

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»
Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

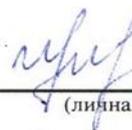
ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Административная ответственность за нарушение жилищного
законодательства

Студент

О.И. Конева

(И.О. Фамилия)



(линейная подпись)

Научный
руководитель

д.ю.н, профессор, Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2023

Содержание

Введение.....	3
1 Общие положения об административной ответственности за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.....	9
1.1 Общие положения о жилищно-коммунальном хозяйстве как объекте правового регулирования.....	9
1.2 Сущность административной ответственности за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.....	23
1.3 Подведомственность дел об административных правонарушениях за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства	39
2 Особенности административной ответственности за отдельные нарушения законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.....	49
2.1 Административная ответственность за нарушение правил содержания и обслуживания многоквартирных и индивидуальных жилых домов.....	49
2.2 Административная ответственность за нарушение законодательства в сфере обеспечения коммунальными услугами.....	60
2.3 Административная ответственность за нарушение законодательства в сфере управления многоквартирными домами	67
Заключение	76
Список используемых источников и используемой литературы.....	8383
Приложение А	91

Введение

Актуальность и практическая значимость темы исследования.

Конституция Российской Федерации [38] закладывает фундаментальные основы, согласно которым человек, его права и свободы представляют наивысшую ценность. Одним из ключевых прав человека выступает право на своевременное и качественное обеспечение жилищно-коммунальными услугами. Однако на практике реализация данного права подвергается определенным ограничениям со стороны отдельных лиц. В связи с этим, в целях недопущения подобных ситуаций, законодателем установлена административная ответственность.

Вместе с тем, Конституция Российской Федерации возлагает на государство обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Непосредственная реализация данного положения осуществляется, в том числе, посредством применения мер административного воздействия в отношении лиц, нарушающих установленные гарантии.

Таким образом, административная ответственность выполняет важную роль в обеспечении конституционных прав граждан в сфере жилищно-коммунального обслуживания. Ее применение направлено на недопущение и пресечение нарушений в данной области, а также восстановление нарушенных прав потребителей. Эффективность административно-правового регулирования в сфере ЖКХ во многом определяет качество реализации конституционного принципа о признании человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности.

Актуальность исследования административной ответственности за нарушения жилищного законодательства обусловлена рядом факторов.

Во-первых, право граждан на благоприятные и безопасные условия проживания является одним из фундаментальных, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Однако на практике оно зачастую

нарушается в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Эффективный механизм привлечения нарушителей к административной ответственности приобретает в этой связи особое значение.

Во-вторых, в последние годы принят ряд изменений в жилищное законодательство, расширяющих права граждан и ужесточающих требования к организациям ЖКХ. Однако правоприменительная практика в данной сфере пока отстает от нововведений.

В-третьих, государством поставлена задача повышения качества и доступности жилищно-коммунальных услуг. Достижение этих целей невозможно без выстраивания эффективной системы контроля и административного воздействия за нарушения в сфере ЖКХ.

Таким образом, комплексное исследование проблем административной ответственности за правонарушения в сфере жилищных отношений приобретает особую актуальность и практическую значимость в современных условиях.

Степень разработанности темы «Административная ответственность за нарушение законодательства в сфере ЖКХ».

Особенности совершения административных правонарушений в жилищно-коммунальной сфере были рассмотрены в кандидатских диссертациях Т. С. Плехановой и Н. В. Тарасовой. Однако в них не было уделено достаточного внимания анализу особенностей административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность в рассматриваемой сфере.

Методология исследования

Методологическую основу работы составляют общие и специальные методы научного познания. В общих методах следует выделить метод диалектики, формальной логики, историко-правовой и институциональный анализ. В качестве специального метода используются сравнительно-

правовые методы, методы изучения нормативно-правовой базы, статистические и аналитические методы.

Объект исследования

Объектом данного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Предмет исследования

Предметом исследования являются законы и нормативные акты, регулирующие понятие, сущность и элементы составов административных правонарушений за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также правоприменительная практика, теоретические идеи, разработанные в юридической литературе по теме исследования.

Цель исследования

Целью исследования является определение понятия, сущности, особенностей административных правонарушений за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, выявление приоритетных направлений организации механизмов и совершенствования законодательства.

Задачи исследования

Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие задачи:

- раскрыть общие положения об административной ответственности за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
- выявить особенности административной ответственности за отдельные нарушения законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Теоретической основой диссертации послужили научные труды в области административного права. Результаты исследования основаны на

положениях Конституции Российской Федерации, нормах действующего административного и жилищного законодательства Российской Федерации и подзаконных актов. В диссертации использованы постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, относящиеся к рассматриваемой проблеме. Кроме того, проанализировано ранее действовавшее отечественное законодательство, регулирующее отношение в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Нормативно-правовую базу исследования составили положения Конституции Российской Федерации, административного и жилищного законодательства России, а также иных законодательных актов.

Эмпирическую базу исследования составила судебная практика Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации, связанная с рассмотрением административных дел по нарушениям отношений в области жилищно – коммунального хозяйства.

Научная новизна диссертации состоит в том, что на монографическом уровне предпринято комплексное исследование института административной ответственности за нарушения отношений, складывающихся в области жилищно – коммунального хозяйства.

Разработан ряд теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства, регулирующего вопросы административной ответственности за нарушения отношений, складывающихся в области жилищно – коммунального хозяйства.

Также научная новизна магистерской диссертации отражается в основных положениях, выносимых на защиту.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно представляет собой комплексное исследование значения, сущности и порядка применения административной ответственности за нарушения отношений, складывающихся в области жилищно – коммунального хозяйства. Выводы исследования могут послужить

материалом для научных дискуссий и дальнейшего изучения данной темы в рамках административного права.

Предложения по совершенствованию административного законодательства, содержащиеся в работе, могут быть востребованы в законотворческой деятельности.

Изложенные в диссертации положения могут использоваться при преподавании курса «Административное право» в высших учебных юридических заведениях, а также при подготовке научных работ, учебных и учебно-методических пособий по данной теме.

Апробация результатов исследования. Результаты магистерского исследования были обсуждены на заседании кафедры административного права Тольяттинского государственного университета, а также выразились в ходе научно-исследовательской работы в виде двух опубликованных научных статей и выступлений с докладами на научных конференциях, семинарах и круглых столах.

Структура диссертации соответствует логике построения научного исследования, определяется целями и задачами и включает в себя введение, две главы, содержащие шесть параграфов, заключение и список использованной литературы.

1 Общие положения об административной ответственности за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства

1.1 Общие положения о жилищно-коммунальном хозяйстве как объекте правового регулирования

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой сложный комплекс отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность населения. Эффективное функционирование данной сферы имеет стратегическое значение для общества. Вместе с тем, на протяжении длительного времени этой отрасли были присущи серьезные системные проблемы. Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой комплекс отраслей, обеспечивающих функционирование жилых зданий и прилегающих территорий. К данной сфере относятся отношения по управлению, содержанию и ремонту жилищного фонда, предоставлению коммунальных услуг, благоустройству территорий.

Жилищно-коммунальное хозяйство имеет большое социально-экономическое значение, так как от его состояния зависят условия проживания граждан. Государственное регулирование данной сферы призвано обеспечить реализацию конституционных прав граждан на жилище и благоприятную окружающую среду.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства, начатое в 90-х годах прошлого столетия, до сих пор не принесло ощутимых результатов. Более того, по ряду параметров ситуация даже ухудшилась. Инфраструктура ветшает, аварийность растет, качество услуг снижается, задолженности накапливаются.

Правовому регулированию жилищно-коммунальной сферы посвящен обширный массив нормативно-правовых актов. Однако до сих пор не удается выстроить эффективную, внутренне непротиворечивую систему,

обеспечивающую соблюдение баланса интересов потребителей и производителей услуг.

Основными направлениями правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства являются: определение прав и обязанностей участников жилищных отношений, установление требований к содержанию и ремонту жилья, порядок предоставления коммунальных услуг, контроль деятельности управляющих организаций, защита прав потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Таким образом, жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой актуальный и вместе с тем сложный объект правового регулирования. Дальнейшее совершенствование законодательства и практики его применения приобретает в настоящее время особую остроту и не может более откладываться.

Актуальность сферы жилищно-коммунального хозяйства для граждан России трудно переоценить. Ведь речь идет об одной из базовых, жизненно необходимых отраслей для обеспечения нормальных условий проживания людей.

К сожалению, на протяжении многих лет эта сфера в нашей стране находится в затяжном кризисе. Изношенные коммуникации, частые аварии, низкое качество и высокая стоимость услуг ЖКХ - такова реальность для миллионов россиян.

При этом каждый гражданин ежедневно вынужден пользоваться данными услугами. От их надежности и доступности напрямую зависит комфортность проживания человека в своем доме или квартире.

Таким образом, проблемы в системе ЖКХ бьют больно и непосредственно по каждой российской семье. Их решение должно стать насущной задачей государства ради обеспечения достойных и безопасных условий жизни граждан. К сожалению, пока эта задача далека от своего разрешения.

Актуальность вопросов административной ответственности за правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства обусловлена рядом факторов.

Во-первых, сфера ЖКХ традиционно остается одной из самых проблемных в нашей стране, несмотря на все попытки реформирования. Недостаточное финансирование, износ основных фондов, низкое качество и высокая стоимость услуг - такова повседневная реальность для миллионов граждан России.

Во-вторых, в условиях хронических системных проблем в жилищно-коммунальной отрасли особую важность приобретают вопросы контроля и ответственности за нарушение установленных требований. Без налаженного механизма административного воздействия на недобросовестных участников рынка ЖКХ невозможно обеспечить соблюдение прав граждан в этой социально значимой сфере.

В-третьих, в последние годы принято немало изменений в жилищное законодательство, ужесточающих ответственность за нарушения в сфере ЖКХ. Однако механизмы контроля и правоприменения пока отстают от законодательных новелл. Это порождает многочисленные коллизии на практике и требует дополнительных научных изысканий.

В ст. 2 Конституции Российской Федерации в настоящее время декларируется то, что: «человек, его права, свободы выступают в качестве наивысшей ценности. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – это обязанность государства» [33].

Указанные конституционные положения основываются на международных договорах и соглашениях, которые ратифицированы Российской Федерацией ввиду наличия у нее международной правоспособности как суверенного и независимого государства, т.е. имплементированы прямо или косвенно в нормы действующего национального законодательства. Иными словами, нормы международных договоров и соглашений, которые регулируют право человека на достойный

уровень жизни, нашли собственное отражение в нормах национального законодательства.

В частности, к примеру, в ст. 25 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года закрепляет то, что: «каждый человек обладает правом на такой жизненный уровень, включая жилище, который необходим для поддержания здоровья, благосостояния его самого и его семьи» [11].

Также в международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года продекларировано то, что: «каждый имеет право на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий жилище, и на непрерывное улучшение жизни» [37].

Исполняя выше обозначенное нами обязательство, основанное как на конституционных положениях, так и на положениях международных договоров и соглашений, закрепляющих отдельные обязательства Российской Федерации международного характера, государство осуществляет правовую регламентацию (государственное управление) жилищно – коммунального хозяйства (далее – ЖКХ), которое является многоотраслевой областью, которая объединяет в себе два основных сектора – жилищный и коммунальный. Без ЖКХ жизнь человека фактически становится невыносимой и сложной, ввиду чего его правовой регламентации законодатель уделяет особое внимание.

Однако, следует согласиться и с Е.М. Черняевой, которая отмечает то, что: «вне зависимости на то, что ни в Конституции Российской Федерации, ни в международных документах непосредственно не указывается на обязанность государства заботиться о коммунально – бытовых нуждах каждого человека, возможно все же сделать вывод о том, что отмеченные нормативные правовые акты косвенным образом регламентируют эту сферу. Конституция Российской Федерации возводит в ранг основы конституционного строя страны социальную направленность политики страны, другими словами, государство берет на себя обязанность обеспечивать достойный уровень жизни и свободное развитие человека» [62, с. 46].

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно сделать утверждение о том, что в действующем законодательстве прямо не предусматривается обязанность государства заботиться о ЖКХ, однако, данная обязанность вытекает из множества конституционных положений и норм международных договоров, которые ратифицированы Российской Федерацией, и указанные нами ранее. Вследствие этого, на законодательном уровне осуществляется государственное управление или правовая регламентация общественных отношений, которые складываются в области функционирования ЖКХ.

Как справедливо отмечает Л.Н. Чернышов: «государственное управление (правовая регламентация) в сфере ЖКХ – это деятельность управомоченных органов государственной и муниципальной власти по обеспечению удовлетворения жилищно – коммунальных нужд населения, а так же надлежащей эксплуатации объектов жилого фонда» [60, с. 110].

Таким образом, исходя из высказывания Л.Н. Чернышова, мы можем сделать утверждение о том, что ЖКХ исполняет достаточно актуальную роль для всего населения Российской Федерации, т.к. способствует обеспечению удовлетворения жилищно – коммунальных нужд населения, а так же содействует надлежащей эксплуатации всего жилищного фонда. Вследствие этого, законодателем создана достаточно существенная нормативная правовая база, посредством которой осуществляется регламентация ЖКХ. Наравне с этим, на территории Российской Федерации создана целостная система государственных органов (в т.ч. органы муниципальной власти) и должностных лиц, которые осуществляют на практике функции государственного управления в области ЖКХ.

Однако, вне зависимости от актуальной роли в настоящее время ЖКХ в обеспечении прав человека и гражданина на благоприятные условия для проживания, их постоянное улучшение (к примеру, в обеспечении права граждан на получение капитального ремонта жилищного фонда) в правовой регламентации данного института имеются существенные пробелы. В частности, в качестве одного из основополагающего пробела выступает

отсутствие легальной дефиниции «ЖКХ». Обусловлено это, по нашему мнению, тем, что в настоящее время на территории Российской Федерации отсутствует единый нормативный правовой акт, который бы комплексно регулировал основные сферы деятельности ЖКХ.

Также, как отмечает Ф.А. Мурсалов: «следует признать законодательно установленное определение термина «ЖКХ», закрепленный на уровне субъектов федерации (к примеру, Кемеровская область, Рязанская область, Пензенская область приняли законы о ЖКХ)» [39, с. 68].

Однако, по нашему мнению, дефиниции термина «ЖКХ», закрепленные на уровне субъекта федерации, не являются легальными для всей территории Российской Федерации, т.к. их юридическая сила ограничивается границами данного субъекта, и они не обладают обязательно-юридической силой для иных субъектов федерации. Наравне с этим, дефиниции термина «ЖКХ», закрепленные на законодательном уровне разных субъектов федерации существенным образом отличаются между собой (следовательно характеризуются уникальным комплексом свойств), что непосредственным образом способствует нарушению требований нормотворческой техники, а также может способствовать формированию неоднозначной правоприменительной практики, в т.ч. в сфере административной ответственности за нарушение общественных отношений, которые складываются в области ЖКХ.

Отсутствие официальной дефиниции указанного термина, по нашему убеждению, следует признать достаточно существенным пробелом действующего национального законодательства, поскольку, во – первых, отсутствует четкое понимание правовой природы ЖКХ и направлений его деятельности; во – вторых, нарушается требование нормотворческой техники (требование единства терминологии в национальном законодательстве). Следовательно, представляется целесообразным выработать авторскую дефиницию исследуемого термина для устранения обозначенного пробела; в – третьих, способствует формированию сложностей в правоприменительной

практике (этот аспект проиллюстрирован нами в примере судебной практики, указанным в Приложении А). Обоснованная нами в последующем авторская дефиниция анализируемого термина, по нашему мнению, способствует устранению выше обозначенных пробелов, коллизий.

Также, отсутствие легального определения термина «ЖКХ» в законодательстве влечет ряд негативных последствий:

- возникают сложности с разграничением предмета правового регулирования. Неопределенность сферы применения жилищного и коммунального законодательства может приводить к пробелам и коллизиям в праве.

- отсутствует ясность относительно круга организаций, деятельность которых регулируется нормами о ЖКХ. Это затрудняет правоприменение в части лицензирования, стандартизации, контроля и надзора в данной сфере.

- возникают сложности при установлении специальных правил и требований, которые должны применяться к субъектам ЖКХ. К примеру, при введении ответственности или льготного режима налогообложения и т.д.

