

Административно-деликтное законодательство в сфере жилищно-коммунального хозяйства России: тенденции развития и совершенствования

Administrative and tort legislation in the sphere of housing and communal services of Russia: trends in development and improvement

Гриценко В.В.

Д-р юрид. наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета
e-mail: vvgritsenko@mail.ru

Gritsenko V.V.

Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department Voronezh State University
e-mail: vvgritsenko@mail.ru

Стягова А.С.

аспирант кафедры административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета
e-mail: acibulina@mail.ru

Styagova A.S.

Postgraduate student of the Department of Administrative and Administrative Procedural Law Voronezh State University
e-mail: acibulina@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются проблемы административно-правового регулирования отношений в жилищно-коммунальной сфере. Раскрываются тенденции развития и совершенствования административно-деликтного законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, административно-правовое регулирование жилищной сферы, административно-деликтное законодательство, административная ответственность, цифровизация жилищно-коммунального хозяйства, административные правонарушения в жилищно-коммунальной сфере.

Abstract

The article analyzes the problems of administrative and legal regulation of relations in the housing and communal sphere. The tendencies of development and improvement of administrative and tort legislation in the sphere of housing and communal services are revealed.

Keywords: housing and communal services, administrative and legal regulation of the housing sector, administrative and tort legislation, administrative responsibility,

digitalization of housing and communal services, administrative offenses in the housing and communal sphere.

В настоящее время жилищно-коммунальное хозяйство является самой крупной отраслью современной экономики, которая функционирует как в интересах всего населения Российской Федерации, так и большинства органов публичной власти.

На фоне рыночных отношений, санкционной войны, навязанной Западом, изменений в уровне доходов граждан, направленных в сторону их уменьшения, отмечается обострение социальной проблематики. Поэтому, по мнению К.В. Богдановой, В.А. Сорокина, решение социальных проблем «зависит, в том числе, и от успешного функционирования административного права, составляющего тот незаменимый инструментарий, при помощи которого институты власти могут результативно решить поставленные перед ними управленческие задачи» [1, с.69], в том числе в жилищно-коммунальной сфере.

Административно-правовое регулирование отношений в жилищно-коммунальной сфере является одной из актуальных проблем в Российской Федерации, так как связано с совершением административных деликтов и с административной ответственностью за их совершение.

В юридической литературе неоднократно обращалось внимание на несовершенство законодательства, регулирующего отношения в жилищно-коммунальной сфере, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Раскрывая вопрос о влиянии административной реформы на законодательство об административных правонарушениях, И.О. Васюхо к наиболее важным проблемам относит:

- бессистемность административного законодательства;
 - наличие сопряжения административной и уголовной ответственности;
 - нестабильность законодательства об административных правонарушениях
- [2, с.168].

С точки зрения А.И. Стахова «в настоящее время под воздействием норм Конституции РФ сформировался массив федерального законодательства, в котором выделяются административные правонарушения, а также противоправные деяния физических и юридических лиц, официально не признаваемые административными правонарушениями, но влекущие применение во внесудебном и судебном порядках комплекса административно-наказательных мер (компенсационных, карательных, обременительных) в сочетании с контрольно-надзорными мерами (превентивно-пресекаательно-восстановительными)» [3, с.61].

В некоторых нормативно-правовых актах федерального уровня употребляется термин «жилищно-коммунальное хозяйство», однако официальное определение данного понятия в действующем федеральном законодательстве отсутствует.

Согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ административное, административно-процессуальное, жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [4].

В соответствии со ст.1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом, «законы субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения являются не столько дополнительным звеном, способствующим созданию комплексного механизма реализации федерального

закона, сколько важным элементом самого механизма регулирования в сфере совместного ведения, который «снимает» известную абстрактность общефедеральных норм, наполняя их спецификой региональной практики правоприменения» [5, с. 28].

Я.В. Васильева обращает внимание, что КоАП РФ и законы субъектов РФ об административной ответственности перечисляют не все составы правонарушений, другие законодательные акты также могут регламентировать указанный вид ответственности, и делает вывод о том, что «действующее административно-деликтное законодательство нельзя признать полностью кодифицированным, что затрудняет ознакомление с ним граждан и должностных лиц, его применение, а также и борьбу с административными правонарушениями. Указанный вид законодательства остается громоздким и запутанным» [6, с. 104].

Рассматривая особенности правового регулирования административной ответственности в жилищно-коммунальной сфере Российской Федерации, необходимо отметить важность новых цифровых технологий, с помощью которых меняется время, качество, доступность предоставляемых услуг в жилищно-коммунальной сфере.

В.А. Лаптев справедливо подчеркивает, что «цифровые алгоритмы изменили качественно и существенно систему современного хозяйствования, а также состав участников рынка», а современное «информационное общество получило уникальную возможность неограниченного доступа к множеству видов информации, в том числе цифровой» [7, с. 433].

В Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» выделяются две основных цели, оказывающие непосредственное влияние на развитие жилищно-коммунального хозяйства:

- комфортная и безопасная среда для жизни (например, улучшение жилищных условий, увеличение объема жилищного строительства, улучшение качества городской среды, создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, снижение выбросов опасных загрязняющих веществ);
- цифровая трансформация (например, увеличение доли массовых социально-значимых услуг, доступных в электронном виде до 95%, рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» до 97%, увеличение вложений в информационные технологии [8].

И.В. Петрин отмечает, что «с учетом развития интернет-технологий легитимность власти требует максимального учета мнения граждан, что, в свою очередь, предполагает развитие соответствующих интерактивных сервисов опосредованного участия граждан в процессе публичного управления» [9, с.98].

Для регулирования правоотношений по созданию, эксплуатации и модернизации государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства принят специальный Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства», согласно ст. 2 которого под государственной информационной системой жилищно-коммунального хозяйства понимается «единая федеральная централизованная информационная система, функционирующая на основе программных, технических средств и информационных технологий, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, предоставление, размещение и использование информации о жилищном фонде, стоимости и перечне услуг по управлению общим имуществом в многоквартирных домах, работах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлении коммунальных услуг и поставках

ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, размере платы за жилое помещение и коммунальные услуги, задолженности по указанной плате, об объектах коммунальной и инженерной инфраструктур, а также иной информации, связанной с жилищно-коммунальным хозяйством» [10].

За нарушение порядка размещения информации в ГИС ЖКХ предусмотрена административная ответственность (ст.13.19.1 КоАП РФ). При этом важно отметить, что возбуждение дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 13.19.1 КоАП РФ, относится к исключительной компетенции прокурора (ч.1 ст.28.4 КоАП РФ) и является «чрезвычайно важным направлением работы органов прокуратуры в указанной сфере» [11, с.16-18].

Через личный кабинет в системе ЖКХ можно отстоять свои нарушенные права. В частности, направлять жалобы и обращения в органы жилищного надзора, ресурсоснабжающие организации, управляющие компании и товарищества собственников жилья (далее – ТСЖ) участвовать в электронном голосовании на общих собраниях собственников.

Открытость и прозрачность, доступность сферы ЖКХ для граждан основной плюс этого нововведения.

Электронные сервисы включают: получение информации о задолженности; проверка лицензии управляющей компании; написать обращение; получить информацию о субсидиях и льготах; оплата жилищно-коммунальных услуг; ознакомление с рейтингами; внесение показаний приборов учета. Цель создания ГИС ЖКХ – сделать единый общероссийский портал о всей информации в сфере ЖКХ в стране, что делает данную систему открытой и доступной для общественного контроля, органы власти смогут принимать взвешенные управленческие решения на основе информации, размещаемой организациями сферы ЖКХ в режиме реального времени.

Следует отметить, что в настоящее время существует огромное количество программного обеспечения для автоматизации бизнес-процессов в управляющих компаниях, например, Умное ЖКХ, Домопульт, Домиленд, Жилстандарт, Дом.Контроль [12, с. 285-287].

Таким образом, цифровизация сферы ЖКХ положительно влияет на перспективы ее развития, так как позволяет не только оптимизировать процессы управления, снизить финансовую нагрузку на предприятия ЖКХ, но и обеспечить прозрачность отрасли, сформировать базы актуальных и максимально достоверных данных о качестве оказываемых услуг, состоянии коммунальной инфраструктуры, потребителях и объемах потребления ресурсов [13, с.1145-1151].

Необходимо подчеркнуть, что на законодательство в жилищной сфере оказала влияние «регуляторная гильотина», в результате которой только к началу 2021 г. было отменено более 11 тыс. 634 нормативных правовых актов и документов, включая 8631 акт советского периода и 3003 акта, изданных после 1991 г. [14, с.120], А. Репник, заявляя Президенту РФ об успехах в данной области, отметил, что почти 12 с лишним тысяч отменили старых, неадекватных актов, вместо них приняли 447 [15].

Иной позиции в отношении результатов регуляторной гильотины придерживаются А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский. По их мнению, в некоторых случаях она была малоэффективной или имела отрицательный эффект, так, «если в качестве показателя эффективности реформы рассматривать обновление нормативных правовых актов с одновременным сокращением требований в них, то КПД "регуляторной гильотины" в отношении лицензионных требований составляет 25%», таким образом «из общего количества положений о лицензировании, действовавших на начало 2020 г., в ходе проведения

«регуляторной гильотины» была пересмотрена со смягчением только четверть из них» [16, с.159].

