

Надзор за соблюдением законодательства

Петюкова Оксана Николаевна,
доктор юридических наук, профессор,
заместитель заведующего кафедрой
«Гражданский и арбитражный процесс»
по научной работе ФГБОУ ВПО
«Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»,
Москва (E-mail: oksana55@mail.ru)

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЕ

Аннотация. В статье раскрываются основные теоретико-правовые подходы к сущности правового регулирования надзорной деятельности в жилищной сфере на современном этапе. Дана характеристика проблем в законодательстве и правоприменительной практике, приводятся статистические данные правонарушений, а также социологические данные, иллюстрирующие отношение населения России к осуществлению жилищного надзора. Особое внимание уделено роли органов Прокуратуры, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной регистрационной службы и жилищной инспекции в проведении контрольных мероприятий.

Ключевые слова: государственный жилищный надзор, контроль, законодательство, подходы, правовая доктрина

Введение. Научный и практический интерес к административному надзору в жилищной сфере вызван рядом объективных и субъективных факторов, в первую очередь проведением административной реформы.

Как показал опрос, проведенный А.В. Мартыновым, более 90 % граждан России считают необходимым усилить меры государственного контроля и надзора в различных сферах жизнедеятельности [1]. Такое единодушие россиян отчасти обусловлено тем, что в настоящее время в Российской Федерации на различных предприятиях эксплуатируется до 70 % изношенного оборудования, которое морально и физически устарело и не соответствует требованиям современного технического прогресса и требованиям рыночной экономики.

В Российской Федерации доля ветхого и аварийного жилищного фонда составляет 3,1% от всего жилищного фонда. Больше всего ветхого и аварийного жилищного фонда на территориях Магаданской области, Республики Саха (Якутия), Республики Дагестан, Республики Тыва и Республика Ингушетия [2]. Хотя в целом по стране за последние 5 лет наметилась тенденция к уменьшению доли ветхого и аварийного жилья на 0,1%, но в 50,6% регионах доля этого фонда в среднем выросла на 0,8%.

Административный надзор должен отвечать современным требованиям. Как известно, государственная функции по контролю и надзору предполагает, прежде всего, осуществление действий по контролю и надзору за соблюдением субъектами права общеобязательных правил поведения. При этом, следует отметить, что в дальнейшей оптимизации нуждается правовой статус субъектов государственного контроля и надзора за соблюдением жилищного законодательства. Отсутствуют научно обоснованные требования к определению круга отношений, нуждающихся в правовой регламентации, а также научное обоснование правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Ситуация усугубляется коллизией российского законодательства, ряд подзаконных актов дублируют друг друга.

Основная часть. Безусловно, анализ имеющихся в современной научной литературе мнений, касающихся жилищного контроля и надзора, базируется на трудах таких ученых-административистов, разработавших основные положения теории административного права, как: А. Б. Агапов, С. С. Алексеев, Д. Н. Бахрах, И. И. Веремеенко, Б. М. Лазарев, Ю. М. Козлов, М. Я. Масленников, Ю. А. Тихомиров, Л. Л. Попов, А. Ю. Якимов и других.

В работах В. П. Беляева, В. М. Горшенева, Р. И. Денисова, С. М. Зырянова, Е. Е. Петрова, С. Н. Назарова, С. А. Сергеева, М. С. Студеникиной нашли отражение проблемы государственного контроля и надзора.

Тема государственного надзора за соблюдением жилищного законодательства активно обсуждается учеными-правоведами в настоящее время.

Так, в работе «Административно-правовая ответственность за правонарушения в сфере жилищных правоотношений»[3] представлен анализ статистических данных, связанных с работой органов прокуратуры по выявлению нарушений жилищного законодательства.

Увеличилось количество дел о выселении граждан из жилых помещений. Например, если в 2003 году с участием прокуроров было рассмотрено 40,5 тыс. дел о выселении, то за 2007 год эти цифры возросли и составили соответственно 47,2 тыс. дел о выселении, то есть на 16,5% больше. Из рассмотренных судами 76,7% таких дел на начало 2008 года было удовлетворено более 4 тыс. исковых заявлений.

В 2007 году прокурорами было рассмотрено 101,6 тыс. жалоб на нарушения жилищного законодательства, из них 22 тыс. признаны обоснованными, и жилищные права граждан восстановлены.