- усложняется квалификация правонарушений, поскольку неясно, распространяются ли в каждом конкретном случае нормы об ответственности в сфере ЖКХ или нет.

Таким образом, отсутствие определенности базового понятия в сфере ЖКХ создает массу правовых коллизий, тормозит развитие законодательного регулирования и затрудняет его применение на практике. Данную проблему необходимо решать в первоочередном порядке.

Следует подчеркнуть то, что в законодательстве государств – членов Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) сформировалась неоднозначная ситуация относительно правовой регламентации легальной дефиниции термина «ЖКХ». Наравне с этим, в исследуемом вопросе представляется актуальным произвести краткий сравнительный анализ с российским законодательством, поскольку все государства-члены ЕАЭС

обладают общим совместным советским прошлым, а так же стремятся к максимальной гармонизации собственных национальных актов законодательства, в т.ч. регулирующих дефиницию термина «ЖКХ».

В Республике Беларусь в нормах Жилищного кодекса Республики Беларусь от 28 августа 2012 года № 428-3 [15], равно как и в Российской Федерации, отсутствует закреплённая легальная дефиниция термина «ЖКХ». Аналогичная ситуация имеет место и в Кыргызской Республике, на территории которой действует Жилищный кодекс Кыргызской Республики от 9 июля 2013 года № 117 [14]. Данный фактор исключает возможность имплементации в национальное законодательство Российской Федерации положительного опыта как Республики Беларусь, так и Кыргызской Республики в вопросе регламентации легальной дефиниции термина «ЖКХ», поскольку данного опыта не имеется в принципе.

В качестве единственного государства – члена ЕАЭС, которое на законодательном уровне закрепило дефиницию термина «ЖКХ» выступает Республика Казахстан. В частности, в п. 42 ст. 2 Закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94-І «О жилищных отношениях» [43] закреплено то, что: «ЖКХ – это жилищный фонд, а так же комплекс организаций, которые обеспечивают содержание многоквартирных жилых домов и инженерно – коммуникационной инфраструктуры на всем жизненном цикле, которые создают комфортные и безопасные условия для проживания и пребывания» [43].

Посредством сравнительно – критического анализа указанной дефиниции, закреплённой в казахском законодательстве, мы можем сделать утверждение о том, что она обладает отдельными положительными и отрицательными сторонами. В частности, в качестве недостатка указанной дефиниции, по нашему мнению, выступает то, что казахский законодатель указывает в ней на то, что ЖКХ – это жилищный фонд. Наравне с этим, в п. 41-1 ст. 2 Закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94-І «О жилищных отношениях» закреплено то, что: «жилищных фонд – это

находящиеся на территории Республики Казахстан жилища всех форм собственности». Под жилищем, казахский законодатель признает и индивидуальные жилые дома, мобильный жилой дом, комнату в общежитии, а не только квартиры в многоквартирном жилом доме, а исходя из содержания п. 42 ст. 2 Закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94-І «О жилищных отношениях» организации ЖКХ осуществляют обслуживание только многоквартирных жилых домов (в действительности, это не так). Иными словами, имеет место коллизия в действующем законодательстве Республики Казахстан, регламентирующего легальную дефиницию термина «ЖКХ».

В качестве положительной черты легальной дефиниции «ЖКХ», закрепленной казахским законодателем, по нашему мнению, следует признать то, что он четко указывает основные направления деятельности организаций в сфере ЖКХ, а именно:

- управление жилищным фондом – деятельность по техническому обслуживанию зданий, обеспечению комфортных условий проживания, организации капитального ремонта.
- предоставление коммунальных услуг – водо-, тепло-, газо- и электроснабжение населения, водоотведение, вывоз мусора.
- благоустройство территорий – содержание дворов, уход за зелеными насаждениями, освещение улиц, уборка мусора.
- строительство и реконструкция объектов коммунальной инфраструктуры – возведение и модернизация сетей водопровода, канализации, теплотрасс.
- проектирование и монтаж инженерных систем зданий – разработка проектов инженерных сетей, установка счетчиков, пусконаладочные работы.
- внедрение энергоэффективных технологий – установка приборов учета, переход на энергосберегающие технологии.

Таким образом, организации ЖКХ осуществляют весь комплекс работ по обеспечению комфортных и безопасных условий проживания граждан.

Однако, как обозначено нами ранее, указанные направления деятельности организаций в сфере ЖКХ не являются единственными, но являются основополагающими. Было бы наиболее целесообразней дополнить данную дефиницию словосочетанием: «а также реализуют иные полномочия, определенные актами законодательства» (этот аспект будет учтен нами в процессе формирования собственной авторской дефиниции).

Наравне с этим, в качестве положительной стороны п. 42 ст. 2 Закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94-І «О жилищных отношениях» следует признать то, что казахский законодатель четко указал на наличие у ЖКХ двух основных секторов (жилищного и коммунального). Сочетание в ЖКХ двух секторов, на наш взгляд – это его одна из основополагающих специфик.

Однако, п. 42 ст. 2 Закона Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94-І «О жилищных отношениях», на наш взгляд, недостаточно для разработки авторской дефиниции исследуемого термина. Иными словами, невозможно выработать качественную авторскую дефиницию исследуемого термина, которая будет полностью и всесторонне выражать все его специфические черты, а так же полностью соответствовать требованиям нормотворческой техники, не проанализировав имеющиеся иные дефиниции термина «ЖКХ». В частности, представляется целесообразным произвести анализ дефиниций термина «ЖКХ», которые бытуют в научном сообществе. Но, следует признать тот факт, что отсутствие легальной дефиниции исследуемого термина, порождает множество дискуссий относительно его содержания в правовой доктрине, т.е. ученые – правоведы высказывают разные позиции относительно данного термина и его свойств. Проанализируем кратко основные позиции ученых – правоведов.

Е.М. Черняева убеждена в том, что: «ЖКХ является отраслью хозяйственной деятельностью, где органы государственной власти

Российской Федерации и органы местного самоуправления обеспечивают устойчивую и надежную деятельность исполнителя жилищно – коммунальных услуг в этой сфере хозяйства по холодному и горячему водоснабжению, водоотведению и очистке сточных вод, электроснабжению, газоснабжению и отоплению, вывозу бытовых отходов, содержанию и ремонту жилых домов и придомовой территории, уборке улиц, дорог, площадей, строительству и ремонту дорог, тротуаров, мостов, освещению улиц, а также благоустройству и озеленению территории муниципального образования, гарантируя достойные и комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях» [62, с. 47].

Фактически аналоговая дефиниция термина «ЖКХ» предлагается А.В. Стукаловым: «ЖКХ – это особая отрасль народного хозяйства, где федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления обеспечивают надежную и устойчивую деятельность исполнителя коммунальных услуг по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению, водоотведению, электроснабжению, газоснабжению и отоплению, гарантируя комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях» [57, с. 32].

Посредством сравнительно – критического анализа указанной дефиниции, мы можем выделить как ее положительные, так и отрицательные стороны. В частности, в качестве недостатка данной дефиниции, по нашему мнению, отсутствует четкое указание на жилищный элемент в ЖКХ. Наравне с этим, авторы четко определяют содержание «коммунальной сферы» ЖКХ, которая полностью соответствует положениям постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354 [45], но использование данного приема, на наш взгляд, нарушает требование нормотворческой техники – требование краткости нормативных правовых предписаний.

В качестве положительной стороны следует указать на то, что авторы четко обозначают субъективный состав отношений в сфере ЖКХ: это органы государственной власти Российской Федерации и органы местного

самоуправления; исполнитель жилищно – коммунальной услуги (является особым субъектом хозяйствования). По существу, законодатель именно на данные государственные органы и муниципальные органы (в т.ч. на их должностных лиц) возлагает непосредственным образом функции по управлению (правовой регламентации) общественными отношениями, которые складываются в сфере функционирования ЖКХ, исполнения им комплекса обязательств, которые возложены на него действующим законодательством Российской Федерации.

В правовой доктрине бытуют и иные мнения ученых – правоведов относительно дефиниции термина «ЖКХ». Их анализ также представляется актуальным для выработки собственной авторской дефиниции исследуемого термина, т.к. они имеют отдельные положительные и отрицательные (учет данных черт также представляется обязательным, для их исключения в авторской дефиниции) черты.

Е.Н. Ярмонова отмечает то, что: «ЖКХ – это разновидность деятельности, которая направлена на удовлетворение потребностей людей в обеспечении сохранности жилья и его энергоресурсноэкономии, реализуемая посредством замещения индивидуальных личных усилий массово – ориентированными стандартизированными процессами» [65, с. 21].

По нашему мнению, дефиниция исследуемого термина, представленная Е.Н. Ярмоновым является неудачной ввиду нескольких причин. В частности, во – первых, в ней отсутствует четкое разграничение жилищной и коммунальной сферы ЖКХ, что является обязательным фактором, характеризующим содержание ЖКХ, его основные направления деятельности; во – вторых, отсутствует четкое указание на субъективных состав отношений, складывающихся в сфере ЖКХ (указанные нами ранее государственные органы и муниципальные органы, их должностные лица), т.е. четко не обозначено то, кто именно осуществляет правовую регламентацию отношениями, складывающимися в области ЖКХ; в – третьих, имеется размытое понимание коммунальной сферы ЖКХ, т.е. не обозначены ее

основные черты. Ввиду этого, дефиниция термина «ЖКХ», представленная Е.Н. Ярмоновым, не может использоваться нами для выработки авторской дефиниции.

О.Н. Ковальская убежден в том, что: «ЖКХ – это часть хозяйства государства, которая обеспечивается комплексом деятельности организаций и служб, а так же технических средств содержания в надлежащем состоянии жилого фонда и представление населению коммунальных услуг» [21, с. 103].

Посредством критического анализа вышеуказанной позиции О.Н. Ковальской относительно дефиниции термина «ЖКХ», можно сделать утверждение о том, что и она не является достаточной (уникальной) для разработки на ее основе авторской дефиниции. Обусловлено это также несколькими обстоятельствами, а именно: во – первых, в дефиниции термина «ЖКХ», представленной О.Н. Ковальской отсутствует четкое разграничение жилищной и коммунальной сферы ЖКХ, что достаточно актуально, как указано нами ранее; во – вторых, в дефиниции термина «ЖКХ», представленной О.Н. Ковальской отсутствует четкое указание на субъективных состав отношений, складывающихся в сфере ЖКХ, т.е. неясно кто обладает властными (управленческими) полномочиями.

Таким образом, мы можем сделать утверждение о том, что в юридической науке сложилось несколько подходов к трактовке сущности ЖКХ.

Первый подход связан с пониманием ЖКХ как совокупности отраслей экономики, обеспечивающих население жизненно важными ресурсами и услугами для проживания в домах и квартирах. Сюда относят водоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение, газоснабжение, а также вывоз мусора, уборку домовладений и придомовых территорий.

Согласно второму подходу, жилищно-коммунальное хозяйство предлагается рассматривать как совокупность имущественных объектов, обеспечивающих функционирование данных отраслей. Это инженерные сети

и коммуникации, очистные сооружения, котельные, электроподстанции, автопарки, ремонтные мастерские и так далее.

Наконец, третий концептуальный подход заключается в понимании ЖКХ как системы управления и обслуживания фондов жилищного и коммунального назначения. Речь идет об организациях, оказывающих соответствующие услуги, а также органах власти, регулирующих и контролирующих данную сферу деятельности.

Инкорпорация позитивного зарубежного опыта нормативного оформления категории «ЖКХ», равно как селекция и синтез концептуальных подходов отечественной правовой доктрины в отношении содержательного наполнения данного феномена, открывают перспективу формулировки авторской дефиниции. Предлагаемое нами определение призвано отразить специфику жилищно-коммунальной сферы с максимальной полнотой при соблюдении критериев юридико-технического совершенства нормативных предписаний. Закрепление разработанного терминологического аппарата на законодательном уровне будет способствовать устранению доктринальной коллизии и неопределенности базовых понятий отрасли.

В частности, на наш взгляд, ЖКХ – это особая отрасль хозяйственной деятельности, основой которой выступает жилищный фонд, в которой органы государственной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют контроль за деятельностью исполнителя жилищно-коммунальных услуг для обеспечения полноты и своевременности их представления, а также реализуют иные полномочия, определенные актами законодательства.

В научной работе было дано авторское определение исследуемого термина (указать термин). Предложенная дефиниция обладает рядом преимуществ, которые позволяют рекомендовать ее для использования в законотворческой деятельности:

– определение охватывает все существенные признаки понятия, давая ему наиболее полное и ёмкое толкование.

- формулировка отличается высокой степенью конкретизации, что позволит избежать неоднозначного трактования термина на практике.
- дефиниция учитывает новейшие тенденции и особенности развития соответствующей сферы общественных отношений.
- смысловое содержание термина раскрывается максимально понятно и лаконично.
- определение обеспечивает согласованность правового регулирования смежных сфер общественных отношений.

Таким образом, предложенная в научном исследовании дефиниция отвечает критериям юридической техники и требованиям законотворчества. Ее закрепление на законодательном уровне будет способствовать повышению эффективности правового регулирования.

Итак, ЖКХ в современных условиях демонстрирует ряд уникальных характеристик:

Во-первых, деятельность предприятий ЖКХ носит локальный характер – их услугами пользуются преимущественно местные жители, а также хозяйствующие субъекты, расположенные на подведомственной территории.

Во-вторых, производственно-сбытовые процессы в сфере ЖКХ тесно переплетены с иными отраслями экономики в силу неспособности накапливать и длительно хранить вырабатываемую продукцию.

В-третьих, предприятия отрасли должны быть готовы предоставлять услуги в любой момент и в любых объемах в соответствии с текущим спросом.

В-четвертых, существуют объективные пределы целесообразного увеличения объемов коммунальных услуг, обусловленные градостроительными, климатическими, демографическими и иными факторами.

В-пятых, для ЖКХ характерно поддержание избыточных мощностей и резервных фондов в силу ориентации на пиковое потребление.

Данные особенности ЖКХ, которые указаны И.А. Власенко [10, с. 72], не могут быть в полной мере использованы нами в авторской дефиниции,

поскольку это будет нарушать одно из основных требований нормотворческой техники.

1.2 Сущность административной ответственности за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Действующее законодательство предусматривает как административную, так и уголовную ответственность за нарушение общественных отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Однако наиболее распространенным видом юридической ответственности в данной области выступает административная.

Стоит заметить и то, что сущность административной ответственности за нарушения законодательства в жилищно-коммунальной сфере определяется совокупностью ряда факторов.

Прежде всего, это ответная реакция государства на противоправные деяния, посягающие на установленный порядок функционирования систем жизнеобеспечения населения. Учитывая социальную значимость сферы ЖКХ, обеспечение соблюдения законности в данной области является важнейшей задачей.

Кроме того, административная ответственность призвана восстановить нарушенные права граждан-потребителей жилищно-коммунальных услуг, защитить их законные интересы.

В-третьих, привлечение виновных лиц к административной ответственности оказывает превентивное воздействие, предупреждая совершение новых правонарушений.

Таким образом, данный вид юридической ответственности выполняет комплекс важнейших задач по поддержанию правопорядка и законности в жилищно-коммунальной сфере.

Актуальность исследования сущности административной ответственности за нарушения в сфере ЖКХ обусловлена следующим.

Во-первых, сфера ЖКХ традиционно остается одной из самых проблемных в нашей стране. Низкое качество и высокая стоимость услуг, разрушение инфраструктуры, рост тарифов - такова повседневная реальность для миллионов граждан.

Во-вторых, в условиях системного кризиса отрасли особую роль приобретают вопросы контроля и ответственности хозяйствующих субъектов за нарушение обязательных требований в сфере ЖКХ. Без этого невозможно навести элементарный порядок.

В-третьих, в последнее время принято немало законодательных поправок, направленных на усиление ответственности за нарушения в жилищной сфере. Однако многие нормы носят декларативный характер и не применяются на практике.

Таким образом, исследование данной проблематики приобретает особую теоретическую и практическую значимость в текущих условиях.

Регламентация административной ответственности осуществляется посредством норм как Общей, так и Особенной частей КоАП [26]. В частности, в Общей части закреплены основания и условия привлечения к административной ответственности. В Особенной части перечислены конкретные составы административных правонарушений в сфере ЖКХ.

Для полноты анализа представляется необходимым осветить как общие вопросы (определение административного правонарушения и ответственности, цели и основания их применения), так и частные аспекты ответственности за нарушение законодательства о ЖКХ.

