

УДК 351.9

Величенко Иван Игоревич

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
velichenko_ivan@mail.ru

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И
МУНИЦИПАЛЬНОГО НАДЗОРА
(КОНТРОЛЯ) В ЖИЛИЩНО-
КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ В РОССИИ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ¹**

Ivan I. Velichenko

master of the direction of preparation
«The public and municipal administration»
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk
velichenko_ivan@mail.ru

**IMPLEMENTATION OF THE STATE AND
MUNICIPAL SUPERVISION (CONTROL) IN
THE HOUSING AND COMMUNAL SPHERE IN
RUSSIA: PROBLEMS OF PRACTICE AND
DEVELOPMENT PROSPECTS**

Аннотация

В статье проанализированы практические проблемы и перспективы развития государственного и муниципального надзора (контроля) в жилищно-коммунальной сфере с использованием материала прокурорского надзора. В ходе исследования автор пришел к выводу, о необходимости формирования императивных норм с целью эффективного регулирования жилищно-коммунальной сферы.

Ключевые слова:

жилищно-коммунальная сфера, коммунальные услуги, прокурорский надзор

Abstract

The article analyzes the practical problems and prospects for the development of state and municipal supervision (control) in the housing and utilities sector using the materials of the prosecutor's supervision. In the course of the study, the author came to the conclusion that it is necessary to form imperative norms in order to effectively regulate the housing and utilities sphere..

Keywords:

housing and communal services, public utilities, prosecutor's supervision

Государственный надзор, осуществляемый специальными государственными органами и их должностными лицами, заключается в систематическом наблюдении за точным и неуклонным соблюдением законов, иных нормативных правовых актов по подведомственным данным органам вопросам юридическими и физическими лицами.

Муниципальный надзор представляет вид деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и единообразным соблюдением, исполнением и применением юридическими и физическими лицами правовых норм в сфере управления.

¹ Научный руководитель: Слепышев Алексей Львович, кандидат исторических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал

Отличия государственного надзора от муниципального выражается в том, что:

- объектом контроля выступает как законность, так и эффективность деятельности; объект надзора - только законность деятельности;

- контроль осуществляется в отношении конкретных объектов, а надзор может распространяться как на определенный (персонифицированный), так и на неопределенный круг объектов;

- контроль и надзор различаются по методам осуществления: если для надзора характерно постоянное наблюдение, реагирование на заявления и жалобы, то арсенал методов государственного контроля гораздо шире [1, с. 14].

Прокурорский надзор в сфере государственного управления, осуществляется деятельностью органов (должностных лиц) прокуратуры РФ по надзору за исполнением федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами Конституции и законов, а также соответствием законам издаваемых ими правовых актов [2, с. 37].

Однако, несмотря на принимаемые государством серьезные финансовые и правовые решения, направленные на улучшение состояния жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ), ситуация в данной сфере остается неудовлетворительной [7].

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о тенденции к значительному росту количества нарушений в ЖКХ. Так в 2013 году органами прокуратуры выявлено и пресечено почти 320 тысяч нарушений законодательства, в целях устранения которых внесено около 70 тысяч представлений (46 тысяч), в суды направлено свыше 2,9 тысяч исков и заявлений (30 тысяч), принесено более 7,9 тысяч протестов на незаконные правовые акты (6 тысяч), к дисциплинарной и административной ответственности привлечено около 63 тысяч виновных должностных и юридических лиц [3, с.32].

По мнению ряда ученых авторов, одна из причин создавшегося положения состоит в том, что реформа отрасли ЖКХ требует поступательного, осмысленного принятия решений и не терпит стремительного перевода ЖКХ из социальной сферы в сугубо предпринимательскую, рыночную. Отрасли ЖКХ жизненно необходим действенный государственный контроль (надзор) во всех областях без исключения [4, с.8].

