Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства

Российской Федерации, Министерством связи и массовых коммуникаций  
Российской Федерации при выявлении и пресечении нарушений,

предусмотренной статьей 13.19.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;

– методических рекомендаций «Об организации взаимодействия органов,  
осуществляющих государственный надзор за соблюдением законодательства о  
государственной информационной системе жилищно-коммунального

хозяйства, с органами прокуратуры при выявлении признаков правонарушений,  
предусмотренных статьей 13.19.1 Кодекса об административных

правонарушениях Российской Федерации».

**Теоретическая и практическая значимость работы** состоит в  
выработке научного обоснования содержания и особенностей одного из

приоритетных направлений прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ в современных условиях. Полученные результаты научного исследования, имеющего обширную нормативную, теоретическую и эмпирическую основу, позволили сформулировать и обосновать ряд выводов и рекомендаций, способствующих дальнейшему развитию различных аспектов теории прокурорского надзора.

В диссертации сформулированы предложения, направленные на улучшение организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, его методического сопровождения. Проведенное исследование

12 также представляет интерес для реализации различных форм юридического образования и повышения квалификации прокуроров.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Материалы диссертации изложены в 22 научных работах, в том числе в 10 статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Результаты исследования апробированы диссертантом в ходе участия в работе научных собраний: «круглых столов», конференций, посвященных проблемам российского права, включая две международные конференции: Четвертый Евразийский антикоррупционный форум «Предупреждение коррупции: новые подходы» (г. Москва, Счетная палата Российской Федерации, 23 – 24 апреля 2015 г.), Пятый Евразийский антикоррупционный форум «Правопорядок и коррупция: современные вызовы» (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 20 – 21 апреля 2016 г.).

Результаты проведенного исследования внедрены в практику работы ряда прокуратур субъектов Российской Федерации, использованы в учебном процессе факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации ФГКОУ ВО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», а также ФГБОУ ВО «Костромской государственный университет имени Н.А. Некрасова».

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Она состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

## Состояние законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства и работа органов прокуратуры

Качественной характеристикой состояния действующего законодательства является уровень исполнения заложенных в нем предписаний. Индикатором этого выступает законность, понимаемая как «совокупность взаимосвязанных требований общества к государству и праву и иным участникам общественных отношений; отражение и выражение этих требований в общественном, в том числе политическом и правовом сознании и праве; реализация данных требований в социальной практике»90.

Законность имеет множество определений в научной литературе. Так, например, в более широком значении законность выступает в качестве «метода организации поведения как властных структур, так и населения, позволяет наиболее важные потребности общественно-политической жизни облечь в общеобязательные правила поведения – нормативные правовые акты и организовать граждан на претворение их в реальность»91.

Основными признаками законности являются: верховенство закона в системе нормативных правовых актов, единство законности в масштабе всего государства, равенство всех перед законом, неотвратимость ответственности за совершенное правонарушение, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, неразрывная связь законности культурности.

Исследование содержания понятия «законность» имеет не только неоспоримый теоретический, но и прикладной характер, так как законность составляет основу организации и деятельности прокуратуры, которая осуществляется на основании Конституции Российской Федерации, Закона о прокуратуре, международных договоров Российской Федерации, других федеральных законов,

Неудовлетворительное состояние ЖКХ, являющегося одним из приоритетных направлений социальной политики государства, на протяжении многих лет находится в центре общественного внимания, является серьезной угрозой стабильности и правопорядка в России, оказывает существенное воздействие на состояние законности в целом. Несмотря на предпринимаемые усилия органов государственной власти, органов государственного контроля (надзора) и правоохранительных органов, до настоящего времени не удается улучшить состояние законности в указанной сфере. Исследование общественного мнения свидетельствует о том, что в 2015 г. «уровень неудовлетворенности состоянием ЖКХ высок: недовольство выражают две трети опрошенных, треть россиян, проживающих в многоквартирных домах, оценивает качество жилищных услуг как удовлетворительное, треть – как низкое, при этом значимых изменений ситуации в последнее время не наблюдает»92.

Аварии в российской системе ЖКХ – это «хроническое» заболевание. О старении всех коммуникаций, построенных еще в советские времена, россиянам «напоминают» каждую зиму. «В среднем за отопительный сезон происходит около 250 тыс. различных нарушений в системах теплоснабжения, около 200 тыс. в системах водоснабжения, среди которых более ста крупных аварий, срок ликвидации последствий которых превышает предельно допустимые 36 часов».

Причина, по экспертным оценкам, «кроется в износе основных фондов предприятий ЖКХ в России, которые составляют почти 60 %, а в некоторых регионах доходят до 80 %» 94, а также в отсталых технологиях; недостатках эксплуатации и ошибках персонала; дефекты, допущенные при ремонте оборудования. В свою очередь, эти причины обусловливаются дефицитом финансовых средств, банкротством многих предприятий, ошибками менеджмента, тарифной политики и ценообразования.