При этом в действующем законодательстве отсутствует легальное определение административной ответственности, что представляется существенным упущением. Из норм Общей части КоАП также невозможно вывести ее цели. Этот пробел нуждается в устранении в целях совершенствования правового регулирования.

В целях восполнения обозначенного пробела в российском законодательстве целесообразно обратиться к позитивному опыту государств-

партнеров, в частности Республики Беларусь. В Кодексе об административных правонарушениях [24] данной страны содержится легальная дефиниция административной ответственности, раскрывающая ее сущность через такие элементы как порицание правонарушителя и применение к нему установленных мер воздействия.

Вместе с тем, анализ законодательства государств-участников СНГ обнаруживает отсутствие единообразного концептуального подхода к исследуемой дефиниции. Ряд стран вообще не содержат ее нормативного определения. Другие же (например, Кыргызстан и Таджикистан) раскрывают административную ответственность через более широкую категорию юридической ответственности.

Таким образом, прослеживается необходимость выработки унифицированной доктринальной позиции в рамках СНГ относительно понятия и признаков административной ответственности с последующей гармонизацией национальных законодательств на основе общих подходов. В качестве прототипа в данном процессе может выступить опыт Республики Беларусь.

Однако, имеются и государства, которые раскрывают термин «административная ответственность» посредством термина «юридическая ответственность». В частности, в ч. 1 ст. 14 Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности закреплено, что: «под административной ответственностью понимается вид юридической ответственности, который применяется судом (судьей), органом (должностными лицами) и состоящий в применении административного взыскания к физическому либо юридическому лицу, которые совершили административное правонарушение (проступок)» [22].

По нашему мнению, указанная дефиниция является не совсем удачной. В частности:

– предложенное в законе определение административной ответственности носит слишком общий характер и фактически лишь констатирует, что это разновидность юридической ответственности.

– такое определение не раскрывает специфику и исключительные черты административной ответственности, отличающие ее от иных видов юридической ответственности.

– в дефиниции не нашли отражения такие важные аспекты как основания административной ответственности, круг субъектов, меры ответственности и порядок их применения.

– определение носит излишне абстрактный характер и не позволяет определить содержание административной ответственности.

– такая дефиниция не способствует единообразному пониманию и применению норм об административной ответственности.

Такое положение дел свидетельствует о том, что киргизский и таджикский законодатели нарушают требования нормотворческой техники – требование точности нормативных правовых предписаний.

Своеобразием Кодекса Молдовы о правонарушениях является использование термина «наказание» вместо «административной ответственности». Под наказанием понимается мера государственного принуждения, применяемая за совершение правонарушения. Однако с точки зрения психологического воздействия на личность употребление данного понятия представляется нецелесообразным, поскольку ассоциируется преимущественно с репрессивными мерами (пытками и телесными наказаниями) [23].

Что касается опыта Республики Беларусь, то их подход к дефиниции административной ответственности отличается высокой степенью проработанности и может быть положен в основу совершенствования российского законодательства. Анализ соответствующей нормы позволяет выделить ключевые признаки данного явления: выражение порицания нарушителю от имени государства и применение установленных мер

воздействия. При этом административная ответственность неразрывно связана с фактом совершения лицом административного правонарушения, то есть носит производный характер.

Учет передового белорусского опыта в сочетании с доработкой отдельных доктринальных положений может стать основой формирования унифицированного подхода к административной ответственности в рамках СНГ и гармонизации соответствующего законодательства государств-участников.

Российский законодатель в статье 2.1 КоАП РФ закрепил легальное определение административного правонарушения – то есть акта, влекущего административную ответственность. Так, административная ответственность наступает при условии установления факта совершения физическим или юридическим лицом указанного противоправного, виновного деяния в форме действия либо бездействия.

Рассматривая данное явление под иным углом зрения, следует отметить, что для квалификации содеянного в качестве административного правонарушения, оно должно обладать совокупностью обязательных юридически значимых свойств.

В частности, неотъемлемым условием является противоправность, подразумевающая формальное нарушение предписаний нормативных правовых актов, устанавливающих запреты и ограничения в определенной сфере общественных отношений.

Кроме того, обязательным признаком выступает виновность, то есть психическое отношение субъекта к содеянному и его последствиям в форме умысла или неосторожности.

Противоправность как неперенный конститутивный признак рассматриваемого явления подразумевает формальное нарушение предписаний правовых норм, устанавливающих определенные ограничения и запреты в соответствующей сфере общественных отношений. Иначе говоря, противоправный характер деяния выражается в его несоответствии

требованиям законодательства Российской Федерации либо субъектов РФ, действие которых распространяется на данные отношения.

Что касается реализации административной ответственности, то её сущность состоит в применении к правонарушителю мер административного взыскания. Иными словами, институт административной ответственности предполагает использование соответствующих карательных средств - обязанность лица претерпевать определённые лишения личного, имущественного или организационного характера. Так реализуется задача официального осуждения противоправного деяния от имени государства.

Изложим этот тезис своими словами:

При разработке собственного определения понятия «административная ответственность», применимого и к сфере жилищно-коммунального хозяйства, видится необходимым проанализировать различные точки зрения ученых-юристов на данный вопрос. Однако среди исследователей до сих пор нет единого мнения по поводу трактовки этого термина. Ряд аспектов остаются дискуссионными и вызывают научные споры. Поэтому для выработки наиболее оптимального определения административной ответственности потребуется тщательно изучить и сравнить позиции разных авторов, выявить сильные и слабые стороны предлагаемых ими формулировок. Это позволит предложить научно обоснованную дефиницию, учитывающую современные реалии и особенности применения к сфере ЖКХ.

И. В. Тимошенко подчеркивает, что: «определение «административная ответственность», включая в себя компоненты наиболее широкого определения – юридической ответственности, сохраняет в себе все свойства последней, а именно – является разновидностью государственного принуждения; отражает состояние, при котором правонарушитель претерпевает негативные последствия, как личного, так и имущественного характера; наступает вследствие применения к правонарушителю санкции правовой нормы; обладает процессуальной формой» [58].

А. Н. Крамник утверждает, что: «Административная ответственность является составной частью административного принуждения и обладает всеми его качествами. Административное принуждение – это особый вид государственного принуждения, состоящий в применении органами государственного управления в порядке, закрепленном нормами административного права, принудительных мер к правонарушителям с целью защиты охраняемых правом общественных отношений» [34].

К. С. Бельский утверждает, что: «в субъективно – личностном понимании для административной ответственности свойственно особое положение правонарушителя, который наравне с претерпеванием административно – принудительных мер, осуществляет процессуальное право на дачу объяснений по существу нарушения, объективную и справедливую оценку компетентными органами совершенного деяния и корректное, как с правовой, так и с моральной точки зрения, применения к нему административного наказания» [6].

Л. А. Николаева отмечает, что: «административная ответственность является специфическим правовым состоянием, когда лицо, которое нарушило норму права, в обязательном порядке должно претерпеть конкретные правовые последствия в виде лишения и ограничения, которые применяются к нему государством» [41].

Б. В. Россинский утверждает, что: «с объективной позиции административная ответственность является специфической разновидностью правоохранительной деятельности, которая включает в себя комплекс действий компетентных органов государства и их должностных лиц, которая отражает реакцию государства на административное правонарушение и имеющие отрицательные последствия для правонарушителя в форме соответствующего административного наказания. Таким образом, административная ответственность выступает в качестве разновидности юридической ответственности, которая состоит в назначении государственным органом либо его должностным лицом, который наделен

соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, которое совершило административное правонарушение» [53, с. 79].

А. Б. Агапов подчеркивает, что: «административная ответственность выступает в качестве меры принудительного влияния, которая применяется к лицу, виновному в совершении административного правонарушения, которые ограничивают его имущественные или неимущественные права или устанавливающие для него дополнительные обязанности» [1].

Следовательно, можно выделить несколько подходов к пониманию административной ответственности, сформулированные учеными-правоведами:

– административная ответственность – это вид юридической ответственности. Она выражается в применении к нарушителю административных наказаний со стороны уполномоченных государственных органов.

– административная ответственность рассматривается как способ охраны и защиты установленного порядка управления от нарушений с помощью административно-правовых средств. Ее цель – обеспечение нормального функционирования государственного управления.

– административная ответственность является разновидностью публично-правовой ответственности. Она отличается от других видов юридической ответственности особым субъектным составом и процедурой привлечения к ответственности.

– административная ответственность базируется на применении мер административного принуждения и направлена на предупреждение правонарушений в сфере государственного управления. Она тесно связана с административным процессом.

– административная ответственность является важным элементом охраны правопорядка и законности в государственном управлении. Ее применение определяется нормами административного права и осуществляется уполномоченными органами.

Можно выделить и дополнительные ключевые характеристики данного феномена:

Во-первых, административная ответственность представляет собой обособленный, самостоятельный вид юридической ответственности со свойствами только ей чертами.

Во-вторых, реализация административной ответственности влечет определенные неблагоприятные последствия для правонарушителя в виде ограничения его прав и свобод. Иначе говоря, лицо принуждается к претерпеванию различных лишений и стеснений установленных законом прав.

В-третьих, целевая направленность административной ответственности многогранна и включает исправление правонарушителя, общую и частную превенцию правонарушений, а также восстановление социальной справедливости.

Таким образом, нам представляется целесообразным дополнить КоАП РФ ст. 2.1¹ и изложить ее в следующей редакции:

«Статья 2.1¹ Понятие и цели административной ответственности

1. Административная ответственность – это самостоятельная разновидность юридической ответственности, которая выражается в обеспеченном средствами государственного принуждения порицании лица, которое совершило административное правонарушение, наложении административного взыскания на физическое лицо, совершившее административное правонарушение, юридическое лицо, которое подлежит административной ответственности,

2. Административная ответственность применяется для достижения следующих целей: воспитание физического лица, которое совершило административное правонарушение; обеспечение превенции (общей и специальной); обеспечение восстановления социальной справедливости».

Авторское определение административной ответственности, предложенное на основании анализа законодательства государств-участников

СНГ, в первую очередь, Республики Беларусь, а также обобщения взглядов ученых-юристов, по нашему мнению, может быть использовано законодателем при осуществлении нормотворческой деятельности. Это обусловлено следующими обстоятельствами: во-первых, данное определение отражает все ключевые характеристики, присущие административной ответственности, то есть раскрывает её сущность; во-вторых, оно отвечает основным требованиям юридической техники, а именно - краткости, логичности и полноте правовых предписаний; в-третьих, закрепление на законодательном уровне легальной дефиниции административной ответственности будет способствовать прекращению дискуссий в науке относительно содержания данного понятия; в-четвертых, это послужит формированию единообразной правоприменительной практики в рассматриваемой сфере. Таким образом, использование предложенного нами определения административной ответственности в нормотворческом процессе представляется обоснованным и целесообразным.

Также, закрепление в законодательстве легальной дефиниции термина «административная ответственность» может иметь следующие основные последствия:

- обеспечение единообразного понимания и толкования данного понятия всеми субъектами правоприменения. Это повысит эффективность правового регулирования.

- содействие установлению оптимальных оснований и условий привлечения к административной ответственности.

- стимулирование законопослушного поведения субъектов административных правоотношений.

- повышение гарантий прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности.

- облегчение квалификации административных правонарушений правоприменительными органами.

– создание доктринальной основы для дальнейшего совершенствования административного законодательства.

Таким образом, закрепление легальной дефиниции будет способствовать повышению эффективности и обоснованности применения мер административной ответственности.

Следует заметить то, что административная ответственность за нарушения в сфере ЖКХ в России влечет за собой следующие негативные последствия:

– финансовые потери для нарушителей из числа юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в виде штрафов. Размер штрафов может достигать крупных сумм, что негативно сказывается на финансовом положении организаций.

– приостановление деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса. Это приводит к временному нарушению предоставления услуг населению.

– снижение качества обслуживания из-за нехватки средств на проведение текущего и капитального ремонта многоквартирных домов.

– ухудшение технического состояния объектов коммунальной инфраструктуры, сокращение инвестиций в модернизацию из-за штрафных санкций.

– снижение заинтересованности частных инвесторов вкладывать средства в модернизацию ЖКХ из-за высоких рисков наказания.

– увеличение социальной напряженности, рост числа жалоб и претензий граждан к качеству услуг ЖКХ.

Таким образом, жесткие меры административной ответственности без стимулирования развития сферы ЖКХ могут иметь и негативные последствия. Необходим комплексный подход к регулированию этой сферы.

Основание административной ответственности за нарушение законодательства в области ЖКХ – это административное правонарушение [72, с. 105].

Связь между административным правонарушением и административной ответственностью, в т.ч. в сфере ЖКХ, заключается в следующем:

- административная ответственность наступает за совершение административного правонарушения. Без совершения правонарушения ответственность исключена.

- административное правонарушение выступает юридическим фактом, основанием возникновения административной ответственности.

- между правонарушением и ответственностью существует причинно-следственная связь. Ответственность является реакцией государства на совершенное правонарушение.

- характер и степень общественной вредности правонарушения определяют характер ответственности - выбор конкретной меры наказания.

- административная ответственность направлена на предупреждение новых правонарушений, то есть тесно связана с правонарушением по целям.

Таким образом, административное правонарушение и ответственность неразрывно взаимосвязаны как причина и следствие, являясь элементами единого правового механизма охраны правопорядка.

Как указывалось нами ранее, посредством системного анализа ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ, можно сделать утверждение о том, что для наступления административной ответственности за нарушение законодательства в области ЖКХ необходимо, чтобы лицо совершило административное правонарушение, которое характеризуется следующими свойствами:

- противоправность;
- виновность;
- выражается оно как в действии, так и бездействии;
- имеется конкретный субъект административного правонарушения – физическое либо юридическое лицо.

После освещения общих вопросов, касающихся административной ответственности за правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, представляется необходимым перейти к рассмотрению специальных аспектов данной темы. В частности, целесообразно проанализировать перечень конкретных административных правонарушений в рассматриваемой области. Это обусловлено тем обстоятельством, что именно составы административных правонарушений определяют круг общественных отношений, охраняемых законодателем посредством установления административной ответственности.

Следует заметить, что в действующем в настоящее время КоАП РФ отсутствует выделенная в самостоятельную главу совокупность норм, устанавливающих административную ответственность за нарушения именно в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Это обстоятельство также нуждается в тщательном анализе и оценке.

Посредством анализа практики привлечения к административной ответственности должностных лиц администрации муниципального образования Тигильского района (Камчатский край), можно сделать утверждение о том, что в перечень административных правонарушений, которые посягают на общественные отношения, складывающиеся в сфере ЖКХ, следует включать:

– ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения в процессе строительства, реконструкции, ремонта и содержания дорог, железнодорожных переездов либо иных дорожных сооружений. К примеру, постановлением прокурора Тигильского района Камчатского края от 13 ноября 2020 года было возбуждено дело об административном правонарушении в отношении начальника Управления по выполнению полномочий сельского поселения «село Тигиль» Администрации муниципального образования «Тигильский муниципальный район» М.В. Фотьева;

– ч. 1 ст. 7.32.5 КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за нарушение сроков и порядка оплаты товаров, работ или услуг в процессе реализации закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В частности, постановлением № 041/04/7.32.5-335/2020 к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.32.5 КоАП был привлечен к административной ответственности Управлением Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю М.В. Фотьев;

– ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность за нарушение порядка реализации закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В частности, к примеру, протоколом № 112 Управления Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации по Камчатскому краю был установлен факт совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ со стороны М.В. Фотьева;

– ч. 3 ст. 14.25 КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность за нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В частности, к примеру, протоколом № 06-28/87 старший государственный налоговый инспектор Инспекции Федеральной налоговой службы по г. Петропавловску-Камчатскому привлек к административной ответственности М.В. Фотьева по ч. 3 ст. 14.25 КоАП РФ;

– ч. 1 ст. 19.15.1 КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за нарушение правил проживания гражданина Российской Федерации по месту пребывания либо по месту жительства в жилом помещении без регистрации. В частности, протоколом №39\027.20 специалист – эксперт Миграционного пункта ОП № 14 Корякского МО МВД России установил факт совершения М.В. Фотьевым административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.15.1 КоАП РФ.