В действующей редакции КоАП РФ закреплён достаточно широкий перечень составов административных правонарушений, так или иначе связанных с жилищно-коммунальным хозяйством в целом и управлением многоквартирными домами в частности (7.21, 7.22, 7.23.2, 7.23.3, 9.16, 13.19.1, 13.19.2, 13.19.3, 14.1.2, 14.1.3, 19.5), которые рассредоточены по различным главам данного кодифицированного нормативно-правового акта. При этом даже громоздкая нумерация данных статей (не говоря уже об идентичности их правового содержания) свидетельствует о явной необходимости выделения в самостоятельную главу КоАП РФ административных правонарушений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, что, безусловно, должно способствовать повышению эффективности правового регулирования на данном направлении, в том числе посредством разграничения полномочий соответствующих должностных лиц по возбуждению и рассмотрению соответствующей категории дел.

Е.В. Никитинская, рассматривая особенности административной ответственности за совершение административных правонарушений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, сформулировала понятие «предпринимательского жилищно-коммунального административного правонарушения», под которым понимает «противоправное, виновное деяние (действие или бездействие) юридического лица, его должностного лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего предпринимательскую жилищно-коммунальную деятельность, и состоящее в нарушении установленных правил и норм осуществления данной деятельности, за которое КоАП или законом субъекта РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность» [17, с.75-77].

При этом, действующий в настоящее время КоАП РФ, не содержит отдельной главы, содержащей правонарушения в жилищно-коммунальной сфере, указанные правонарушения размещены в различных главах [18].

Глава 13 КоАП РФ «Административные правонарушения в области связи и информации» содержит: ст. 13.19.1 - нарушение порядка размещения информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства; ст. 13.19.2 - неразмещение информации, размещение информации не в полном объеме или размещение недостоверной информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства; ст. 13.19.3 – нарушение порядка размещения информации в единой информационной системе жилищного строительства.

В гл. 6 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность» предусмотрена ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта (ст.6.4 КоАП РФ).

В отдельную группу можно выделить иные составы правонарушений, за совершение которых могут быть привлечены к административной ответственности субъекты правоотношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства: ст. 9.16 – нарушение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности; ст. 14.1.3 – осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии; ст. 14.8 – нарушение иных прав потребителей; ч. 1 ст. 19.5 – невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего

государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства.

Необходимо заметить, что Министерством юстиции Российской Федерации на официальном сайте опубликован проект новой редакции КоАП РФ [19], в котором административные правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, содержания и обслуживания многоквартирных домов и жилых помещений объединены в одну гл. 16. Выделим некоторые из них: ст. 16.1 – нарушение требований в отношении использования помещений и общего имущества в многоквартирном доме; ст. 16.2 – нарушение требований к содержанию многоквартирного дома; ст. 16.4 – нарушение требований законодательства о передаче технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким многоквартирным домом документов; ст. 16.5 – нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами; ст. 16.7 – нарушение порядка размещения информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства; ст. 16.8 – нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами.

На наш взгляд, следует обратить внимание и на административные правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, закрепленные в законах субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Так, закон Воронежской области от 31.12.2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» [20] в главе «Административные правонарушения в области градостроительства, архитектуры, благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства» содержит следующие правонарушения, касающиеся жилищно-коммунальной сферы:

- нарушение порядка и (или) сроков отселения жителей из непригодных для постоянного проживания жилых домов и (или) помещений;
- невыполнение или несвоевременное выполнение работ по устранению выявленных недостатков на объектах жилищного фонда;
- нарушение правил содержания и эксплуатации устройств наружного освещения;
- непринятие мер по установке на фасадах зданий и жилых домов номерных знаков и названий улиц;
- нарушение правил содержания систем водоснабжения, канализации, теплоснабжения.

Из системного анализа действующего законодательства можно сделать вывод о том, что административная ответственность за правонарушения в жилищно-коммунальной сфере предусмотрена:

- КоАП РФ;
- законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

За противоправные деяния, не признаваемые административными правонарушениями (к примеру, нарушение обязательных или лицензионных требований), применяются исключительно пресекательные меры, предусмотренные законодательством (приостановление или аннулирование лицензии, выдача юридическому лицу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований либо предписания об устранении выявленных нарушений и т.д.).

Сотрудники прокуратуры обоснованно отмечают, что «правонарушения в сфере ЖКХ – существенное препятствие на пути развития не только самой отрасли, но и всей экономики страны. Противодействие им предполагает подключение не только норм административного, уголовного права, но и прежде

всего совершенствование норм жилищного законодательства, в том числе с учетом имеющихся негативных явления в данной отрасли» [21, с.27].

В настоящее время более 90% граждан России проживают в многоквартирных домах, процедура управления которыми постоянно претерпевает существенные изменения посредством корректировки федеральных и региональных законов и подзаконных актов различных уровней.