Введение в 2015 г. обязанности внесения взносов на проведение капитального ремонта жилищного фонда вызвало «широкий общественный резонанс, поскольку затронуло каждого и легло на граждан дополнительным бременем»

В числе факторов, оказывающих негативное влияние на состояние законности в сфере ЖКХ, нельзя не отметить правовой нигилизм и правовую неграмотность, пассивность населения в целом, нежелание брать на себя ответственность за управление недвижимостью. «Вряд ли можно выделить какую-то одну причину, объясняющую подобную ситуацию: здесь и исторически сложившееся отношение к жилью не как к форме личного богатства, а как к социальному благу, иждивенческая психология существенной части населения в целом, отсутствие навыков и квалифицированных кадров по управлению недвижимостью» 96.

К одной из главных причин, способствующих нарушениям в указанной сфере, опрошенные прокурорские работники наряду с несовершенством законодательства – 225 (67,8 %) отмечают проявление коррупции – 87 (26,2 %). «Современная коррупция как реальная угроза национальной безопасности – это не обособленная проблема. Коррупционные отношения служат генератором, заказчиком или провокатором наиболее опасных и разрушительных явлений в нашем обществе – техногенных катастроф и аварий, терроризма, заказных убийств, экономических преступлений. Поэтому плата за коррупцию сегодня оборачивается уже не абстрактным ущербом для государства, а жизнями многих наших сограждан. В этом – и высокая опасность этого явления, и сложность борьбы с ним»97.

Яркими примерами преступлений коррупционной направленности в сфере ЖКХ являются следующие: вымогательство бывшим мэром города Братска у бизнесмена 15 млн руб. в обмен на продление аренды муниципального имущества в сфере ЖКХ; арбитражный управляющий в Камчатском крае в период конкурсного производства при банкротстве государственного унитарного предприятия «Оссорское жилищно коммунальное хозяйство» с января 2008 г. по октябрь 2010 г. совершил ряд хищений имущества предприятия путем присвоения денежных средств на сумму свыше 8 млн руб. и растраты имущественного права требования дебиторской задолженности на сумму свыше 60 млн руб. Для этого им использовались различные преступные схемы – подмена счета предприятия-банкрота, на который переводились денежные средства дебиторов, на личный расчетный счет; заключение фиктивных договоров оказания услуг и аренды помещений с подконтрольными субъектами предпринимательской деятельности якобы для нужд конкурсного управления, последующая оплата данных услуг и возращение денег конкурсному управляющему на личный счет.

## Объекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Рассмотрим пределы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, затрагивая наиболее дискуссионные моменты. Необходимо отметить, что по вопросу круга актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор, позиции теоретиков прокурорского надзора диаметрально противоположны. Так, например, по мнению В.Б. Ястребова, «необходимость отнесения к предмету прокурорского надзора исполнения нормативных подзаконных актов различных уровней и видов является серьезной ошибкой115. Упрощая и в какой-то мере облегчая нелегкую работу прокуроров, по его мнению, такой подход к пониманию сущности надзорной деятельности не может ее не дискредитировать». Этой же точки зрения в целом придерживается Н.В. Субанова

Вместе с тем, учеными неоднократно высказывались и мнения о возможности (при определенных условиях) прокурорского надзора за исполнением подзаконных нормативных правовых актов. Н.Д. Бут, в свою очередь, полагает, что «хотя в строгом понимании вопроса надзор за исполнением подзаконных актов и не осуществляется, они, тем не менее, нередко помогают установить истину»117.

В связи с изложенным представляется возможным отметить, что основной массив общеобязательных правил применительно к сфере жилищно-коммунального хозяйства основан на постановлениях Правительства Российской Федерации, которые создают механизм реализации законоположений, а в законах в основном содержатся отсылочные нормы к подзаконным актам. Проиллюстрируем это на примере. Так, Федеральным законом от 21.07. 2014 № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Закон № 255-ФЗ) ЖК РФ был дополнен гл. 19 «Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами», в силу которой указанная деятельность осуществляется управляющими организациями на основании лицензии, выданной органом государственного жилищного надзора на основании решения лицензионной комиссии субъекта Российской Федерации. В развитие этого Закона Правительством Российской Федерации принимается Постановление от 28.10.2014 № 1110 «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами», которым определяются лицензионные требования к соискателям лицензии и к лицензиатам, порядок ведения реестра дисквалифицированных лиц управляющих организаций и порядок контроля за соблюдением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации требований к лицензированию и т.д.

Такой способ правового регулирования является характерным для многих отраслей законодательства, что, вместе с тем, не дает веских оснований для безграничного расширения сферы прокурорского надзора.