Однако, по нашему мнению, указанные административные правонарушения, совершенные должностным лицом администрации

муниципального образования Тигильского района (Камчатский край), не в полной мере характеризуют перечень общественных отношений, складывающиеся в сфере ЖКХ, и которые защищаются и охраняются законодателем в процессе привлечения лица к административной ответственности. Обусловлено это тем, что они могут применяться к лицу не только ввиду реализации им деятельности в сфере ЖКХ, но и реализации деятельности в иных областях.

Мы же солидарны с Д.В. Шартовой, которая указывает на то, что: «административные правонарушения в сфере ЖКХ предусматриваются законодателем в следующих нормах КоАП РФ:

- ст. 5.59 КоАП РФ - нарушение порядка рассмотрения обращений граждан;
- ч.1 ст.14.8 КоАП РФ - нарушение права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемой услуге;
- 13.19.1 - нарушение порядка размещения информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства
- 13.19.2 - неразмещение в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства информации, размещение информации не в полном объеме или размещение недостоверной информации
- ст.6.4 КоАП РФ - нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений;
- ст. 6.5 КоАП РФ - нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде;
- ст. 7.21 КоАП РФ - нарушение правил пользования жилыми помещениями;
- ст.7.22 КоАП РФ - нарушение лицами, ответственными за содержание жилых домов, правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений;

- ч.1 ст.7.23.2 КоАП РФ - нарушение требований законодательства о передаче технической документации на многоквартирный дом и иных, связанных с таким управлением, документов;
- ч.1 ст.7.23.3 КоАП РФ - нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами;
- ч.1 ст. 20.4 КоАП РФ - нарушение требований пожарной безопасности;
- ч.1 ст. 15.27 КоАП РФ - непринятие мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- ч.2 ст 14.1 КоАП РФ - осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии);
- ч.2 ст 14.1.3 КоАП РФ - нарушение лицензионных требований;
- ч.3 ст. 14.25 КоАП РФ - непредставление, или несвоевременное представление, или представление недостоверных сведений о юридическом лице в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц;
- ч.1 ст. 19.7.5-1 КоАП РФ - непредоставление юридическим лицом уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности;
- ч.2 ст 14.1 КоАП РФ - осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии);
- ч. 2 ст. 15.1 КоАП РФ;
- ч.1 ст. 15.27 КоАП РФ - непринятие мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- ч.2 ст.13.11 КоАП РФ - обработка персональных данных без согласия субъекта персональных данных иных услуг;

– ст. 7.27.1 КоАП РФ - причинение имущественного ущерба собственнику имущества путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния» [64, с. 1].

Однако, в позиции Д.В. Шартовой имеются спорные моменты.

В частности, к примеру, административная ответственность за административное правонарушение по ч. 1 ст. 19.7.5-1 КоАП РФ, установлена законодателем для юридического лица, не только занятого в области ЖКХ, а, первоначально, для юридических лиц, которые реализуют предпринимательскую деятельность в иных областях народного хозяйства. Наравне с этим, в системе административных правонарушений, которые совершаются в области функционирования ЖКХ, представленной Д.В. Шартовой, отсутствует, к примеру, указание на такое административное правонарушение, как административное правонарушение, ответственность за которое предусматривается в ст. 5.39 КоАП РФ, т.е. за отказ в предоставлении информации гражданину. Данное правонарушение достаточно часто совершается со стороны сотрудников ЖКХ.

1.3 Подведомственность дел об административных правонарушениях за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Актуальность исследования подведомственности дел об административных правонарушениях в сфере ЖКХ обусловлена следующим:

– ЖКХ является важнейшей составляющей инфраструктуры страны и затрагивает права и интересы значительного числа граждан. От правильного разрешения дел об административных правонарушениях в данной сфере зависит реализация конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достойные условия жизнедеятельности.

– в настоящее время существуют проблемы определения подведомственности дел об административных правонарушениях в сфере

ЖКХ, что приводит к нарушению процессуальных сроков и прав участников производства по делам об административных правонарушениях.

– В юридической науке недостаточно исследований, посвященных особенностям подведомственности дел данной категории. Отсутствует комплексный подход в решении проблем определения подведомственности дел об административных правонарушениях в сфере ЖКХ.

– анализ подведомственности дел об административных правонарушениях в сфере ЖКХ позволит выработать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в целях обеспечения законности.

Таким образом, исследование подведомственности рассматриваемой категории дел является весьма актуальным и имеет большое практическое значение.

Значение правильного определения подведомственности дел об административных правонарушениях в сфере ЖКХ для населения Российской Федерации заключается в следующем:

– обеспечение своевременного и качественного рассмотрения дел данной категории компетентными органами, что позволит эффективно защищать жилищные права граждан и оперативно реагировать на нарушения в сфере ЖКХ.

– создание условий для справедливого привлечения виновных лиц к административной ответственности за правонарушения в жилищно-коммунальной сфере. Это будет способствовать улучшению качества услуг ЖКХ.

– повышение правовой грамотности и информированности граждан относительно механизмов защиты своих жилищных прав, в том числе при совершении административных правонарушений в сфере ЖКХ.

– укрепление законности и доверия граждан к деятельности государственных органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях в жилищно-коммунальной сфере.

– совершенствование административного законодательства в части регулирования отношений в сфере ЖКХ исходя из потребностей и интересов населения.

Таким образом, правильное определение подведомственности дел о правонарушениях в сфере ЖКХ имеет большое социальное значение для граждан России.

Прежде всего необходимо констатировать, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует отдельный кодифицированный нормативный правовой акт, комплексно регулирующий процессуальные вопросы рассмотрения компетентными государственными органами и их должностными лицами дел об административных правонарушениях, в том числе совершенных в сфере жилищно-коммунального хозяйства. На сегодняшний день указанные вопросы, включая вопросы подведомственности дел данной категории, урегулированы законодателем в разделах III-IV действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. По нашему мнению, подобный подход представляется ошибочным, поскольку в рамках единого кодифицированного нормативно-правового акта фактически «смешиваются» нормы материального и процессуального права. Это нарушает требование правового единства норм кодифицированного законодательного акта и нуждается в обязательном устранении.

Кроме того, отсутствие отдельного нормативно-правового акта, регулирующего вопросы административного производства, включая производство по делам о правонарушениях в сфере ЖКХ, по нашему мнению, противоречит отдельным требованиям юридической техники. В частности, это касается принципа логичности построения нормативных актов, а также принципа полноты правового регулирования. Как следствие, это порождает множество дискуссий в научном сообществе относительно процедурных вопросов административной юрисдикции.

Необходимо отметить, что в 2020 году был разработан проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который, однако, так и не был одобрен. Несмотря на имевшиеся недостатки данного проекта, связанные с неточностью формулировок и несовершенством структуры, сам факт его разработки представляет собой позитивный опыт российского законодателя, который впоследствии может быть учтен при создании отдельного нормативного правового акта, комплексно регулирующего процессуальные аспекты рассмотрения дел об административных правонарушениях компетентными органами, в том числе в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Как справедливо подчеркивается в юридической литературе, выделение процессуальных норм в отдельный кодифицированный акт будет способствовать повышению удобства правоприменения в рассматриваемой сфере. Кроме того, проект характеризуется внятностью языка и логичностью структуры, что облегчит работу как профессиональных юристов, так и лиц, эпизодически сталкивающихся с административным производством. Подробная регламентация процессуальных процедур также имеет несомненную практическую ценность. Таким образом, опыт разработки проекта Процессуального кодекса об административных правонарушениях заслуживает пристального внимания [2, с. 93].

Несмотря на то, что ранее упомянутый проект Процессуального кодекса об административных правонарушениях не был принят, мы полагаем, что для наиболее полной регламентации процессуальных аспектов привлечения к административной ответственности, в том числе за правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, целесообразным было бы разработать и утвердить на федеральном уровне отдельный кодифицированный нормативный правовой акт, комплексно регулирующий соответствующие процессуальные вопросы. При этом в качестве основы можно было бы использовать позитивный опыт государств-членов ЕАЭС, например, Республики Беларусь.

Одним из наиболее актуальных процессуальных вопросов, возникающих при привлечении к ответственности за административные правонарушения в сфере ЖКХ, является вопрос подведомственности таких дел конкретным уполномоченным органам и должностным лицам. Этот вопрос носит дискуссионный характер, поскольку в действующем КоАП РФ отсутствует выделенная глава, устанавливающая перечень административных правонарушений, посягающих на отношения в сфере ЖКХ [75, с. 3].

А.Б. Агапов: «вместе с тем, институт подведомственности выполняет важную функцию разграничения предметов ведения между административными органами и судами, а также между судами общей юрисдикции и арбитражными судами при рассмотрении дел о нарушениях, в том числе в жилищно-коммунальной сфере. Таким образом, данный вопрос нуждается в пристальном внимании исследователей»[1].

Также А.В. Куракин указывает на то, что: «как совершенно справедливо подчеркивается в юридической литературе, в сфере жилищно-коммунального хозяйства институт подведомственности разграничивает полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях между судебными и административными органами. Следовательно, применительно к данной сфере можно выделить два вида подведомственности – судебную и административную, каждая из которых обладает своей спецификой» [40, с. 64].

В частности, судебная подведомственность определяет предметы ведения различных органов судебной системы в отношении рассмотрения административных дел, в том числе затрагивающих сферу ЖКХ. На основе анализа соответствующих норм КоАП РФ можно заключить, что суды рассматривают следующие категории дел о правонарушениях в жилищно-коммунальной сфере: дела, отнесенные к исключительной подведомственности судов; дела, по которым установлена альтернативная подведомственность. Последняя предполагает, что судья вправе передать

такие дела на рассмотрение административного органа или должностного лица либо принять решение о собственном рассмотрении [73, с. 73].

Таким образом, эти основные критерии позволяют определить правильную подведомственность каждого конкретного административного дела в сфере ЖКХ.

Таким образом, вопросы судебной подведомственности в рассматриваемой сфере нуждаются в детальном анализе с учетом особенностей дел о конкретных правонарушениях.

Дела об административных правонарушениях, затрагивающих общественные отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, как отмечалось ранее, могут рассматриваться как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами.

Основными критериями разграничения подведомственности указанной категории дел между данными судебными органами выступают:

- характер дела об административном правонарушении – к арбитражным судам относятся дела, которые обладают экономическим характером либо сопряжены с предпринимательской либо другой экономической деятельностью. Иные дела рассматриваются в суде общей юрисдикции;

- судебный состав – арбитражные суды рассматривают дела по отношению лиц, которые реализуют экономическую деятельность, в т.ч. предпринимательскую.

Как справедливо отмечается в литературе, дополнительным критерием разграничения является объективная сторона конкретного административного правонарушения в сфере ЖКХ [40, с. 65].

Таким образом, для правильного определения подведомственности необходим учет совокупности факторов, характеризующих состав конкретного правонарушения в рассматриваемой сфере.

Однако, по нашему мнению, подкрепленному примерами судебной практики, по анализируемой нами категории административных дел,

указанный Е.В. Никитинской критерий не обладает четкими границами. Пример из практики приведен в Приложении А под № 2.

Административные органы, а также их отдельные должностные лица, которые указаны в действующем законодательстве, также осуществляют рассмотрение отдельных административных правонарушений, которые посягают на общественные отношения, которые складываются в области функционирования ЖКХ. Однако, распределение между ними административных правонарушений по подведомственности осуществляется исходя из состава совершенного административного правонарушения.

Таким образом, подводя итоги первой главы исследования, можно сделать следующие выводы:

1) в ст. 2 Конституции Российской Федерации в настоящее время декларируется то, что: «человек, его права, свободы выступают в качестве наивысшей ценности. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – это обязанность государства». При этом всем, в качестве основы для создания благоприятных условий для проживания граждан на территории Российской Федерации выступает ЖКХ. Обусловлено это тем, что в настоящее время жилье для жизни большинства людей имеет первостепенное значение, в т.ч. его полное и всестороннее обслуживание, обеспечение комфортности проживания в нем. Указанные конституционные положения основываются на международных договорах и соглашениях, которые ратифицированы Российской Федерацией ввиду наличия у нее международной правоспособности как суверенного и независимого государства, т.е. имплементированы прямо или косвенно в нормы действующего национального законодательства. Иными словами, нормы международных договоров и соглашений, которые регулируют право человека на достойный уровень жизни (в т.ч. на обеспечение функционирования эффективного и рационального жилищно – коммунального хозяйства), нашли собственное отражение в нормах национального законодательства.

2) вне зависимости от актуальной роли в настоящее время ЖКХ в обеспечении прав человека и гражданина на благоприятные условия для проживания, их постоянное улучшение в правовой регламентации данного института имеются существенные пробелы. В частности, в качестве одного из основополагающего пробела выступает отсутствие легальной дефиниции «ЖКХ». Обусловлено это, по нашему мнению, тем, что в настоящее время на территории Российской Федерации отсутствует единый нормативный правовой акт, который бы комплексно регулировал основные сферы деятельности ЖКХ. По нашему мнению, дефиниции термина «ЖКХ», закрепленные на уровне субъекта федерации, не являются легальными для всей территории Российской Федерации, т.к. их юридическая сила ограничивается границами данного субъекта, и не обладают обязательно-юридической силой для иных субъектов федерации.

Отсутствие официальной дефиниции указанного термина, по нашему убеждению, следует признать достаточно существенным пробелом, поскольку, во – первых, отсутствует четкое понимание правовой природы ЖКХ и направлений его деятельности; во – вторых, нарушается требование нормотворческой техники (требование единства терминологии в национальном законодательстве). Следовательно, представляется целесообразным выработать авторскую дефиницию исследуемого термина для устранения обозначенного пробела; в – третьих, способствует формированию сложностей в правоприменительной практике.

По нашему мнению, ЖКХ – это особая отрасль хозяйственной деятельности, основой которой выступает жилищный фонд, в которой органы государственной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют контроль за деятельностью исполнителя жилищно-коммунальных услуг для обеспечения полноты и своевременности их представления, а также реализуют иные полномочия, определенные актами законодательства.

3) административная ответственность за нарушения законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства устанавливается как общими нормами, содержащимися в Общей части КоАП РФ, так и специальными нормами его Особенной части. Однако в настоящее время в Кодексе отсутствует легальное определение самого понятия «административная ответственность», что, на наш взгляд, является существенным пробелом, нарушающим основополагающие требования юридической техники. Статьи Общей части КоАП регламентируют лишь отдельные аспекты ответственности для разных категорий субъектов, не раскрывая ее сущности в целом и целей применения.

На основе анализа законодательства государств СНГ и мнений ученых нами предлагается следующее авторское определение: «Административная ответственность - это самостоятельный вид юридической ответственности, выражающийся в обеспеченном мерами государственного принуждения осуждении лица, совершившего административное правонарушение, и наложении административного взыскания».

В КоАП РФ отсутствует выделенная глава, устанавливающая перечень таких правонарушений, посягающих на отношения в сфере ЖКХ, что требует дополнительного анализа. В правовой доктрине на данный вопрос высказываются неоднозначные точки зрения, которые, с одной стороны, следует признать неполными (к примеру, указание не на все административные правонарушения, посягающие на общественные отношения, складывающиеся в области функционирования ЖКХ), с иной позиции – спорными (т.е. указываются административные правонарушения, которые, первоначально, совершаются не в области функционирования ЖКХ, а посягают на иные общественные отношения, охраняемые нормами КоАП РФ).

4) на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует отдельный кодифицированный нормативно-правовой акт, комплексно регулирующий процессуальные вопросы рассмотрения компетентными государственными

органами и должностными лицами дел об административных правонарушениях, в том числе совершенных в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Указанное обстоятельство порождает дискуссии в научном сообществе относительно данной проблематики.

Дела о правонарушениях, посягающих на отношения в сфере ЖКХ, могут быть подведомственны как судам (как общей юрисдикции, так и арбитражным), так и административным органам. Анализ положений КоАП РФ позволяет выделить следующие категории дел, рассматриваемые судами в данной сфере: дела, отнесенные к исключительной подведомственности судов; дела, по которым установлена альтернативная подведомственность (к примеру, статьи 9.22, 14.6 КоАП). Последняя подразумевает возможность передачи дела судье административным органом или должностным лицом, а также право судьи самостоятельно решить вопрос о рассмотрении.