Необходимость ужесточения государственной жилищного контроля (надзора) и изменения порядка его осуществления явились причиной внесения изменений и дополнений в Жилищный Кодекс РФ, в соответствии с которыми в жилищно-коммунальной сфере предусматривает трехуровневая система контроля (надзора) : государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль, общественный контроль.

Таким образом, в настоящее время существует несколько видов органов, которые осуществляют контроль и надзор в сфере ЖКХ, при этом границы их полномочий четко не установлены и взаимоотношения этих органов по контролю и надзору не определен, что позволяет сделать вывод о целесообразности принятия в субъектах Российской Федерации законов, регламентирующих порядок взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный государственный жилищный надзор.

На сегодняшний день, как уже упоминалось выше, четкого разграничения полномочий как такового между органами государственного и муниципального контроля (надзора) не существует. Законодатель непоследователен в регламентации порядка осуществления государственного жилищного надзора. По сути, они наделяются смежными полномочиями [5, с.16].

Структура муниципального контроля пока ещё только формируется, что подтверждается результатами прокурорских проверок. В первую очередь это касается формирования жилищных инспекций и правовой регламентации их деятельности. Практически во всех субъектах Российской Федерации имели место случаи ненадлежащего выполнения муниципалитетами требований закона по созданию органов муниципального жилищного контроля.

Часть нарушений была обусловлена невнесением изменений и дополнений в уставы муниципальных образований, в результате чего отсутствовала надлежащая правовая основа для принятия муниципальных правовых актов, регулирующих порядок осуществления указанной формы контроля. Например, в Архангельской области такие факты выявлялись прокурорами районов.

Одновременно при наличии созданных жилищных инспекций органами местного самоуправления не обеспечивается надлежащее правовое сопровождение их деятельности, зачастую сопряженное с отсутствием нормативных актов (положений,

административных регламентов), регулирующих работу жилищных инспекций. Только в Волгоградской области прокурорами в 2013-2014 г.г. органами местного самоуправления внесено 102 представления, в суд направлено 31 заявление о признании бездействия муниципалитетов незаконны и о понуждении к устранению пробелов в правовом регулировании.

К числу аспектов, связанных с неудовлетворительным состоянием работы по эффективному функционированию жилищных инспекций, относится множество противоречий федеральному законодательству правовых актов, регламентирующих их деятельность.

В большинстве случаев основанием принятия мер реагирования послужили нормативные положения, наделяющие органы жилищного контроля полномочиями, не предусмотренными законом либо, напротив, ограничивающими и суживающими компетенцию данных органов, установленную федеральным законодательством [6, с. 447].

К примеру, Закон Кемеровской области «О муниципальном жилищном контроле» содержал норму, определяющую в качестве формы осуществления муниципального жилищного контроля проведения обследования муниципального жилищного фонда, что не предусмотрено ни положениями Жилищного кодекса РФ, ни положениями Федерального Закона от 26.12.2008г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Наряду с правовой регламентацией деятельности жилищных инспекций не менее важное значение приобретают вопросы текущей их деятельности. В ряде случаев прокурорами установлено, что несмотря на создание органов жилищного контроля, отсутствует организационно-методическое и кадровое их обеспечение, не везде сформулированы квалификационные требования к сотрудникам муниципального жилищного контроля, в большинстве районов отсутствуют соответствующие планы и программы подготовки (переподготовки) квалифицированных специалистов, отвечающих современным требованиям. Органы местного самоуправления большинства поселений не имеют необходимых и достаточных ресурсов для надлежащей организации муниципального жилищного контроля, при этом передача (делегирование) контрольных полномочий в жилищной сфере с уровня поселений на уровень муниципальных районов не используется в полной мере [5, с.9].

Практика прокурорского надзора свидетельствует о многочисленных нарушениях, допускаемых органами жилищного надзора и муниципального жилищного контроля при реализации полномочий в области деятельности организаций ЖКХ.