На основании изложенного полагаем, что при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ прокурору необходимо учитывать нормативные правовые акты, основанные на отсылочных нормах закона, в которых содержится порядок исполнения соответствующих положений закона. Однако предмет прокурорского надзора за исполнением законов охватывает исполнение законодательных актов в сфере ЖКХ (что, в частности, служит одним из критериев разграничения прокурорского надзора и государственного контроля (надзора) в этой сфере).

Следует отметить, что в настоящее время правовая основа прокурорского надзора не позволяет выявить какие-либо четкие ориентиры для завершения указанной выше дискуссии, так как у законодателя отсутствуют единые подходы в этом вопросе. Так, например, в соответствии с ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»118 органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления не только Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации, но и уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Как полагает профессор А.Ю. Винокуров «законодатель, формулируя ч.1 ст.77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», очевидно, исходил из определенных соображений. и в подобных ситуациях требования закона нужно исполнять либо принимать необходимые активные действия к приведению его норм в соответствие с имеющими место тенденциями».

Однако по справедливому замечанию Н.В. Субановой «подлинный нормативный смысл правоположения текста ст. 21 Закона о прокуратуре совпадает с его словесным выражением. В противном случае толкование использованного в данной статье термина «закон» в качестве собирательного (т. е. фактически – «законодательство») способно привести к утрате границ «общего надзора», нивелированию специфики прокурорской деятельности. Кроме того, нельзя не заметить серьезного коррупциогенного потенциала такого подхода, дезориентирующего прокуроров предоставлением широких дискреционных полномочий по определению сферы осуществляемого ими надзора и тем самым создающего предпосылки для неправомерного выхода их за пределы предоставленной компетенции»

## Органы государственного контроля (надзора) в сфере жилищно коммунального хозяйства в системе объектов прокурорского надзора на современном этапе

Сложившаяся правовая неопределенность свидетельствует о необходимости повышения качества правового регулирования общественных отношений в исследуемой сфере. Необходимо отметить, что государственный контроль (надзор) в сфере ЖКХ тесно связан с развитием специализированного законодательства, регламентирующего отношения в данной отрасли, поскольку система указанного контроля (надзора) многоуровневая и многоэлементная.

В зависимости от уровня публичной власти, на котором осуществляется контроль (надзор) в сфере ЖКХ, можно указать следующие виды органов:

1. Федеральные органы исполнительной власти. Именно федеральные органы исполнительной власти осуществляют основной объем государственных функций по контролю и надзору в указанной сфере. К этим органам относятся: Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (территориальные подразделения в субъектах Российской Федерации), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (территориальные подразделения в субъектах Российской Федерации), Федеральная антимонопольная служба (территориальные подразделения в субъектах Российской Федерации), Федеральная служба по финансовому мониторингу (территориальные подразделения в федеральных округах); Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (территориальные подразделения в федеральных округах).

2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно п. 2 ст. 26.3 Закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым этими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов регионального государственного надзора за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе: – государственный контроль (надзор) за регулируемыми государством ценами (тарифами) в электроэнергетике (статья 29.2 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»; – государственный контроль (надзор) в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения (статья 12.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ « О теплоснабжении»; – государственный контроль (надзор) в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе (ст.17 Федерального закона от 30.12.2004 № 210 –ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». В рамках организации осуществления этих полномочий органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право самостоятельно принимать законы, иные нормативные правовые акты, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

3. Органы местного самоуправления.

В Законе № 131-ФЗ определено, что к полномочия органов местного самоуправления в числе вопросов местного значения, которые должны решать органы местного самоуправления, относятся: – установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами; – регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей; – полномочия по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом «О теплоснабжении»; – полномочия в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренные Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении»

Таким образом, федеральное законодательство возложило обязанности по содержанию и обеспечению жилищно-коммунального комплекса на органы местного самоуправления. Помимо общего контроля, в сфере ЖКХ осуществляется государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль, лицензионный контроль, общественный контроль 180. Законом № 242-ФЗ были внесены изменения в ЖК РФ, касающиеся распределения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектами Российской Федерации в области жилищных отношений, кроме того, новой редакцией ст. 20 ЖК РФ было введено понятие «государственный жилищный надзор», который осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.06.2013 № 493181 утверждено Положение о государственном жилищном надзоре, устанавливающее требования к организации и проведению государственного жилищного надзора.