В то же время возросло количество дел, связанных с нарушением законодательства должностными лицами и органами исполнительной власти. Так, в 2007 году количество дел данной категории возросло на 10,6% и при этом на 3,6% увеличилось число удовлетворенных жалоб (до 6,5 тыс.).

Видимо, следует ожидать дальнейшее распространение нарушений органами административной юрисдикции, обусловленное нестабильностью законодательства, затрудняющей практическую реализацию норм Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ). В течение шесть лет было принято 92 федеральных закона, которыми внесено свыше 1,5 тыс. изменений и дополнений в законодательство об административных правонарушениях (только за 2007 г. принято 20 законов, повлекших более 900 дополнений и изменений), что может негативно отразиться на правах и законных интересах широкого круга лиц, на стабильности практики применения норм КоАП РФ.

В статье Е.Ю. Гришиной «Административно-правовое регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства, проблемы и пути их решения» [4] отмечается ухудшение технического и финансового положения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, связанное с высокой степенью износа

основных фондов, тяжелой финансовой ситуацией на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ).

Автор статьи отмечает динамику правонарушений, выявленных государственной жилищной инспекцией. Статистика административной юрисдикционной деятельности свидетельствует о том, что жилищный фонд остро нуждается в ремонте и все более ветшает, наблюдается постоянное снижение качества оказываемых коммунальных услуг, не контролируются обоснованность и достоверность установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги, не проводится экспертиза их экономической обоснованности, не осуществляется конкурсный отбор организаций на выполнение работ по оказанию данных услуг населению.

В связи с этим автор утверждает, что функция государственного контроля, осуществляемого в сфере ЖКХ, требует усиления правовой регламентации и совершенствования юрисдикционной деятельности государственных органов.

Автор обращает внимание на отсутствие ряда необходимых норм в законодательстве, в том числе регулирующих порядок организации управления в сфере ЖКХ, обеспечивающих нормативно-правовое сопровождение реформы, механизм ее реализации, что, по его мнению, приводит к различным нарушениям в виде несоблюдения федеральных стандартов, превышения роста стоимости жилищно-коммунальных услуг, неустойчивого функционирования системы ЖКХ и т.д.

В статье делается вывод о необходимости координации деятельности субъектов Российской Федерации по проведению реформы в сфере ЖКХ и комплексного подхода к построению правовой базы, регулирующей отношения в сфере ЖКХ. Для решения проблемы предлагается внести необходимые изменения и дополнения в действующее законодательство, в частности в Жилищный кодекс РФ, КоАП РФ, в отраслевое законодательство.

На основе анализа положений о структурных подразделениях администраций субъектов Федерации, выполняющих функции ЖКХ, в статье делается вывод о том, что практически у всех субъектов Федерации в компетенционных актах отсутствуют цели, недостаточно полно и четко определены задачи и функции

органов управления, наблюдается подмена этих терминов, имеют место значительные расхождения в формулировках как на федеральном уровне, так и на региональном уровне.

Очевидно, что в структуре и функциях органов управления ЖКХ на региональном уровне необходима определенная общая система, отражающаяся в общих подходах к построению положений об органах исполнительной власти и четком разграничении их функций.

И. Кушелевский в статье «Правовые основы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и гарантии соблюдения прав субъектов малого и среднего предпринимательства» отмечает, что возложение на должностных лиц прокуратуры обязанности по осуществлению постоянного мониторинга в сфере соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и обеспечению действенного надзора за законностью правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и государственных контролирующих органов, обеспечению безусловного соблюдения требований Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», не устраняет другие виды надзора и контроля, частности самих хозяйствующих субъектов, которые наряду с иными субъектами гражданских прав и обязанностей должны соблюдать законодательно установленные правила и вести свою деятельность, не нарушая прав и законных интересов других предпринимателей, граждан, общества и государства.

В журнале «Административное право» опубликована статья, посвященная преступлениям в сфере жилищно-коммунального хозяйства [5].

Наиболее распространенными преступлениями в сфере ЖКХ являются хищения денежных средств, выделенных из федерального или местного бюджета для проведения капитального ремонта жилых домов, различных коммуникаций, котельных и т.д., в том числе путем завышения объемов

выполненных работ. Довольно часто совершаются преступления, связанные с завышением сотрудниками товариществ собственников жилья (далее – ТСЖ) сумм, требуемых с собственников жилья в счет оплаты коммунальных услуг, и присвоения поступивших денежных средств.