Административные органы, а также их отдельные должностные лица, которые указаны в действующем законодательстве, также осуществляют рассмотрение отдельных административных правонарушений, которые посягают на общественные отношения, которые складываются в области функционирования ЖКХ. Однако, распределение между ними административных правонарушений по подведомственности осуществляется исходя из состава совершенного административного правонарушения.

2 Особенности административной ответственности за отдельные нарушения законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства

2.1 Административная ответственность за нарушение правил содержания и обслуживания многоквартирных и индивидуальных жилых домов

Каждый состав административного правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства характеризуется уникальным набором как объективных, так и субъективных признаков. Именно благодаря последним осуществляется разграничение различных административных правонарушений в данной области. В связи с этим представляется целесообразным в рамках настоящего исследования проанализировать особенности административной ответственности за наиболее распространенные нарушения законодательства в сфере ЖКХ. При этом, как отмечалось ранее, существуют определенные сложности, обусловленные отсутствием в КоАП РФ отдельной главы, посвященной таким правонарушениям.

Одним из наиболее часто встречающихся административных правонарушений, посягающих на правила содержания жилых домов, является правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ст. 7.22 КоАП. Это подтверждается практикой региональных органов жилищного надзора по привлечению к административной ответственности по данной статье [50].

Для всестороннего анализа указанного состава правонарушения необходимо подробно рассмотреть его объективные и субъективные признаки. Это позволит выявить специфику данного вида административной ответственности в сфере ЖКХ и сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования.

Укажем несколько аргументов в пользу актуальности темы административной ответственности за нарушение правил содержания и обслуживания многоквартирных и индивидуальных жилых домов:

– проблемы в содержании и обслуживании жилых домов по-прежнему широко распространены, несмотря на правовое регулирование. Это свидетельствует о недостаточной эффективности административной ответственности.

– в юридической литературе уделяется недостаточно внимания анализу административной ответственности за правонарушения именно в сфере содержания жилья.

– требуется комплексный анализ правоприменительной практики по данной категории дел, выявление проблем и пробелов, формулирование предложений по совершенствованию законодательства.

– эффективная административно-правовая охрана отношений в сфере содержания жилья будет способствовать реализации конституционного права граждан на жилище.

Административная ответственность за нарушение правил обслуживания жилых домов влечет такие последствия:

Финансовое наказание виновных в виде штрафов. Это приводит к дополнительным расходам для управляющих организаций и собственников квартир.

Приостановка деятельности управляющей компании. В результате услуги по содержанию дома могут быть временно прерваны.

Устранение выявленных недостатков в обслуживании. Это требует дополнительных затрат на текущий ремонт от виновных лиц.

Повышение ответственности и ужесточение контроля со стороны регулирующих органов. Это ограничивает возможности нарушителей.

Снижение репутации управляющей компании в глазах собственников жилья и контрагентов. Это затрудняет привлечение новых клиентов.

Таким образом, административные санкции стимулируют ответственное поведение субъектов в сфере обслуживания жилых домов.

Административная ответственность, предусмотренная статьей 7.22 КоАП РФ, устанавливается за нарушение лицами, ответственными за содержание жилых домов и помещений, правил их содержания и ремонта, порядка признания непригодными для проживания, а также за переустройство и перепланировку жилых домов и помещений без согласия нанимателя или собственника, если они существенно меняют условия пользования жильем [26].

Таким образом, для полного анализа объективных признаков рассматриваемого состава административного правонарушения необходимо последовательно раскрыть содержание его объекта и объективной стороны. Это позволит комплексно охарактеризовать противоправные деяния, образующие данный вид правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Согласно диспозиции статьи 7.22 КоАП РФ, административная ответственность устанавливается за нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и помещений.

Формально, исходя из названия главы 7 КоАП РФ, объектом данного правонарушения являются общественные отношения в сфере права собственности на жилье. Однако, по нашему мнению, такое определение объекта не вполне корректно, поскольку на самом деле правонарушение посягает не столько на отношения собственности, сколько на отношения в сфере пользования и содержания жилья.

Иными словами, на наш взгляд, такое определение объекта является не совсем верным, введу следующих тезисов. Во-первых, само правонарушение заключается не в посягательстве на право собственности как таковое, а в несоблюдении обязательных правил пользования и технической эксплуатации жилых помещений. Во-вторых, субъектами ответственности за это правонарушение могут быть как собственники, так и наниматели жилья. В-

третьих, последствия данного проступка связаны не с ущемлением права собственности, а с ухудшением условий проживания.

То есть фактически в статье 7.22 КоАП РФ устанавливается ответственность за нарушение правил содержания и ремонта жилых помещений и домов. Соответственно, объектом следует считать общественные отношения, складывающиеся в сфере пользования и надлежащего содержания жилищного фонда. Право же собственности здесь выступает лишь в качестве дополнительного, второстепенного объекта.

Таким образом, имеет место определенное несоответствие между фактическим объектом анализируемого правонарушения и его объектом, обозначенным в названии соответствующей главы КоАП РФ. Это нарушает принцип логичности правового регулирования и нуждается в устранении.

Учитывая отмеченное несоответствие между фактическим объектом административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.22 КоАП РФ, и заявленным в названии соответствующей главы Кодекса, представляется обоснованным на законодательном уровне рассмотреть возможность введения в КоАП отдельной главы, регулирующей административную ответственность за правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Общественные отношения в сфере пользования и содержания жилищного фонда - это регулируемые нормами права связи между людьми, возникающие по поводу:

- порядка пользования жилыми помещениями собственниками, нанимателями, членами их семей;
- обеспечения надлежащего технического и санитарного состояния жилищного фонда;
- предоставления коммунальных услуг проживающим;
- содержания придомовой территории;
- осуществления контроля качества жилищно-коммунальных услуг.

Регулирование этих общественных связей призвано обеспечить реализацию прав граждан на благоприятные и безопасные условия проживания.

Правила содержания и ремонта жилых домов – это установленные государством обязательные требования к порядку эксплуатации, обслуживания и поддержания в надлежащем техническом состоянии жилых зданий и помещений в них.

Эти правила регламентируют перечень, периодичность и качество работ по уборке мест общего пользования, уходу за конструктивными элементами и инженерным оборудованием дома, текущему и капитальному ремонту.

Соблюдение данных правил обеспечивает комфортные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее использование жилищного фонда, сохранность общего имущества многоквартирных домов.

Контроль исполнения этих обязательных норм является важной функцией государственного регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Непосредственным предметом анализируемого правонарушения согласно диспозиции статьи 7.22 КоАП РФ являются жилой дом и (или) жилое помещение. Таким образом, предметом данного правонарушения выступает именно пригодное для проживания жилье, а не любое помещение в жилом доме. Этот момент требует уточнения на уровне правоприменительной практики [16].

По нашему мнению, и исходя из требований строительных норм жилое помещение считается пригодным для проживания, если оно соответствует определенным требованиям.

Во-первых, помещение должно иметь достаточную площадь и высоту потолков, чтобы человек мог свободно передвигаться и дышать. Количество комнат также должно соответствовать количеству проживающих.

Во-вторых, в помещении должны быть обеспечены все необходимые коммунально-бытовые услуги - электричество, отопление, водоснабжение и

канализация. Сантехника и электропроводка должны находиться в исправном состоянии.

В-третьих, помещение должно быть безопасным в пожарном отношении, не иметь сырости, плесени и других факторов, негативно влияющих на здоровье.

В-четвертых, уровень шума, вибрации, инсоляции в нем должен обеспечивать нормальные условия для жизни и отдыха.

Только при соблюдении всех этих требований жилое помещение можно считать полностью пригодным для проживания людей.

Жилое помещение обладает рядом отличительных черт. Во-первых, оно представляет собой изолированное пространство, отделенное от других помещений стенами, перекрытиями и перегородками, с отдельным входом. Во-вторых, будучи недвижимым имуществом, жилое помещение неспособно к перемещению в пространстве. В-третьих, оно должно быть пригодным для постоянного, а не временного проживания граждан, то есть соответствовать санитарно-гигиеническим, противопожарным и иным обязательным требованиям.

Несоответствие хотя бы одному из перечисленных критериев, к примеру, неудовлетворение гигиенических норм, лишает помещение статуса жилого. Лишь при полном соблюдении трёх указанных условий помещение может считаться жилым.

Таким образом, жилое помещение обладает множеством отличительных качеств. Главным образом, это изолированность, стационарность и пригодность для постоянного проживания. При этом жилой дом подразумевает наличие не только жилых, но и подсобных помещений. Лишь совокупность всех необходимых характеристик позволяет отнести то или иное помещение к разряду жилых.

Жилым домом в ч. 2 ст. 16 ЖК РФ законодатель признает: «индивидуально - определенное здание, состоящее из комнат, а так же помещений вспомогательного использования, которые предназначены для

удовлетворения гражданами бытовых и других нужд, которые сопряжены с их проживанием в данном здании» [16].

Согласно законодательному определению, жилой дом характеризуется совокупностью следующих критериев. Во-первых, это индивидуально определенное, то есть конкретное и единичное, здание. Во-вторых, в состав жилого дома входит множество отдельных комнат, а также вспомогательных помещений, таких как санузлы, ванные комнаты, кладовые и иные подсобные помещения. В-третьих, жилой дом предназначается и используется для удовлетворения бытовых и прочих нужд граждан, связанных с их проживанием в данном здании.

Таким образом, только при соблюдении всех трех вышеперечисленных квалифицирующих признаков в полной мере, здание может считаться жилым домом в правовом смысле. Несоответствие хотя бы одному из указанных критериев исключает возможность отнесения данного строения к категории жилого дома.

Таким образом, жилое помещение является структурной единицей жилого дома, элементом, из которых складывается жилой дом. Понятие «жилой дом» более общее и включает в себя все жилые помещения данного здания.

По нашему мнению, легальное определение понятия «жилой дом», приведенное в части 2 статьи 16 ЖК РФ, не в полной мере согласуется с дефиницией термина «жилое помещение», несмотря на то, что жилой дом рассматривается законодателем как разновидность жилого помещения.

Обоснуем данный тезис следующим образом:

– согласно определению в ЖК РФ, жилой дом относится к разновидности жилого помещения. Однако по своей сути жилой дом является объектом недвижимости, а жилое помещение - его структурным элементом.

– жилое помещение характеризуется как часть жилого здания, в то время как жилой дом представляет собой жилое здание в целом. То есть одно понятие шире другого.

– жилой дом может включать в себя несколько изолированных жилых помещений. При этом само здание не является жилым помещением.

– правовой режим жилого дома и жилого помещения различается, в том числе по вопросам содержания, ремонта, регистрации права собственности.

Таким образом, отождествление этих понятий в законодательстве представляется не вполне логичным и юридически корректным.

Кроме того, анализируемое легальное определение жилого дома не отвечает в полной мере требованиям законодательной техники. В частности, законодатель не конкретизирует, что жилой дом представляет собой капитальное сооружение, прочно связанное с землёй.

Для восполнения отмеченных пробелов представляется целесообразным внести соответствующие уточнения в часть 2 статьи 16 ЖК РФ.

Стоит подчеркнуть, что согласно части 2 статьи 16 ЖК РФ жилой дом является разновидностью жилого помещения, то есть частным проявлением общего понятия. В связи с этим вызывает недоумение использование законодателем в наименовании и диспозиции статьи 7.22 КоАП РФ словосочетания «жилые дома и (или) жилые помещения». Исходя из буквального толкования, законодатель противопоставляет жилой дом и жилое помещение, тогда как согласно ЖК РФ последнее включает в себя первое. Данное противоречие нарушает принцип логичности правового регулирования и нуждается в устранении.

В связи с изложенным представляется обоснованным изложить статью 7.22 КоАП РФ в следующей редакции: «Статья 7.22. Нарушение правил содержания и ремонта жилых помещений». Далее по тексту вместо словосочетания «жилых домов и (или) жилых помещений» следует использовать единый термин «жилых помещений».

Процедура организации содержания и ремонта жилищного фонда, вне зависимости от его разновидности, регламентируется нормами как ЖК РФ, так

и гражданского законодательства Российской Федерации. Последнее, как правило, регулирует вопросы обязательств.

Соотношение жилищного и гражданского законодательства в вопросах организации содержания и ремонта жилищного фонда можно охарактеризовать следующим образом:

- жилищное законодательство устанавливает основы правового регулирования отношений в этой сфере - определяет обязанности по содержанию жилья, формы управления многоквартирными домами, порядок оказания жилищных услуг, проведения капитального ремонта и др.

- гражданское законодательство регламентирует имущественные отношения собственников жилья и иных участников - порядок использования общего имущества, распределение расходов, договорные отношения в сфере ЖКХ.

- нормы гражданского права применяются к жилищным отношениям в части, не урегулированной специальным жилищным законодательством.

- жилищное законодательство носит публично-правовой характер, гражданское - частноправовой.

- в случае коллизии норм приоритет имеет специальное жилищное законодательство.

Таким образом, эти отрасли законодательства взаимодополняют друг друга в целях комплексного регулирования жилищных отношений.

Технические нормы и правила содержания и ремонта жилых помещений, правила по их последующей эксплуатации, реконструкции закреплены в нормах постановления Госстроя Российской Федерации от 27 сентября 2003 года № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» [48].

Как указывает Л.Л. Попов: «объективная сторона административного правонарушения по ст. 7.22 КоАП РФ выражается в действиях, которые:

- нарушают правила содержания и ремонта жилых домов и (либо) жилых помещений;
- нарушают процедуру и правила признания жилых домов и (либо) жилых помещений непригодными для постоянного проживания и перевода их в нежилое помещение;
- нарушают порядок и правила переоборудования жилых домов и (либо) жилых помещений, при отсутствии согласия нанимателя (собственника) в случае, если переоборудование существенным образом изменяет условия пользования данным жилым помещением» [52, с. 112].

Как отмечалось ранее, выявление данных административных правонарушений и привлечение виновных лиц к ответственности в соответствии со статьей 7.22 КоАП РФ возложено на государственные жилищные инспекции. Например, в Камчатском крае создана и действует Государственная жилищная инспекция региона.

Указанный контрольно-надзорный орган руководствуется в своей работе постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2021 года № 1670 «Об общих требованиях к осуществлению регионального государственного жилищного контроля (надзора)» [47] и иными нормативными актами. Согласно данному постановлению, инспекция наделяется полномочиями по вынесению заключений о пригодности жилых помещений для постоянного проживания.

По сути, выявление нарушений статьи 7.22 КоАП РФ происходит в ходе инспекционных обследований и проверок жилых помещений должностными лицами государственной жилищной инспекции.

Как указывает С.Н. Козырева: «признание жилого помещения непригодным для проживания, а многоквартирного дома в качестве аварийного и подлежащего сносу либо реконструкции само по себе не выступает в качестве обстоятельства, которое исключает обязанность по содержанию данного дома в необходимом объеме до отселения проживающих к нем лиц (к примеру, в силу гигиенических требований к жилым помещениям,

участку и территории жилых зданий)). В случае ненадлежащего содержания допускается привлечение виновного лица к ответственности за совершение административного правонарушения, ответственность за которое предусматривается ст. 7.22 КоАП РФ» [27, с. 58].

При этом под субъектом понимается лицо, совершившее административный проступок и подлежащее административной ответственности. Субъективная сторона характеризует форму вины правонарушителя, а также иные признаки его психического отношения к содеянному.

Субъектами административной ответственности по статье 7.22 КоАП РФ выступают должностные лица и юридические лица, на которых возложены соответствующие обязанности.

Как отмечается в доктрине, согласно общему правилу, бремя содержания имущества лежит на его собственнике. Применительно к многоквартирным домам, при выборе собственниками способа управления в форме ТСЖ, ЖК или иного потребительского кооператива, субъектами ответственности становятся данные организации [27, с. 59].

Если же функции по содержанию, эксплуатации, ремонту многоквартирного дома переданы управляющей компании на основании статьи 162 ЖК РФ, то субъектом нарушения по статье 7.22 КоАП РФ признается именно управляющая организация. Подрядчики, выполняющие работы по ремонту общего имущества, не могут быть субъектами данного правонарушения, поскольку обязанности по содержанию имущества на них не возлагались.

Анализируя практику применения законодательства, можно отметить такую ситуацию. Управляющая компания заключает договор на выполнение каких-либо работ (строительство, ремонт) с подрядной организацией. Подрядчик приступает к выполнению этих работ.