Несоблюдение управляющими компаниями и должностными лицами требований законодательства в жилищно-коммунальной сфере, как правило, влечет за собой массовое нарушение прав граждан, проживающих в многоквартирных домах.

В связи с изложенным представляется целесообразным установить административную ответственность за нарушение требований жилищного законодательства РФ при управлении многоквартирными домами, предусмотрев возможность назначения наряду со штрафом административных наказаний в виде дисквалификации и административного приостановления деятельности.

Литература

1. *Богданова К.В., Сорокин В.А.* Проблемные аспекты административного права //Административное право и процесс. – 2021. – № 3. – С. 69–71.
2. Административная реформа: учебное пособие / под ред. С.А. Старостина. – Москва: Проспект, 2021. – 198 с.
3. *Стахов А.И.* Административные деликты как основа кодификации административно-процессуального законодательства // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2020. – № 1. – С.59–63.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
5. *Чертков А.Н.* Место и роль законов субъектов Российской Федерации в системе законодательного регулирования в сфере совместного ведения // Журнал российского права. – 2005. – № 5. – С.28.
6. *Васильева Я.В.* Применение термина «деликт» в науке административного права // *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права.* – 2021. – №1(11). – С.103–106.
7. *Лантев В.А.* Цифровая безопасность и облачные технологии. Искусственный интеллект. Актуальные проблемы предпринимательского права: учебник /отв. ред. И.В. Ершова. – Москва: Проспект, 2021. – 448 с.
8. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 30. – Ст. 4884.
9. *Петрин И.В.* Информационно-правовые особенности участия граждан и общественных институтов в публичном управлении. Информационное право : учебник для вузов /М.А. Федоров (и др.); под ред. М.А. Федорова. – Москва: Издательство Юрайт. 2020. – С. 398.
10. О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ; в ред. от 30 декабря 2021 № 436-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30. – Ст. 4210.; 2022. № 1 (ч.1). Ст.5.
11. *Хусяйнова С.Г.* Несовершенство законодательства о раскрытии информации в сфере жилищно-коммунального хозяйства: взгляд прокурора // Российская юстиция. – 2016. – С.16-18.

12. *Зарипова О.В.* Цифровизация сферы ЖКХ // Вектор развития управленческих подходов в цифровой экономике: Материалы III Всероссийской научно-практической конференции. Казань. 28 января 2021 года. – Казань: Издательство «Познание». – 2021. – С.285-287.
13. *Серпухова Е.П.* Возрастающая роль цифровых технологий в новых условиях функционирования жилищно-коммунального хозяйства // Традиции и инновации в строительстве и архитектуре. Строительство и строительные технологии : Сборник статей 78-ой всероссийской научно-технической конференции, Самара, 19–23 апреля 2021 года / Под редакцией М.В. Шувалова, А.А. Пищулева, А.К. Стрелкова. – Самара: Самарский государственный технический университет, 2021. – С. 1145-1151.
14. *Залойло М.В.* Современные юридические технологии в правотворчестве: науч.-практ. пособие. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Президента РФ. – 2020. – 260 с.
15. Глава «Деловой России» заявил об успехе регуляторной гильотины от 22.12.2021 // <https://knd.ac.gov.ru/5578/> дата обращения 8.01.2022.
16. *Кнутов А.В., Чаплинский А.В.* К вопросу о качестве «регуляторной гильотины» (на примере лицензионных требований) // Российский юридический журнал. – 2021. – № 3 (138). – С. 150-162.
17. *Никитинская Е.В.* Административная ответственность за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства: понятие, основные черты, основания // Административное право и процесс. – 2020. – № 8. – С.75-77.
18. К примеру, глава 7 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны собственности» включает такие составы правонарушений в сфере ЖКХ, как:
 - статья 7.19 – самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа;
 - статья 7.20 - самовольное подключение к централизованным системам водоснабжения и водоотведения;
 - статья 7.21 - нарушение правил пользования жилыми помещениями, самовольные переустройство и (или) перепланировка помещения в многоквартирном доме;
 - статья 7.22 - нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений;
 - статья 7.23 - нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами;
 - статья 7.23.2 - нарушение требований законодательства о передаче технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким многоквартирным домом документов;
 - статья 7.23.3 - нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами;
 - статья 7.32.2 - нарушение требований жилищного законодательства к заключению и исполнению договоров найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.
19. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#nra=99059> (дата обращения 22.01.2022).
20. Закон Воронежской области от 31.12.2003 № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» (ред. от 05.07.2021) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. *Саппаров Р.Х.* Типичные нарушения в сфере жилищно-коммунального комплекса, выявляемые органами прокуратуры // *Право и государство: теория и практика.* 2017. – № 6. – С.25-27.