В статье Е.В. Япрынцева[6] дан анализ составов административных правонарушений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, которые закреплены в десяти статьях КоАП РФ [7], относящихся к шести различным главам КоАП РФ.

Отдельно выделяются составы административных правонарушений, введенные в КоАП РФ после принятия Федерального закона от 23.11.2009 N261-ФЗ "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" [8] и Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 N731 "Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами" [9].

Автор делает вывод о формировании самостоятельного субинститута правовых норм, регулирующих административно-деликтные отношения в сфере жилищно-коммунального законодательства.

Однако правоприменительная практика в разных регионах складывается неоднозначно, что вынуждает вышестоящие судебные инстанции, включая Президиумы Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ, отменять принятые решения и формировать единообразие в этой сфере деятельности.

Б.И. Шалыгин [10] отмечает активную роль прокуратуры в соблюдении законности субъектами жилищных отношений. По его мнению, работники прокуратуры чаще, чем другие субъекты надзора и контроля, реагировали на правонарушения в сфере оказания жилищно-коммунальных услуг населению.

Автор Т.Д. Садовская в статье «Правовые, теоретические и практические основы государственного контроля и надзора» [11], подводит промежуточные итоги реализации положений Концепции административной реформы; она отмечает, что многие из них до настоящего времени так и не реализованы. В

статье предлагается разграничить функции по контролю и надзору и унифицировать в этой части терминологию законодательных и других нормативных актов. Для этого автор считает необходимым надзор сосредоточить в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке. Однако, четко не разграничены объекты контроля (надзора), предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; многие виды государственного контроля и надзора не попали под действие законодательства.

В статье В.Р. Галиева[12] делается вывод о том, что в настоящее время не произошло четкого разграничения полномочий между органами государственного и муниципального надзора (контроля). По мнению автора, надзорные и контролирующие органы в жилищной сфере наделены смежными полномочиями. Полномочиями в сфере жилищного надзора до недавнего времени обладали только региональные органы государственной власти. Понятие "муниципальный жилищный контроль", введенное в Жилищный кодекс РФ, по своей сути является новеллой в области жилищных правоотношений. Однако при буквальном толковании соответствующих норм Жилищного кодекса не представляется возможным определить, в отношении какого жилищного фонда орган муниципального жилищного контроля уполномочен проводить внеплановые проверки.

Такой пробел в жилищном законодательстве, при котором полномочия между органами государственного надзора и муниципального контроля не разграничены, может стать причиной проблем в правоприменительной практике уполномоченных органов.

В конце своей статьи В.Р. Галиев приходит к заключению: эффективность функционирования системы муниципального жилищного контроля будет зависеть от грамотного, четкого и последовательного нормативно-правового регулирования их деятельности.

Некоторые авторы, анализируя содержание ст. 20 Жилищного кодекса РФ обоснованно отмечают, что оно суживает круг органов государственного надзора в жилищной сфере, хотя их деятельность имеет важное для защиты прав граждан значение. В частности, А.И. Шехтер [13] анализирует деятельность органов Роспотребнадзора. Автор приходит к обоснованному выводу, что полномочия органов государственного и муниципального жилищного надзора (жилищных инспекций) сами по себе не заменяют и не ограничивают соответствующие полномочия территориальных органов Роспотребнадзора по осуществлению в жилищной сфере федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, как это предусмотрено в ст. 40 Закона РФ от 07.02.1992 N 2300-1 "О защите прав потребителей" [14].

Он подчеркивает, что наиболее распространенные споры в сфере ЖКХ возникают по поводу ненадлежащего качества предоставленных коммунальных услуг, необоснованных перерывов в подаче коммунальных ресурсов, необоснованного ограничения или приостановления оказания услуги, а также из-за отказа в осуществлении перерасчета или неправильного исчисления подлежащих уплате платежей. В подтверждение своих слов автор статьи приводит многочисленные примеры из судебной практики.

Е.В. Токарева [15] считает, что требуется расширение субъектов надзора и контроля в жилищной сфере, по сравнению с тем, как это закреплено в ст. 20 Жилищного кодекса РФ. По ее мнению, необходимо устранить пробел, связанный с отсутствием положения о государственном контроле за финансовой деятельностью ТСЖ.

