Колязина Александра Владимировна. Государственный контроль и надзор в жилищно-коммунальном хозяйстве: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Колязина Александра Владимировна;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»], 2018

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  | | --- | | **Введение к работе**  **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 жи-лищно-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)1. За январь-ноябрь 2017 г. результатом надзорной деятельности прокуратуры стало выявление 276356 нарушений нормативных правовых актов, регулирующих жилищно-коммунальное хозяйство2.  Указанные обстоятельства определяют необходимость совершенство вания государственной контрольно-надзорной деятельности в отрасли жи- лищно-коммунального хозяйства, поскольку от качества ее осуществления во многом зависит состояние отрасли. Кроме того, законодательство, регули- 1 См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокурату ры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: (дата обращения:  20.03.2017).  2 См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокурату ры Российской Федерации за январь-февраль 2017 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: (дата обращения:  08.02.2018).  4 рующее 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 обусловливает, 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 е 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-  5 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 ответственности1. Иная научная специализация представлена диссертационным исследованием, затрагивающим прокурорский надзор в отрасли жилищно-коммунального хозяйства2.  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-  1См.: *Плеханова* *Т.С.* Административные правонарушения в жилищно-  коммунальной сфере: дис. … канд. юрид. наук.М., 2009. 262 с.  2 См.: *Макушенко Е.А.* Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства: дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. 192 с.  6 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.  7 **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 го сударственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно- коммунальном хозяйстве; проанализированы действующие федеральные нормативные правовые акты с точки зрения возможности дальнейшего усо вершенствования 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 учных-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. Клюшниченко, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, 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,  8 О.С. Рогачвой, Б.В. Россинского, А.Ю. Соколова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Ста-рилова, 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** образуютофициальные 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 право применительной – лицензионно-разрешительной, контрольно-надзорной дея тельности и деятельности по привлечению к административной ответствен ности), а также перечень административно-правовых средств, применяемых данными субъектами в процессе осуществления различных видов юридиче ской деятельности по обеспечению предоставления услуг жилищно- коммунального хозяйства.  2. Обосновывается целесообразность совершенствования механизма взаимодействия органов государственного жилищного надзора и муници пального жилищного контроля на основе типовых правил, в которых должно быть предусмотрено требование об обязательности разработки и принятия органами исполнительной власти субъектов РФ административных регла ментов взаимодействия соответствующих органов в целях унификации пра вил 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), ор гана муниципального контроля при проведении документарной проверки, за ключающееся в установлении возможности приостановления срока проведе ния документарной проверки на срок, необходимый для получения докумен тов и материалов, но не более чем на двадцать рабочих дней в общей слож ности, поскольку отсутствие подобного требования на практике приводит к  10 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 лицензиро вания деятельности по управлению многоквартирными домами, заключаю щееся в установлении уведомительного порядка осуществления управляю щей организацией, имеющей соответствующую лицензию, такой деятельно сти на территории субъектов Российской Федерации, за пределами которых выдана лицензия. При этом предполагается внесение сведений о лицензиате в реестр лицензий соответствующего субъекта Российской Федерации орга ном государственного жилищного надзора после получения им уведомления.   1. 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. 2. Сделан вывод о необходимостиусовершенствования 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-   11 ми лицам государственных жилищных инспекций, Роспотребнадзора, Рос-технадзора и других органов, осуществляющих контроль и надзор в жилищ-но-коммунальном хозяйстве, за нарушение срока исполнения каждого из требований, содержащегося в предписании об устранении нарушений.   1. 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. 2. 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 сезо ну, в целях предупреждения возможных случаев применения временного за прета деятельности. Реализация данного предложения снизит риск возмож ного возникновения экстренных ситуаций на объектах теплоснабжения и  12 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 ерезультатымогут 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-  13 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» иФедеральный 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 жи-лищно-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  14 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. | |  | |  | | |  | | |