Однако в дальнейшем государственная жилищная инспекция обнаруживает нарушения в части выполненных подрядчиком работ. По факту

этих нарушений к административной ответственности по статье 7.22 КоАП привлекается сама управляющая компания, хотя фактически работы проводились подрядной организацией.

В таких случаях управляющая компания, как правило, предъявляет иск о возмещении убытков подрядчику в размере наложенного административного штрафа.

Однако в суде необходимо доказать наличие причинно-следственной связи между понесенными управляющей организацией убытками (сумма штрафа) и ненадлежащим исполнением подрядчиком договорных обязательств, повлекшим административное наказание, а также факты принятия мер для предотвращения или уменьшения таких убытков. Пример из судебной практики приведен в приложении А под №3.

Субъективная сторона административного правонарушения по статье 7.22 КоАП РФ может выражаться как в форме умысла, так и неосторожности.

2.2 Административная ответственность за нарушение законодательства в сфере обеспечения коммунальными услугами

Распространенным административным правонарушением, посягающим на общественные отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, являются нарушения законодательства в области обеспечения коммунальными услугами. Данные противоправные деяния в настоящее время влекут административную ответственность, предусмотренную статьей 7.23 КоАП РФ.

Указанная норма устанавливает правовые последствия для лиц, допустивших различного рода нарушения в процессе предоставления коммунальных услуг.

Таким образом, обеспечение законности в сфере жилищно-коммунальных услуг во многом достигается посредством применения мер административной ответственности к нарушителям соответствующих правил

и процедур. При этом наиболее типичными являются нарушения в области расчетов, учета и режима предоставления коммунальных ресурсов.

Следует заметить то, что коммунальные услуги играют важнейшую роль в жизнеобеспечении человека и удовлетворении его базовых потребностей.

Бесперебойное снабжение жилища электроэнергией, теплом, горячей и холодной водой является необходимым условием для нормальной жизнедеятельности человека. Без этих ресурсов невозможно обеспечить комфортные бытовые условия, соблюсти элементарные нормы гигиены. Особенно остро такая зависимость проявляется в зимний период, когда для сохранения здоровья требуется поддержание определённой температуры в жилых помещениях.

Кроме того, перебои с оказанием коммунальных услуг могут привести к полной приостановке деятельности как отдельных организаций, так и целых производств. То есть существует прямая связь между надёжностью коммунального обслуживания и нормальным функционированием экономики и общества в целом.

Таким образом, качественное оказание коммунальных услуг является одним из ключевых факторов, обеспечивающих достойные условия жизни человека.

Актуальность темы административной ответственности за нарушения законодательства в сфере предоставления коммунальных услуг обусловлена несколькими факторами.

Во-первых, коммунальные услуги являются важнейшей составляющей качества жизни населения. Их надёжное и бесперебойное предоставление имеет первостепенное значение. Во-вторых, на практике довольно распространены различные злоупотребления со стороны поставщиков услуг, выражающиеся в неправомерных действиях при начислении платы, ограничении подачи ресурсов и так далее. В-третьих, имеют место многочисленные нарушения обязательных требований в сфере оснащения жилищного фонда приборами учета потребления.

Таким образом, применение мер административной ответственности к нарушителям правил предоставления коммунальных ресурсов и услуг приобретает важное значение для обеспечения законности в данной сфере и защиты прав потребителей. Актуальность темы также подтверждается широким распространением указанных правонарушений на практике.

По справедливому замечанию О.Н. Ковальской: «основополагающая цель ст. 7.23 КоАП РФ выражается в защите интересов населения в сфере коммунального обслуживания. В качестве родового объекта по ст. 7.23 КоАП РФ, выступают общественные отношения в области представления потребителям необходимых коммунальных услуг. Наравне с этим, непосредственный объект исследуемого административного правонарушения – это общественные отношения в области права собственности на жилые помещения и определенный порядок пользования ими» [20, с. 301].

Потребителям должны предоставляться качественные коммунальные услуги, необходимые для комфортного и безопасного проживания в жилых помещениях. Это, прежде всего:

- бесперебойное электроснабжение в необходимом объеме;
- подача холодной и горячей воды, обеспечивающей санитарно-гигиенические потребности;
- водоотведение, то есть отвод бытовых стоков;
- отопление жилых помещений, поддерживающее комфортную температуру;
- подача газа при наличии внутридомового газового оборудования;
- регулярный вывоз твердых коммунальных отходов.

Эти услуги должны предоставляться бесперебойно и с соблюдением обязательных стандартов качества.

Они означают, что в обществе существуют правовые нормы, регулирующие отношения между людьми по поводу владения, пользования и распоряжения жилыми помещениями - квартирами, комнатами, жилыми домами. Эти нормы определяют, кто и на каких условиях может обладать

правом собственности на жилье, какими полномочиями наделяет это право, какие обязанности налагает и каков порядок пользования жилыми помещениями теми, кто не является их собственниками - нанимателями, членами семей собственников и другими.

То есть речь идет о комплексе общественных взаимоотношений, с одной стороны, по владению, пользованию и распоряжению жильем как объектом права собственности, а с другой - по поводу порядка проживания в нем граждан на разных законных основаниях. Эти правовые отношения призваны обеспечивать баланс интересов всех участников этих отношений.

В роли предмета по ст. 7.23 КоАП РФ, выступают коммунальные услуги. Легальная дефиниция термина «коммунальные услуги» в настоящее время закреплена законодателем в постановлении Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» [46].

Коммунальные услуги как предмет административного правонарушения по статье 7.23 КоАП РФ обладают рядом отличительных признаков:

Во-первых, во внешнем выражении они представляют собой деятельность уполномоченных законом субъектов по подаче коммунальных ресурсов конечному потребителю. Причем ресурсы могут предоставляться в любых сочетаниях, то есть коммунальные услуги носят комплексный характер.

Во-вторых, исполнителем коммунальной услуги выступает специальный субъект, прямо указанный в действующем законодательстве.

В-третьих, цель предоставления услуг потребителю заключается в создании благоприятных и безопасных условий использования различных типов помещений.

Таким образом, услуга признается коммунальной лишь при совокупном соответствии всем трем вышеперечисленным критериям. Порядок и нормы предоставления коммунальных услуг устанавливаются федеральным

законодательством и договором, заключаемым исполнителем с собственником помещения в соответствии с законом.

Следует заметить и то, что термин «коммунальные услуги» в юридической науке трактуется неоднозначно. Существуют два основных подхода к его пониманию.

В узком смысле под коммунальными услугами понимается снабжение потребителей электроэнергией, газом, отоплением, горячей и холодной водой, а также водоотведение. То есть это те услуги, которые обеспечивают коммунально-бытовые нужды граждан и связаны с их проживанием в жилых помещениях или эксплуатацией нежилого фонда.

В широком же смысле в понятие коммунальных услуг включается еще целый ряд услуг, оказываемых организациями жилищно-коммунального хозяйства. К примеру, к таким услугам относят вывоз и утилизацию бытовых отходов, текущий и капитальный ремонт жилья, содержание придомовой территории, услуги консьержей и другой обслуживающий жилой фонд персонал.

Таким образом, в доктрине до конца не устоялось единое понимание термина «коммунальные услуги». Одни авторы трактуют его в узком значении как снабжение коммунальными ресурсами, другие - намного шире, включая сюда весь комплекс услуг по эксплуатации, обслуживанию и ремонту жилищного фонда.

Как указывает О.Н. Ковальская: «по договору управления многоквартирным домом, который заключается в силу ст. 162 ЖК РФ, сторона (управляющая компания) по заданию иной стороны (собственники помещений, органы управления ТСЖ или органов управления жилищного либо другого специализированного кооператива) на протяжении согласованного срока за плату обязуется представить коммунальные услуги собственникам помещений и пользующимся помещениями лицам. При этом всем в договоре в обязательном порядке должен указываться перечень коммунальных услуг, представляемые управляющей организацией, размеры

оплаты за услуги, процедура ее внесения и процедура реализации контроля за исполнением управляющей организацией ее обязательств по договору управления. В случае, если другое не определено в договоре, управляющая организация каждый год на протяжении первого квартала текущего года представляет собственникам помещений в многоквартирном доме отчет об исполнении договора управления за предшествующий год» [20, с. 302]

Объективная сторона по ст. 7.23 КоАП РФ, выражается в нарушении нормативного уровня либо режима обеспечения населения необходимыми коммунальными услугами.

Данная фраза означает, что в нормативных правовых актах устанавливаются обязательные для исполнения требования по предоставлению гражданам коммунальных услуг надлежащего качества и в необходимом объеме.

Иными словами, государство гарантирует определенный уровень обеспеченности населения основными коммунальными услугами - отоплением, горячим и холодным водоснабжением, водоотведением, газо- и электроснабжением. Для этого вводятся единые стандарты, нормативы и режимы предоставления таких услуг.

К примеру, может быть установлена минимальная температура воздуха в жилых помещениях в отопительный период, гарантированный объем подачи горячей воды на одного человека в сутки, допустимая продолжительность перерывов в подаче того или иного коммунального ресурса.

Такие нормативные требования призваны обезопасить граждан от произвольного снижения качества или прекращения предоставления базовых коммунальных услуг, затрагивающих их основные жизненные потребности.

Как справедливо отмечает Е.Ю. Гришина: «обязательства по предоставлению коммунальных услуг надлежащего качества и в надлежащих объемах формируется у исполнителя перед каждым потребителем. В качестве исполнителя выступает юридическое лицо вне зависимости от организационно – правовой формы либо индивидуальный предприниматель,

которые представляют потребителям комплекс коммунальных услуг» [12, с. 86]

С.Ю. Сапрыкин указывает на то, что: «в обязательном порядке должны обеспечиваться: бесперебойная подача коммунальных ресурсов надлежащего качества в объемах, которые необходимы потребителю; бесперебойное отведение из жилого помещения бытовых стоков; бесперебойное отопление жилого помещения на протяжении отопительного сезона исходя из температуры воздуха» [55, с. 81].

Субъектами административной ответственности по статье 7.23 КоАП РФ являются должностные лица и юридические лица, которые в соответствии с действующим законодательством обязаны обеспечивать установленный уровень и режим предоставления коммунальных услуг населению.

По нашему мнению, диспозиция данной статьи не в полной мере соответствует требованию точности правового регулирования. В частности, исходя из ее содержания, к ответственности может привлекаться любое лицо, допустившее нарушение нормативов обеспечения коммунальными услугами (к примеру, сантехник). Однако санкция предусматривает ответственность лишь для должностных лиц. Для устранения указанного противоречия предлагается следующая редакция статьи: «Нарушение лицами, ответственными за обеспечение населения коммунальными услугами, установленных нормативов».

Субъективная сторона анализируемого правонарушения может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности.

Следует отметить, что размер административного штрафа по статье 7.23 КоАП РФ значительно ниже, нежели по статье 7.22 КоАП РФ, что представляется необоснованным, учитывая сходную общественную опасность данных деяний. В связи с этим предлагается установить в статье 7.23 КоАП РФ аналогичные санкции, что будет соответствовать принципу равенства перед законом.

2.3 Административная ответственность за нарушение законодательства в сфере управления многоквартирными домами

Актуальность темы административной ответственности за нарушения в сфере управления многоквартирными домами обусловлена следующим.

Во-первых, в настоящее время большая часть населения проживает в многоквартирных жилых домах, поэтому качество управления такими домами напрямую влияет на условия жизни граждан.

Во-вторых, в процессе управления многоквартирными домами нередко возникают злоупотребления со стороны управляющих организаций, выражающиеся в ненадлежащем содержании общего имущества, неправомерных действиях при расчете платы за жилое помещение и так далее.

В-третьих, выявление и пресечение подобных нарушений имеет большое социальное значение, поскольку затрагивает права и интересы широкого круга граждан.

Таким образом, тема является актуальной в свете широкого распространения указанных правонарушений и их высокой общественной опасности. Эффективность мер административного воздействия в данной сфере имеет принципиальное значение.

Значимость рассматриваемой темы для граждан заключается в следующем.

Во-первых, надлежащее управление многоквартирными домами и содержание общего имущества непосредственно влияет на комфортность и безопасность проживания граждан в таких домах.

Во-вторых, соблюдение установленных правил управления жилыми домами гарантирует законность начисления платы за жилое помещение и коммунальные услуги. Это защищает граждан от необоснованного повышения такой платы.

В-третьих, привлечение к административной ответственности недобросовестных управляющих организаций способствует повышению

качества их работы в интересах собственников и нанимателей жилых помещений.

Таким образом, обеспечение законности в рассматриваемой сфере имеет важнейшее значение для реализации и защиты жилищных прав граждан.

Административная ответственность за нарушение законодательства в области управления многоквартирными домами наступает по ст.ст. 7.23.2 и 7.23.3 КоАП РФ.

Следует подчеркнуть то, что ст. 7.23.2 КоАП РФ является достаточно молодой, поскольку была введена в действие посредством Федерального закона от 5 мая 2013 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в КоАП РФ» [42].

Как справедливо указывает Н.В. Макарейко: «цель внедрения ст. 7.23.2 КоАП РФ – разрешение проблематики по передаче технической документации на многоквартирный дом и других сопряженных с управлением данным домом документов в случае смены способа управления данным домом либо принятия собственниками помещений решения о выборе другой управляющей организации» [36, с. 162].

По ст. 7.23.2 КоАП РФ в качестве объекта правонарушения выступают общественные отношения, которые складываются в области собственности и осуществления гражданами собственного права пользования данными помещениями.

Речь идёт об общественных отношениях, возникающих по поводу владения, пользования и распоряжения гражданами жилыми помещениями. Эти отношения складываются между:

- собственниками жилья и другими гражданами, проживающими в их помещениях - нанимателями, поднанимателями, членами семьи;
- гражданами и организациями, обслуживающими жилой фонд - управляющими компаниями, ТСЖ, ресурсоснабжающими предприятиями и т.д.;
- различными собственниками и пользователями в многоквартирных домах.

Все эти отношения регулируются жилищным законодательством, которое определяет права и обязанности участников, устанавливает порядок пользования помещениями самими собственниками и проживающими вместе с ними лицами.

Таким образом формируется комплекс правил, направленный на обеспечение права каждого на жилище.

В силу ст. 44 ЖК РФ Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме – это основополагающий орган управления многоквартирным домом. По существу, именно данный орган осуществляет выбор способа, который будет использоваться в ходе управления данным многоквартирным жилым домом. При этом всем, в силу ст. 161 ЖК РФ – определение данного способа выступает в качестве непосредственной обязанности общего собрания собственников помещений.

В силу п. 9 ст. 161 ЖК РФ управляться многоквартирный жилой дом может исключительно одной управляющей организацией. Наравне с этим, изменение способа управления может осуществляться в любое время на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме.

Необходимость установления административной ответственности за правонарушение, предусмотренное в ст. 7.23.2 КоАП РФ, по нашему мнению, способствует обеспечению положений п. 10 ст. 162 ЖК РФ. В частности, в последней закреплена прямая обязанность управляющей организации передать техническую документацию на многоквартирный жилой дом и другие сопряженные с управлением документы в течении трех рабочих дней со дня прекращения договора управления данным домом.

Процедура по передаче анализируемой документации определяется в разделе 5 Правил осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, которые утверждены посредством постановления Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 года № 416 [44]. В частности, в п. 18 раздела 5 указанных Правил закреплено то, что: «в случае принятия собранием решения о смене способа управления многоквартирным

домом, истечения срока договора управления многоквартирным домом или досрочного расторжения такого договора уполномоченное собранием лицо, орган управления товарищества или кооператива в течение 5 рабочих дней направляет организации, ранее управлявшей таким домом, а также в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление регионального государственного жилищного надзора, орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление муниципального жилищного контроля (далее - орган государственного жилищного надзора (орган муниципального жилищного контроля)), уведомление о принятом на собрании решении с приложением копии этого решения. Указанное уведомление должно содержать наименование организации, выбранной собственниками помещений в многоквартирном доме для управления этим домом, ее адрес, а в случае непосредственного управления собственниками помещений в таком доме - сведения об одном из собственников, указанном в решении собрания о выборе способа управления многоквартирным домом. Такое уведомление может быть направлено с использованием государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства» [44].