А.Б. Рыжов в статье «Создание системы помощи собственникам помещений в реализации их полномочий по управлению многоквартирными домами» [16] указывает, что усиление государственного жилищного надзора на уровне регионов России позволит органам государственной власти противостоять не только неэффективному управлению многоквартирными домами, выявляя недостатки в содержании жилья, но и избежать рейдерства в данной сфере,

недобросовестных управляющих компаний, паразитирующих на жителях многоквартирных домов за счет их разобщенности и индифферентности.

В другой своей статье А.Б. Рыжов [17] анализирует роль регистрирующих органов в осуществлении государственного надзора и контроля за деятельностью товариществ собственников жилья. В частности, он отмечает, что контроль за их деятельностью осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регистрации некоммерческих организаций в соответствии со ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" Федеральной регистрационной службой.

Автор статьи подчеркивает тот факт, что государственная регистрация организаций является одним из важнейших элементов государственного контроля за их деятельностью. В настоящее время система контрольных и надзорных органов в Российской Федерации имеет сложную структуру и представлена разнообразными по правовому статусу и властным полномочиям государственными органами. Помимо названных ученых-правоведов, о современных проблемах государственного жилищного надзора писали С.И. Сулова [18], Г. Шешко [19] и другие.

Заключение. Подводя итог, следует отметить, что многие современные исследователи говорят о негативной тенденции в системе публичного управления - общее увеличение числа надзорных органов без надлежащего правового закрепления их функций. Еще предстоит решить задачи по совершенствованию контроля и надзора за соблюдением жилищного законодательства, которые не были решены в рамках административной реформы в 2006-2010 гг., когда предполагалось разграничить функции по контролю и надзору и унифицировать в этой части терминологию законодательных и других нормативных правовых актов. Кроме того, следуя правовой доктрине в целях оптимизации государственного контроля (надзора) в жилищной сфере необходимо установление эффективного межведомственного взаимодействия, как на федеральном, так и на региональном уровне. Учитывая

жизненную важность отрасли ЖКХ и трудоемкость контроля надо опираться на контроль собственников помещений многоквартирных домов за состоянием жилых помещений и общего имущества, за исполнением договоров, а также внутренний контроль самих организаций ЖКХ.

Список литературы:

1. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования. – Автореферат дисс. на соиск. уч. ст. докт. юрид.наук. - Воронеж, 2010.

2. РИА – АНАЛИТИКА / Центр экономических исследований // <http://www.ria.ru/research> (Режим доступа: 02.05.2014 г.)

3. ¹<http://www.buroadvokat.ru/index.php/2010-02-15> (Режим доступа: 02.05.2014 г.)

4. Гришина Е.Ю. Административно-правовое регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства, проблемы и пути их решения // Административное право. - 2009. <http://www.juristlib.ru/book/4095> (Режим доступа: 02.05.2014 г.)

5. Криминал в ЖКХ // Административное право. - 2011. - № 3. - С.105-109.

6. Япрынцева Е.В. Проблемы привлечения к административной ответственности в сфере управления многоквартирными домами // Административное и муниципальное право. - 2012. - № 10. - С.63-68.

7. Сборник законодательства РФ. - 2002. - № 1 (ч.1). - Ст.1.

8. Сборник законодательства РФ. - 2009. - № 48. - Ст. 5711.

9. Сборник законодательства РФ. - 2010. - № 40. - Ст. 5064.

10.Шальгин Б.И. Административно-правовая ответственность за правонарушения в сфере жилищных правоотношений // Административное право. - 2008. - № 3.

11.[http:// www.moluch.ru/ conf/law/archive/39/906](http://www.moluch.ru/conf/law/archive/39/906) (Режим доступа: 02.05.2014 г.)

12.Галлиев В.Р. Изменения в сфере нормативного правового регулирования в области жилищного надзора (контроля) // Семейное и жилищное право. - 2013. - № 1. - С.35-37.

13.Шехтер А.И. Защита прав потребителей при оказании коммунальных услуг // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2012. - № 12. - С. 31-38

14.Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 (ред. от 05.05.2014) "О защите прав потребителей" // Сборник законодательства РФ. - 15.01.1996. - № 3. - Ст. 140.

15.Токарева Е.В. Юридическая ответственность и финансовая состоятельность товарищества собственников жилья как

некоммерческой организации//Современное право. - 2010. - № 12. - С. 74-79.

16.Рыжов А. Создание системы помощи собственникам помещений в реализации их полномочий по управлению многоквартирными домами // Жилищное право. - 2011. - № 10. - С. 43 - 50.