Выявлены неединичные нарушения закона, связанные с не проведением анализа складывающейся ситуации по использованию и сохранности жилищного фонда, управлению многоквартирными домами, капитальному ремонту многоквартирных домов. Не в полном объеме жилищными инспекциями реализуются полномочия по выявлению и пресечению нарушений жилищного законодательства, отсутствует планирование работы, направленной на предупреждение правонарушений в жилищной сфере, не налажено взаимодействие с органами местного самоуправления. Нарушаются сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях, не контролируется исполнение наложенных наказаний. Не соблюдаются требования законодательства о защите прав предпринимателей, а также сроки рассмотрения обращений граждан.

Так, например, 12.03.2018 года Катав-Ивановским городским прокурором руководителю МУП «Теплоэнерго» внесено представление об устранении выявленных нарушений, в отношении юридического лица вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 7.23 КоАП РФ (нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами). Чебаркульская городская прокуратура выявила нарушения прав собственников многоквартирных домов при начислении платы за электроэнергию, потребляемую в целях содержания и обслуживания общедомового имущества. Установлено, что администрацией Травниковского сельского поселения в энергосбытовую организацию предоставлены неверные сведения о площади обслуживаемых помещений в 10 многоквартирных домах, что повлекло необоснованное увеличение коммунальных платежей для граждан [8].

Так, при расчете и начислении платы за электроэнергию по нормативу (формула расчета которого содержит данные о площади общего имущества в доме) для жителей многоквартирного дома в пос. Спутник используются сведения о площади чердака и подвала размером по 620 кв.м каждый. Вместе с тем, технический паспорт дома не содержит сведений о наличии чердака и подвала с указанием площади, а площадь помещений, предназначенных для обслуживания более одного помещения в

доме, указана 83 кв.м. Факт наличия в подвале и на чердаке дома инженерных коммуникаций не установлен.

По итогам проверки городским прокурором главе поселения и руководителю энергосбытовой организации внесены представления об устранении нарушений закона.

По результатам рассмотрения акта прокурорского реагирования гражданам произведены перерасчеты платы за электроэнергию.

Для оценки масштабности неудовлетворительного состояния законности в работе жилищных инспекций приедем несколько цифр. Так, в Южном федеральном округе в 2015-2016 гг. с связи с нарушениями законодательства органами регионального государственного жилищного надзора прокурорами внесено 53 представления, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 67 должностных лиц; по нарушениям законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан и о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля в отношении сотрудников данных органов возбуждено 31 дело об административном правонарушении по ст. 19.6.1. КоАП РФ (несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) органов муниципального контроля требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, по результатам рассмотрения которых виновные лица привлечены к ответственности [8].

Проблемы, препятствующие к эффективному надзору, позволяет делать вывод автора о том, что до настоящего времени вопреки требованиям законодателя, сформулированным в ЖК РФ, не созданы условия и нормы для его эффективного осуществления.

Список использованных источников

1. Шешко Г.К. К вопросу об обоснованности и целесообразности изменений, внесенных в Жилищный кодекс РФ Федеральными законами от 04.06.2011г № 123-ФЗ и от 18.07.2011г. № 242-ФЗ // Жилищное право. 2011. № 10
2. Ряховская А.Н. Развитие финансирования в жилищно-коммунальном хозяйстве: монография М. : Магистр: ИНФРА-М, 2014.

3. Паламарчук А.В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства : Сборник публикаций. М. : Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2014.

4. Шишкина Е.В. Обеспечение жителей муниципальных образований качественными жилищно-коммунальными услугами: проблемы правового регулирования и практики органов местного самоуправления//Общество и право. 2013. №1

5. Мельников А. Надзор за исполнением законов // Законность. - 2013. - №3. - С.7-16.

6.Федеральный закон от 17.01.92 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" - Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. ст. 447

7. Генеральная прокуратура Российской Федерации URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86632/20.02.2014>.

8. URL: <http://www.chelproc.ru/news/?id=15608>