Наравне с этим, в силу п. 22 вышеотмеченных Правил: «организация, ранее управлявшая многоквартирным домом, любым способом, позволяющим достоверно установить, что сообщение исходит от указанной организации, а также подтвердить его получение, уведомляет о дате (не ранее чем через 7 дней со дня направления сообщения), времени и месте передачи технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением этим домом документов, технических средств и оборудования организацию, выбранную собственниками помещений в многоквартирном доме для управления этим домом, орган управления товарищества или кооператива либо в случае непосредственного управления таким домом собственниками помещений в этом доме одного из собственников, указанного в решении собрания о выборе способа управления этим домом. Передача технической

документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением этим домом документов, технических средств и оборудования осуществляется по акту приема-передачи, который должен содержать сведения о дате и месте его составления и перечень передаваемых документов» [44].

Как свидетельствует правоприменительная практика, передача устаревших технических документов на многоквартирный дом, не является основанием для привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.23.2 КоАП РФ, поскольку управляющая организация не обязана за собственный счет изготавливать новые технические документы. Приведем пример из практики.

Государственная жилищная инспекция Камчатского края не нашла в действиях должностного лица ООО действий, которые подпадают под действие ч. 1 ст. 7.23.2 КоАП РФ. Как указывается в материалах дела, должностное лицо ООО передало новой управляющей компании технический паспорт 1992 года. Управление многоквартирным домом реализуется его собственниками, которые и обязаны оплачивать новый технический паспорт. Из предоставленных доказательств видно то, что на общем собрании собственников помещений многоквартирного дома № 47 по ул. Гастелло было принято отрицательное решение по оформлению нового технического паспорта дома [49].

Субъект по ч. 1 ст. 7.23.2 КоАП РФ является как общим (гражданин), так и специальным (должностное лицо и юридическое лицо). Наравне с этим, по ч. 2 ст. 7.23.2 КоАП РФ субъект является только специальным, т.е. должностное лицо, которое было ранее подвергнуто административному наказанию по ч. 1 ст. 7.23.2 КоАП РФ.

Субъективная сторона по ст. 7.23 КоАП РФ, выражается как в форме умысла, так и в форме неосторожности.

По ст. 7.23.3 КоАП РФ к административной ответственности привлекаются за нарушение правил реализации предпринимательской деятельности по управлению многоквартирным домом.

В качестве непосредственного объекта по ст. 7.23.3 КоАП РФ выступают общественные отношения, которые складываются в сфере управления многоквартирным домом.

Данные отношения касаются системы взаимоотношений между различными участниками процесса управления и обслуживания многоквартирных жилых домов.

В первую очередь, это отношения между собственниками квартир и помещений в таком доме. Они выражают общие интересы по надлежащему содержанию общего имущества, обеспечению безопасности и комфортных условий проживания.

Во-вторых, это отношения собственников с управляющей организацией, которая осуществляет обслуживание и эксплуатацию дома. Собственники передают функции управления профессиональной компании.

В-третьих, складываются правовые отношения между управляющей компанией и ресурсоснабжающими, подрядными, обслуживающими организациями, между нанимателями и арендаторами помещений и управляющей компанией.

Эта система отношений регламентируется нормами жилищного законодательства.

Предметом административного правонарушения выступают не только объекты собственности, но и права потребителей (собственника помещений в многоквартирном доме, лица, которые пользуются помещениями в данном многоквартирном доме).

Закон обязывает организовать управление многоквартирным жилым домом таким образом, чтобы в полном объеме обеспечивать: безопасность проживания граждан; комфортные и благоприятные условия для постоянного проживания; надлежащее техническое содержание строительных конструкций и инженерных систем здания, являющихся общим имуществом собственников помещений; порядок пользования этим общим имуществом;

предоставление коммунальных услуг (отопление, электроснабжение, горячая вода и другие).

То есть управление домом должно быть всеохватывающим и отвечающим ключевым нуждам и интересам граждан-собственников помещений.

Основополагающие стандарты и правила реализации деятельности по управлению многоквартирным домом определены законодателем в Правилах осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, которые утверждены посредством постановления Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 года [44].

Объективная сторона по ст. 7.23.3 КоАП РФ выражается как в действии, так и бездействии.

Как указывает Л.Л. Попов: «управление многоквартирным домом обеспечивается исполнением стандартов, в частности, организация и реализация расчетов за услуги и работы по содержанию, ремонту общего имущества в многоквартирном доме, в т.ч. услуги и работы по управлению данным домом, и коммунальные услуги, в т.ч.: начисление обязательного платежа и взноса, сопряженного с оплатой расходов на ремонт и содержание общего имущества и коммунальных услуг; оформление платежной документации и направление ее собственникам и пользователям помещений в многоквартирном доме» [52, с. 213].

По объективной стороне ст. 7.23.3 КоАП РФ следует отграничивать от ст. 14.1.3 КоАП РФ. В частности, как указывает Верховный Суд Российской Федерации: «разграничение ст. 7.23.3 и ст. 14.1.3 КоАП РФ заключается в том, что по ст. 7.23.3 КоАП РФ к административной ответственности привлекается организация и индивидуальный предприниматель, которые нарушили, первоначально, лицензионные требования при управлении многоквартирным домом, а по ст. 14.1.3 КоАП РФ – осуществлявшие управление многоквартирным домом без лицензии в принципе» [49].

В качестве субъекта по ст. 7.23.3 КоАП РФ, выступает должностное лицо, индивидуальный предприниматель и юридическое лицо, которые в силу требований действующего законодательства обязаны обеспечить надлежащее управление многоквартирным домом.

Субъективная сторона по ст. 7.23.3 КоАП РФ, выражается как в форме умысла, так и в форме неосторожности.

Итак, обобщая результаты второй главы проведенного исследования, можно сформулировать следующие выводы:

Во-первых, каждый состав административного правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства обладает уникальной совокупностью как объективных, так и субъективных признаков. Именно благодаря этим признакам осуществляется разграничение отдельных видов правонарушений в данной области. В связи с этим, для полноты исследования нами были рассмотрены особенности таких распространенных нарушений, как предусмотренные статьями 7.22, 7.23, 7.23.2 и 7.23.3 КоАП РФ.

Во-вторых, административная ответственность за нарушение правил содержания и ремонта многоквартирных и индивидуальных жилых домов устанавливается статьей 7.22 КоАП РФ. Непосредственным объектом данного правонарушения являются отношения в области права собственности на жилье. Предмет – жилой дом или жилое помещение. Объективная сторона может быть выражена как в действии, так и бездействии. Субъектами выступают должностные лица и юридические лица, ответственные за содержание и ремонт жилья.

В-третьих, административная ответственность за нарушения в сфере обеспечения коммунальными услугами регламентирована нормой КоАП РФ (статья 7.23), конструкция которой базируется на родовом объекте в виде общественных отношений по оказанию коммунальных услуг. Предмет проступка составляют непосредственно коммунальные ресурсы и сервисы. При этом объективная сторона охватывает как активные действия, так и бездействие, выражающиеся в нарушении уровней и режимов коммунального

обеспечения. Субъект представлен должностными лицами и организациями, которые по закону обязаны осуществлять надлежащее предоставление коммунальных услуг.

В-четвертых, что касается управления многоквартирными домами, то здесь административно-деликтные нормы сосредоточены в двух статьях КоАП (7.23.2 и 7.23.3), при этом наиболее распространенной является последняя. В рамках статьи 7.23.2 объектом выступают отношения собственности и пользования помещениями в многоквартирных домах, а объективная сторона охватывает нарушения порядка передачи документации по управлению. Субъект может быть как общим (гражданин), так и специальным (должностное лицо, организация).

В-пятых, административно-правовая норма, предусмотренная статьей 7.23.3 КоАП, базируется на родовом объекте в виде общественных отношений, возникающих в процессе управления многоквартирными домами. Помимо объектов собственности, предмет проступка включает также права потребителей жилищно-коммунальных услуг. Объективную сторону образуют нарушения правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами на основе заключенных договоров. Субъектами выступают должностные лица, индивидуальные предприниматели и организации, ответственные за надлежащее управление многоквартирными домами в соответствии с законом.

Что касается субъективной стороны анализируемых правонарушений в сфере ЖКХ, то она единообразна – может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности. Таким образом, с точки зрения вины составы административных проступков в рассматриваемой сфере являются универсальными.

Заключение

В начале исследования перед нами поставлены задачи, которые решены следующим образом:

В ст. 2 Конституции Российской Федерации в настоящее время декларируется то, что: «человек, его права, свободы выступают в качестве наивысшей ценности. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – это обязанность государства». При этом всем, в качестве основы для создания благоприятных условий для проживания граждан на территории Российской Федерации выступает ЖКХ. Обусловлено это тем, что в настоящее время жилье для жизни большинства людей имеет первостепенное значение, в т.ч. его полное и всестороннее обслуживание, обеспечение комфортности проживания в нем. Указанные конституционные положения основываются на международных договорах и соглашениях, которые ратифицированы Российской Федерацией ввиду наличия у нее международной правоспособности как суверенного и независимого государства, т.е. имплементированы прямо или косвенно в нормы действующего национального законодательства. Иными словами, нормы международных договоров и соглашений, которые регулируют право человека на достойный уровень жизни (в т.ч. на обеспечение функционирования эффективного и рационального жилищно – коммунального хозяйства), нашли собственное отражение в нормах национального законодательства.

Вне зависимости от актуальной роли в настоящее время ЖКХ в обеспечении прав человека и гражданина на благоприятные условия для проживания, их постоянное улучшение в правовой регламентации данного института имеются существенные пробелы. В частности, в качестве одного из основополагающего пробела выступает отсутствие легальной дефиниции «ЖКХ». Обусловлено это, по нашему мнению, тем, что в настоящее время на территории Российской Федерации отсутствует единый нормативный правовой акт, который бы комплексно регулировал основные сферы

деятельности ЖКХ. По нашему мнению, дефиниции термина «ЖКХ», закрепленные на уровне субъекта федерации, не являются легальными для всей территории Российской Федерации, т.к. их юридическая сила ограничивается границами данного субъекта, и не обладают обязательно-юридической силой для иных субъектов федерации.

Отсутствие официальной дефиниции указанного термина, по нашему убеждению, следует признать достаточно существенным пробелом, поскольку, во – первых, отсутствует четкое понимание правовой природы ЖКХ и направлений его деятельности; во – вторых, нарушается требование нормотворческой техники (требование единства терминологии в национальном законодательстве). Следовательно, представляется целесообразным выработать авторскую дефиницию исследуемого термина для устранения обозначенного пробела; в – третьих, способствует формированию сложностей в правоприменительной практике.

По нашему мнению, ЖКХ – это особая отрасль хозяйственной деятельности, основой которой выступает жилищный фонд, в которой органы государственной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют контроль за деятельностью исполнителя жилищно-коммунальных услуг для обеспечения полноты и своевременности их представления, а также реализуют иные полномочия, определенные актами законодательства.

Административная ответственность за нарушения законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства устанавливается как общими нормами, содержащимися в Общей части КоАП РФ, так и специальными нормами его Особенной части. Однако в настоящее время в Кодексе отсутствует легальное определение самого понятия «административная ответственность», что, на наш взгляд, является существенным пробелом, нарушающим основополагающие требования юридической техники. Статьи Общей части КоАП регламентируют лишь отдельные аспекты

ответственности для разных категорий субъектов, не раскрывая ее сущности в целом и целей применения.

На основе анализа законодательства государств СНГ и мнений ученых нами предлагается следующее авторское определение: «Административная ответственность - это самостоятельный вид юридической ответственности, выражающийся в обеспеченном мерами государственного принуждения осуждении лица, совершившего административное правонарушение, и наложении административного взыскания».

В КоАП РФ отсутствует выделенная глава, устанавливающая перечень таких правонарушений, посягающих на отношения в сфере ЖКХ, что требует дополнительного анализа. В правовой доктрине на данный вопрос высказываются неоднозначные точки зрения, которые, с одной стороны, следует признать неполными (к примеру, указание не на все административные правонарушения, посягающие на общественные отношения, складывающиеся в области функционирования ЖКХ), с иной позиции – спорными (т.е. указываются административные правонарушения, которые, первоначально, совершаются не в области функционирования ЖКХ, а посягают на иные общественные отношения, охраняемые нормами КоАП РФ).

На сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует отдельный кодифицированный нормативно-правовой акт, комплексно регулирующий процессуальные вопросы рассмотрения компетентными государственными органами и должностными лицами дел об административных правонарушениях, в том числе совершенных в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Указанное обстоятельство порождает дискуссии в научном сообществе относительно данной проблематики.

Дела о правонарушениях, посягающих на отношения в сфере ЖКХ, могут быть подведомственны как судам (как общей юрисдикции, так и арбитражным), так и административным органам. Анализ положений КоАП РФ позволяет выделить следующие категории дел, рассматриваемые судами в

данной сфере: дела, отнесенные к исключительной подведомственности судов; дела, по которым установлена альтернативная подведомственность (к примеру, статьи 9.22, 14.6 КоАП). Последняя подразумевает возможность передачи дела судье административным органом или должностным лицом, а также право судьи самостоятельно решить вопрос о рассмотрении.

Административные органы, а также их отдельные должностные лица, которые указаны в действующем законодательстве, также осуществляют рассмотрение отдельных административных правонарушений, которые посягают на общественные отношения, которые складываются в области функционирования ЖКХ. Однако, распределение между ними административных правонарушений по подведомственности осуществляется исходя из состава совершенного административного правонарушения.

Каждый состав административного правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства обладает уникальной совокупностью как объективных, так и субъективных признаков. Именно благодаря этим признакам осуществляется разграничение отдельных видов правонарушений в данной области. В связи с этим, для полноты исследования нами были рассмотрены особенности таких распространенных нарушений, как предусмотренные статьями 7.22, 7.23, 7.23.2 и 7.23.3 КоАП РФ.

Административная ответственность за нарушение правил содержания и ремонта многоквартирных и индивидуальных жилых домов устанавливается статьей 7.22 КоАП РФ. Непосредственным объектом данного правонарушения являются отношения в области права собственности на жилье. Предмет – жилой дом или жилое помещение. Объективная сторона может быть выражена как в действии, так и бездействии. Субъектами выступают должностные лица и юридические лица, ответственные за содержание и ремонт жилья.

Административная ответственность за нарушения в сфере обеспечения коммунальными услугами регламентирована нормой КоАП РФ (статья 7.23), конструкция которой базируется на родовом объекте в виде общественных отношений по оказанию коммунальных услуг. Предмет проступка составляют

непосредственно коммунальные ресурсы и сервисы. При этом объективная сторона охватывает как активные действия, так и бездействие, выражающиеся в нарушении уровней и режимов коммунального обеспечения. Субъект представлен должностными лицами и организациями, которые по закону обязаны осуществлять надлежащее предоставление коммунальных услуг.

Что касается управления многоквартирными домами, то здесь административно-деликтные нормы сосредоточены в двух статьях КоАП (7.23.2 и 7.23.3), при этом наиболее распространенной является последняя. В рамках статьи 7.23.2 объектом выступают отношения собственности и пользования помещениями в многоквартирных домах, а объективная сторона охватывает нарушения порядка передачи документации по управлению. Субъект может быть как общим (гражданин), так и специальным (должностное лицо, организация).

Административно-правовая норма, предусмотренная статьей 7.23.3 КоАП, базируется на родовом объекте в виде общественных отношений, возникающих в процессе управления многоквартирными домами. Помимо объектов собственности, предмет проступка включает также права потребителей жилищно-коммунальных услуг. Объективную сторону образуют нарушения правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами на основе заключенных договоров. Субъектами выступают должностные лица, индивидуальные предприниматели и организации, ответственные за надлежащее управление многоквартирными домами в соответствии с законом.

Что касается субъективной стороны анализируемых правонарушений в сфере ЖКХ, то она единообразна – может быть выражена как в форме умысла, так и неосторожности. Таким образом, с точки зрения вины составы административных проступков в рассматриваемой сфере являются универсальными.

В рамках исследования нами были предложены и обоснованы следующие направления совершенствования законодательства,

регулирующего административную ответственность за нарушение в сфере ЖКХ:

1) дополнить КоАП РФ ст. 2.1¹ и изложить ее в следующей редакции:

«Статья 2.1¹ Понятие и цели административной ответственности

1. Административная ответственность – это самостоятельная разновидность юридической ответственности, которая выражается в обеспеченном средствами государственного принуждения порицании лица, которое совершило административное правонарушение, наложении административного взыскания на физическое лицо, совершившее административное правонарушение, юридическое лицо, которое подлежит административной ответственности,

2. Административная ответственность применяется для достижения следующих целей: воспитание физического лица, которое совершило административное правонарушение; обеспечение превенции (общей и специальной); обеспечение восстановления социальной справедливости».