## Пути оптимизации прокурорской проверки исполнения законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства и повышение ее эффективности

В органах местного самоуправления, в том числе осуществляющих тарифное регулирование, следует изучить: – выполняются ли полномочия по организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; – имеют ли место отключения потребителя от сетей электроснабжения неуполномоченным лицом; – нарушается ли порядок предоставления услуг электроснабжения при проведении ремонтных и профилактических работ; – созданы ли органы тарифного регулирования; – изданы ли правовые акты о порядке деятельности органов регулирования муниципальных образований, соответствуют ли они законодательству; – соблюдаются ли требования при регулировании тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей; – соблюдаются ли органами местного самоуправления при установлении тарифов принципы экономической обоснованности тарифов, осуществляется ли их регулирование с проведением экспертизы экономической обоснованности затрат на предоставление услуг; – обеспечивается ли установление тарифов на очередной период их действия менее чем за один календарный месяц до даты окончания текущего периода их действия; – имели ли место случаи принятия решений по указанным вопросам без наделения полномочиями и с превышением компетенции; – исполняются ли требования о порядке обращения в ФАС России по разногласиям в отношении тарифов и надбавок, возникающим между региональным органом тарифного регулирования, органом местного самоуправления и организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности.

Проверка организаций жилищно-коммунального хозяйства, занятых в сфере управления жилищным фондом, его эксплуатации и обслуживания.

В ходе проверки первоочередное внимание обращается на следующее: – факты нецелевого использования и хищения организациями ЖКХ денежных средств, собранных с граждан и полученных из бюджетов всех уровней; – действия данных хозяйствующих субъектов по выводу из жилищно-коммунальной сферы ликвидных активов и товарно-материальных ценностей, в том числе в офшорные юрисдикции, а также путем приобретения акций, иных ценных бумаг, долей в уставных капиталах сторонних предприятий, выдачи им займов с низкими процентными ставками, размещения на депозитных счетах денежных средств, полученных от населения; – наличие кредиторской задолженности организаций ЖКХ, ее объемы и причины образования; принимаемые меры по взысканию дебиторской задолженности за предоставленные услуги; – факты банкротства предприятий, функционирующих в коммунальной отрасли, их ликвидации, с учетом того, что данные действия могут использоваться как уход от погашения кредиторской задолженности либо исполнения взятых на себя обязательств; – заключенные в рамках процедур банкротства договоры оказания правовых, консалтинговых и иных услуг; – законность и обоснованность расходов организаций ЖКХ на собственное содержание, соблюдение ими процедуры установления платы на данные расходы; – факты злоупотреблений должностных лиц органов власти, совершения ими действий и принятия решений в пользу аффилированных и подконтрольных хозяйствующих структур.

Приведенный выше алгоритм является базовым для проведения прокурорских проверок исполнения законов в сфере ЖКХ.

В заключение остановимся на одной проблеме, возникшей в надзорной деятельности в связи с принятием Закона № 209-ФЗ. В соответствии со ст. 7 названного Закона на ряд федеральных и региональных органов возложена обязанность создания, эксплуатация и модернизация ГИС ЖКХ, в том числе сбор, обработка информации для ее включения в данную информационную систему, хранение такой информации, обеспечение доступа к ней, ее предоставление, размещение и распространение.

Административная ответственность за нарушения порядка размещения информации в государственной информационной системе ЖКХ предусмотрена ст. 13.19.1 КоАП РФ. Возбуждение дел об административных правонарушениях соответствующей категории относится к исключительной компетенции прокурора (ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ), что безусловно является новым и чрезвычайно важным направлением работы органов прокуратуры в указанной сфере.

Вместе с тем по справедливому замечанию Н.В. Субановой перечень дел в ч.1 ст. 28.4 КоАП РФ неуклонно расширяется (с 2003 г. дополнения в него вносились 23 раза), что является однозначным выражением воли законодателя на распространение «исключительной» компетенции прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях. Тем самым, не считая категории дел, упомянутых в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, но возбуждаемых как прокурором, так и иными органами), статус прокурора, на наш взгляд, фактически приравнен к положению должностного органа государственного контроля (надзора), уполномоченного на осуществление административного преследования….,что является иллюстрацией требующей внимания и глубокого исследования тенденции «размывания» границ между прокурорским надзором и государственным контролем (надзором)219. В настоящее время, на наш взгляд, организация надзора на указанном направлении осложнена из-за отсутствия реальных возможностей у органов прокуратуры для выявления правонарушений, предусмотренных статьей 13.19.1 КоАП РФ. Сложившуюся ситуацию возможно разрешить только путем взаимодействия органов прокуратуры с контрольно-надзорными органами государственной власти, в частности с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Действенным средством для обеспечения более конструктивного диалога в рассматриваемой сфере будет являться информационное взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации с указанными министерствами при выявлении и пресечении нарушений, предусмотренных ст. 13.19.1 КоАП РФ. Диссертантом разработаны Положение о порядке такого взаимодействия (см. Приложение 6) и Методические рекомендации об организации взаимодействия органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением законодательства о государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства, с органами прокуратуры при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных ст. 13.19.1 КоАП РФ (см. Приложение 7).

Подводя итог изложенному, считаем, что методические разработки настоящего диссертационного исследования имеют непосредственное практическое значение и могут быть применены при проведении прокурорских проверок различных аспектов исполнения законов в сфере ЖКХ.