17.Рыжов А.Б. О государственном контроле за деятельностью товарищества собственников жилья// Жилищное право. - 2008. - № 4.

18.Суслова С.И. Административно-правовое обеспечение субъективных публичных прав граждан в жилищной сфере // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 12. - С. 10 - 16.

19.Шешко Г. К вопросу обоснованности и целесообразности изменений, внесенных в Жилищный кодекс РФ Федеральными законами от 04.06.2011 № 123-ФЗ и от 18.07.2011 № 242-ФЗ // Жилищное право. - 2011. - № 10. - С. 5 - 15.

Supervision over observance of rights protection legislation

Oksana N. Petyukova,

Doctor of jurisprudence, professor,
Deputy Head of Department the Civil and
Arbitration process on scientific work of
Finance University under the Government
of the Russian Federation,
Moscow (E-mail: oksana55@mail.ru)

PROBLEMATIC ASPECTS OF OVERSIGHT ACTIVITIES REGULATION FOR THE OBSERVANCE OF THE HOUSING LEGISLATION: THEORETICAL AND LEGAL APPROACHES IN THE LEGAL LITERATURE

Abstract. The article describes the main theoretical approaches to the legal nature of regulatory oversight in the housing sector at the present stage. The characteristics of the problems in the law and practice, are made, as well as the statistics of offenses, sociological data illustrated the attitude of the Russian population in the implementation of housing supervision. Particular attention is paid to the role of the Prosecution Service, the Federal Service for Supervision of Consumer Rights Protection and Human Welfare, the Federal Registration Service and housing inspection in monitoring activities carried out.

Keywords: public housing supervision, control, legislation, approaches, legal doctrine

References.

Martynov A.V. Administrative supervision in the Russian Federation: the theoretical bases for the construction, implementation and practice problems of legal regulation. - Abstract diss. on soisk. ... Doctor. yurid. nauk. Voronezh. 2010.

RIA ANALYSIS / Center for Economic Research // <http://www.ria.ru/research> (Access: 05.02.2014)

<Http://www.buroadvokat.ru/index.php/2010-02-15> (Access: 02.05.2014)

Grishina E.J. Administrative and legal regulation in the sphere of housing and communal services, problems and solutions // Administrative law. 2009. Http://www.juristlib.ru/book_4095 (Access: 02.05.2014)

Crime in Housing // Administrative law. 2011. #3. P. 105-109.

Yapryntsev E.V. Problems bringing to administrative responsibility in the management of apartment houses // Administrative and municipal law. 2012. #10. P. 63-68.

Collection of Laws of the Russian Federation. 2002. #1 (Part 1). Article 1.

Collection of Laws of the Russian Federation. 2009. #48. S. 5711.

Collection of Laws of the Russian Federation. 2010. # 40. S. 5064.

Shalygin B.I. Administrative and legal responsibility for offenses in the sphere of housing relations // Administrative law. 2008. #3.

<Http://www.moluch.ru/conf/law/archive/39/906> (Access: 05.02.2014)

Gallo V.R. Changes in the legal and regulatory framework in the field of housing supervision (control) // family and housing law. 2013. # 1. - P.35-37.

Schechter AI Consumer protection in the provision of public services // Laws Russia: experience, analysis, and practice. 2012. # 12. S. 31-38

The Law of the Russian Federation from 07.02.1992 N 2300-1 (as amended on 05.05.2014) "On Consumer Rights Protection" // Collected Legislation of the Russian Federation. 15.01.1996. #3. St. 140.

Tokarev E.V. Legal liability and financial viability of the homeowners association as a non-profit organization // Modern law. 2010. #12. Pp. 74-79.

Ryzhov A.B. Create help system owners of premises in the exercise of their powers to manage apartment buildings // Housing Law. 2011. # 10. Pp. 43-50.

Ryzhov A.B. On state control over the activities of homeowners // Housing Law. 2008. #4.

SI Suslov Administrative and legal support for public subjective rights of citizens in the field of housing // Administrative and municipal law. 2010. # 12. Pp. 10 - 16.

Sheshko G. On the question of validity and feasibility of changes to the Housing Code of the Federal Law of 04.06.2011 # 123-FZ of 18.07.2011 # 242-FZ // Housing Law. 2011. # 10. Pp. 5 - 15.