2) представляется целесообразным на территории Российской Федерации разработать и утвердить обособленный кодифицированный нормативный правовой акт, который бы комплексно регулировал процессуальные вопросы рассмотрения компетентными государственными органами и должностными лицами дел об административных правонарушениях, в т.ч. совершенных в области ЖКХ. В качестве основы данного акта, можно имплементировать положительный опыт государств членов ЕАЭС (к примеру, Республики Беларусь).

3) представляется целесообразным на законодательном уровне рассмотреть инициативу, по внедрению в КоАП РФ обособленной главы, которая регулирована бы административную ответственность за правонарушения, которые совершаются в области ЖКХ.

4) ч. 2 ст. 16 ЖК РФ следует изложить в следующей редакции: «индивидуально – определенное, капитальное строение (здание), состоящее из комнат, а так же помещений вспомогательного использования, которые

предназначены для удовлетворения гражданами бытовых и других нужд, которые сопряжены с их постоянным проживанием в данном здании».

5) ст. 7.22 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Статья 7.22. Нарушение правил содержания и ремонта жилых помещений». Далее по тексту, взамен словосочетания «жилых домов и (или) жилых помещений», закрепить термин «жилых помещений».

6) ст. 7.23 КоАП РФ следует изложить в следующей редакции: «Нарушение лицами, ответственными за обеспечение населения коммунальными услугами, нормативного уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами».

7) в ст. 7.23 КоАП РФ необходимо установить размеры административного штрафа, которые аналогичны ст. 7.22 КоАП РФ.

8) закрепить предложенную нами дефиницию термина «ЖКХ».

Список используемых источников и используемой литературы

1. Агапов А. Б. Административная ответственность // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022
2. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2019. 745 с.
3. Административное право: учебник для СПО. М., 2019. 530 с.
4. Административное право: учебник. М., 2018. 991 с.
5. Акифева Л. В. Проблемы повышения качества жилищно-коммунальных услуг на микроразональном уровне // Bulletin НГИЭИ. 2020. №7 (38). Р. 22–28.
6. Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сб. науч. ст. М., 2018. 164 с.
7. Амбарцумов А. Проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: лучше поздно, чем никогда // Закон.ru. 2020. № 1. С. 93-96.
8. Арсланбекова А. З., Мурсалов Ф. А. Жилищно-коммунальное хозяйство как объект государственного управления и государственного регулирования // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2020. № 1. С. 68–73.
9. Астратова Г. В., Астратова, С. В., Вихарев, а Я. Г. ЖКХ как объект государственного управления // Вестник евразийской науки. 2018. № 2. С. 4.
10. Бахрах Д. Н. Административное право России / Д.Н.Бахрах // Административное право России [Электронный ресурс]. – 2022. – Режим доступа: <http://www.bibliotekar.ru/administrativnoe-pravo-3/122.htm>. – Дата доступа: 04.11.2022
11. Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Консультант Плюс: Беларусь. Технология

3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022

12. Беляев В. П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. М.: Проспект, 2015. 272 с.

13. Беспалов Ю. Ф. Жилищный кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий. Путеводитель по судебной практике. М.: Проспект, 2018. 912 с.

14. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности: монография. М.: Изд-во РАП, 2018. 304 с.

15. Власенко И. А. Жилищно-коммунальное хозяйство России в 1992-2008 гг. // Научный молодёжный ежегодник. Выпуск IV. Материалы открытого международного молодёжного научного форума «Мир глазами учёных» / Под ред. С.А. Репинецкого, С.А. Гомоновой, А.И. Деминой, А.А. Косицина. Самара: Издательство СамНЦ РАН, 2009. 329 с.

16. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.ru/>. – Дата доступа: 11.11.2022.

17. Гришина Е. Ю. Административно-правовое регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства, проблемы и пути их решения // Административное право. 2019. № 1. С. 85–92.

18. Джамирзе Б. Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований: монография. М.: Норма, 2021. 136 с.

19. Жилищный кодекс Кыргызской Республики от 9 июля 2013 года № 117 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://online.zakon.kz/>. – Дата доступа: 11.11.2022.

20. Жилищный кодекс Республики Беларусь от 28 августа 2012 года № 428-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://online.zakon.kz/>. – Дата доступа: 11.11.2022.

21. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.ru/>.-Дата доступа: 11.11.2022.
22. Жуков А. П., Девяткин, О. В. Управление жилищно-коммунальным хозяйством. М.: КНОРУС, 2020. 304 с.
23. Канцер Ю. А. Ресурсоснабжение жилищно-коммунального хозяйства России: вопросы теории и практики: монография. М.: Юстицинформ, 2017. 196 с.
24. Каплунов А. И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 518–524.
25. Ковальская О. Н. Проблемы привлечения к административной ответственности в сфере ЖКХ // Молодой ученый. 2019. № 25 (263). С. 301-303.
26. Ковальская О. Н. Терминологические проблемы определения жилищно-коммунального хозяйства // Молодой ученый. 2020. № 7 (297). С. 103-105.
27. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://online.zakon.kz/>. – Дата доступа: 11.11.2022
28. Кодекс о правонарушениях Молдовы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://online.zakon.kz/>. – Дата доступа: 11.11.2022
29. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 года № 91-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022
30. Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://online.zakon.kz/>. – Дата доступа: 11.11.2022

31. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 №195-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.ru/>. – Дата доступа: 11.11.2022.
32. Козырева С. Н. Применение статьи 7.22 КоАП РФ: разъяснения пленума ВАС РФ // Мудрый экономист. 2021. № 2. С. 50-59.
33. Коларж В. В. Kolarzh V. V. Анализ жилищно-коммунального хозяйства как перспективной сферы предпринимательской деятельности // Economics and environmental management. 2017. №1. P. 31-35.
34. Колязина А. В. Государственный контроль и надзор в жилищно-коммунальном хозяйстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2018. 246 с.
35. Колязина А. В. Меры административного пресечения, применяемые органами государственного контроля и надзора в жилищно-коммунальной сфере, их должностными лицами // Вестник СГЮА. 2018. № 1(120). С. 116–122.
36. Конева О. И. Подведомственность дел об административных правонарушениях за нарушения законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Вестник науки. 2023. № 4 (61). С. 231-239.
37. Конева О. И. Правовая природа административной ответственности за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Вестник науки. 2023. № 4 (61). С. 240-249.
38. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.02.2022.
39. Крамник А. Н. Административный процесс и его стадии: теоретико – правовые проблема // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022

40. Куракин А. В., Карпухин Д. В. Актуальные вопросы Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2020. № 2. С. 2–6.
41. Макарейко Н. В. Административное право: учеб. пособие для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2019. 465 с.
42. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.ru/>. – Дата доступа: 11.11.2022.
43. Меркулова В. С. Анализ применяемых организационных механизмов управления жилищно-коммунальным хозяйством в зарубежных странах // Innovative economy: prospects for development and improvement. 2018. №8 (34). P. 120-124.
44. Мурсалов Ф. А. ЖКХ как объект государственного управления и государственного регулирования // Юридический вестник ДГУ. 2020. № 1. С. 68-74.
45. Никитинская Е. В. К вопросу о судебной подведомственности дел об административных правонарушениях в сфере ЖКХ // Вестник Омского университета. 2018. № 3. С. 64-66.
46. Николаева Л. А. Административная ответственность как охранительное правоотношение // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022
47. О внесении изменений в КоАП РФ: Федеральный закон от 5 мая 2013 года № 121-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.ru/>. – Дата доступа: 11.11.2022.
48. О жилищных отношениях: Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94-І [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://online.zakon.kz/>. – Дата доступа: 11.11.2022.
49. О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами: постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2022 № 2022-ПП

Федерации от 15 мая 2013 года № 416 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.ru/>. – Дата доступа: 11.11.2022.

50. О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов: постановление Правительства РФ от 06 мая 2011 № 354 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.ru/>. – Дата доступа: 11.11.2022.

51. О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов: постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.ru/>. – Дата доступа: 11.11.2022.

52. Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного жилищного контроля (надзора): постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2021 года № 1670 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.ru/>. – Дата доступа: 11.11.2022.

53. Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда: постановление Госстроя Российской Федерации от 27 сентября 2003 года № 170 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://consultant.ru/>. – Дата доступа: 11.11.2022.

54. Обзор судебной практики // ЭТАЛОН. Законодательство Российской Федерации [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Рос. Фед. – Москва, 2022.

55. Официальный сайт Государственной жилищной инспекции инспекция Камчатского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kamgov.ru/ingoszhil/>. – Дата доступа: 11.11.2022

56. Плотникова И. А. Проблемы развития современного жилищно-коммунального хозяйства // Problems of Territory's Development. 2019. no. 6 (104). P. 52–68.

57. Попов Л. Л. Административное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд. М.: Проспект, 2020. 544 с.
58. Росинский Б. В. Административное право. М.: ЮНИТИ, 2016. 310 с.
59. Ручкина Г. Ф. Эффективность правотворчества в сфере защиты жилищных прав граждан в части осуществления государственного жилищного надзора // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 6. С. 55–60.
60. Сапрыкин С. Ю. Права потребителей в ЖКХ. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2018. 184 с.
61. Сафьянов А. Н. Анализ мировой практики в сферах жилищно-коммунального хозяйства // Modern problems of science and education. 2015. № 1 (part 2) P. 38-38
62. Стукалов А. В. Компетенция органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства // Административное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 32-37.
63. Тимошенко И. В. Понятие административной ответственности // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022
64. Фролова О. Е. Защита прав потребителей жилищно-коммунальных услуг: как отстоять свое право на комфортное проживание в многоквартирном доме. М.: Редакция «Российской газеты», 2018. 176 с.
65. Чернышов Л. Н. Формирование рыночных отношений в жилищнокоммунальном хозяйстве. Проблемы, перспективы. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 2006. 256 с.
66. Чернявская Г. А. Социология преступности // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2022.
67. Черняева Е. М. Понятие ЖКХ: вопросы правового регулирования // Сибирский юридический вестник. 2011. № 4(55). С. 46-54.

68. Чуприс О. И. Административное право Республики Беларусь. Минск: Изд. центр БГУ, 2013 112 с.
69. Шартава Д. В. Административная ответственность к участникам правоотношений в сфере ЖКХ // *Universum: экономика и юриспруденция* : электрон. научн. журн. 2021. № 8(83). С. 1-4.
70. Ярмонов Е. Н. Понятие и специфические черты сферы жилищно-коммунального хозяйства // *Государственное управление*. 2013. № 3. С. 21-25.
71. Andrews D. Drivers of homeownership rates in selected OECD countries. Economics Department Working Papers. 2011. № 849. OECD, Paris. P. 21-29.
72. Atzmudller R., Hermann C. The Liberalization of Services of Public Interest in the EU and Austria / FORBA. Final Report. Vienna, 2005. P. 105-111.
73. Caldera S., Andrews D. To Move or Not to Move: What Drives Residential Mobility in the OECD?, Economics Department Working Papers 2011. № 846. P. 72-75.
74. Chong E., Huet F., Saussier S., Steiner F. Public-Private Partnership and Prices: Evidence from Water Distribution in France / *Review of Industrial Organization*. Springer, 2006. P. 163-168.
75. Clarke G., Koseck, Wallsten S.J. Has Private Participation in Water and Sewerage Improved coverage? Empirical Evidence from Latin America / *World Bank Policy Research Working Paper 3445*, 2004. P. 3-9.

Приложение А

Практические примеры

Пример № 1

В соответствии с действовавшим в России до 2006 г. налоговым законодательством объекты инженерной инфраструктуры ЖКХ, содержащиеся за счет средств бюджетов субъектов РФ и (или) местных бюджетов, не подлежали налогообложению (п. 6 ст. 381 Налогового кодекса РФ). Однако налоговый орган (Ответчик) посчитал, что автодороги, кладбища, свалки, дорожные указатели, светофоры, фонтан, многолетние насаждения, ливневые канализации, освещение улиц и т. д. неправомерно включены в стоимость имущества, льготированного по п. 6 ст. 381 НК РФ, и привлек государственное учреждение «Дирекция единого заказчика Нижнекамского района и г. Нижнекамска» (Истца) к налоговой ответственности.

Истцом было обжаловано неправомерное привлечение к налоговой ответственности, и арбитражным судом исковые требования удовлетворены в связи с правомерным льготированием имущества налогоплательщика на основании п. 6 ст. 381 НК РФ, поскольку оно относится к инженерной инфраструктуре жилищно-коммунального комплекса и содержится за счет средств местного бюджета.

Кассационная инстанция пояснила, что, правомерно признавая данную позицию налогового органа ошибочной, арбитражный суд правильно руководствуется ст. 14 и 15 Градостроительного кодекса РФ, согласно которым объекты внешнего благоустройства, сооружения коммуникации и транспорта относятся к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса.

Кроме того, в ст. 275.1 Налогового кодекса РФ указано, что к объектам жилищнокоммунального хозяйства отнесены: жилой фонд, гостиницы (за исключением туристических), дома и общежития для приезжих, объекты внешнего благоустройства, искусственные сооружения, бассейны,

сооружения и оборудование пляжей, а также объекты газо-, тепло- и электроснабжения населения, участки, цехи, базы, мастерские, гаражи, специальные машины и механизмы, складские помещения, предназначенные для технического обслуживания и ремонта объектов жилищно-коммунального хозяйства, социально-культурной сферы, физкультуры и спорта.

Постановлением Госкомстата России от 03.12.2001 № 93 утверждена Инструкция № 22-ЖКХ «Сведения о работе жилищнокоммунальных организаций в условиях реформы», согласно которой в состав данных предприятий и организаций входят организации любой формы собственности, организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности, осуществляющие обслуживание и ремонт общего имущества многоквартирного дома, электроснабжения, отопления, горячего водоснабжения, газоснабжения, водоснабжения, водоотведения, дорожно-мостового хозяйства и инженерной защиты, услуги зеленого хозяйства и декоративного цветоводства, санитарно-гигиенической очистки территорий городов и других поселений.

В соответствии с письмом Минфина Российской Федерации № 03-06-01-02/27 от 16.08.2005 г. в состав объектов инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса включают объекты коммунально-бытового назначения, к которым, согласно Положению о порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность Российской Федерации и муниципальную собственность, относятся сооружения и сети водопровода и канализации, котельные, тепловые сети, электрические сети, объекты благоустройства, другие сооружения и коммуникации инженерной инфраструктуры.

Проанализировав приведенные нормы действующего законодательства, арбитражный суд пришел к правомерному выводу, что система инженерной инфраструктуры (водопровод, ливневые канализации, сети теплоснабжения, наружное освещение улиц, внутреннее освещение жилых микрорайонов и

мест общего пользования, свалки, кладбища); сооружения и коммуникации транспорта (дороги, проезды, светофорные объекты, дорожные указатели и т. п.); системы благоустройства (фонтаны, зеленые насаждения, газоны, цветники, памятники, малые архитектурные формы и другое благоустройство жилых домов) относятся к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса. Под объектами жилищно-коммунального назначения понимаются объекты внешнего благоустройства территории городов и населенных пунктов (зеленые насаждения, городские дороги и элементы их благоустройства, пешеходные и велосипедные дорожки, объекты инженерной защиты территории, уличное освещение, объекты санитарной уборки и др.), а также обустроенные площадки, стоянки, участки, устройства и конструкции из различных материалов, размещенные на придомовой территории, т. е. все то, что заявитель исключил из облагаемой налогом на имущество базы.

Пример № 2

Управляющая компания оспаривала постановление об административном наказании за нарушение санитарно-эпидемиологических норм. Однако суд отправил это дело по подведомственности в суд общей юрисдикции. Верховный суд отказал в рассмотрении жалобы компании.

Пример № 3

Управляющая компания подала иск к подрядчику о взыскании убытков из-за ненадлежащего выполнения работ. Но суд отказал ей в иске, так как она не предоставила доказательств того, что осуществляла проверку работ подрядчика и предъявляла ему претензии по качеству на момент начала спора.