

На правах рукописи

Хусяйнова Светлана Геннадьевна

**Прокурорский надзор за исполнением законов
в сфере жилищно-коммунального хозяйства
на современном этапе**

Специальность: 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2017

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

- Научный руководитель:** **Субанова Наталья Викторовна**
доктор юридических наук
- Официальные оппоненты:** **Гущин Владимир Захарович**
доктор юридических наук, профессор
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», кафедра гражданско-правовых дисциплин, профессор
- Скачкова Анна Евгеньевна**
кандидат юридических наук, доцент
Санкт-Петербургский межрегиональный центр профессионального обучения прокурорских работников и государственных служащих, директор
- Ведущая организация:** ФГБОУ ВО «Костромской государственный университет им. Н.А. Некрасова»

Защита состоится 27 июня 2017 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д.15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан 17 апреля 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

К.В. Камчатов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Жилищно-коммунальное хозяйство Российской Федерации (далее – ЖКХ) является одной из базовых отраслей российской экономики, обеспечивающей население жизненно важными услугами, а промышленность – необходимой инженерной инфраструктурой. Годовой оборот в ЖКХ превышает 4,1 трлн рублей, что составляет более 5,7 % валового внутреннего продукта России¹.

Состояние ЖКХ, эффективное функционирование и устойчивое развитие которого предполагает сокращение административных процедур и предотвращение коррупции, в последние годы беспокоит большинство россиян. Как подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем выступлении на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 23 марта 2016 г., «халатность, недобросовестное выполнение своих обязанностей, нарушение правил техники безопасности в сфере ЖКХ приводит к трагическим подчас последствиям»², что отражает стабильно негативную характеристику состояния законности в этой сфере.

Следует отметить, что в настоящее время получили распространение случаи криминального посягательства на денежные средства, уплаченные гражданами за жилищно-коммунальные услуги, а также выделенные на нужды ЖКХ из бюджетов различных уровней, сопряженные с нарушениями служебных полномочий должностными лицами органов власти.

Каждое десятое обращение по жилищным вопросам, поступившее Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в 2015 г., касается проблем аварийного и ветхого состояния жилых домов, износа

¹ Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 26.01.2016 № 80-р [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru> (дата обращения: 27.01.2016).

² URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51553> (дата обращения: 23.03. 2016).

коммунальной инфраструктуры и, как следствие, аварий на коммунальных сетях, роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги³.

Органами прокуратуры в 2015 году разрешено почти 9,5 тыс. заявлений граждан на нарушения в сфере ЖКХ, треть из которых удовлетворена⁴.

Вместе с тем, особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере, проблемы прокурорско-надзорной деятельности на современном этапе, определяемые недостатками нормативного правового регулирования, множественностью объектов надзора и ненадлежащей организацией их взаимодействия с органами прокуратуры, требуют научного осмысления. Имеется потребность выработки новых, соответствующих реалиям современной ситуации научных решений, направленных на оптимизацию прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ.

Указанные обстоятельства обуславливают актуальность темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Существенное влияние на состояние научной разработанности проблем организации и осуществления прокурорской деятельности в целом оказали фундаментальные исследования, проведенные в разное время Т.А. Ашурбековым, В.И. Басковым, А.Д. Берензоном, В.Г. Бессарабовым, Н.Д. Бут, И.С. Викторовым, А.Ю. Винокуровым, Ю.Е. Винокуровым, Н.Н. Карповым, А.Х. Казариной, О.С. Капинус, Ф.М. Кобзаревым, Б.В. Коробейниковым, В.Д. Ломовским, М.Н. Маршуновым, В.Г. Мелкумовым, В.П. Рябцевым, Н.В. Субановой, А.Я. Сухаревым, В.Б. Ястребовым и другими учеными.

Исследованию вопросов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ была посвящена диссертация Е.А. Макушенко «Прокурорский

³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Рос. газ. 2016. 24 марта.

⁴ Статистический отчет «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений по форме ОЖ и Инструкции по его составлению», утв. приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 15.05.2014 № 264.

надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства», подготовленная в 2009 г. Однако динамичное изменение нормативного правового регулирования (включая институциональные изменения поднадзорной сферы), развитие компетенции прокуроров, новые вызовы законности в последние годы актуализируют необходимость научной разработки вопросов организации и осуществления соответствующей деятельности на современном этапе.

Кроме того, вопросы правового регулирования, управления жилищно-коммунальным хозяйством, историко-правовые аспекты развития данной отрасли затрагивались в целом ряде диссертаций и монографий, в частности, в диссертациях Л.П. Ягодиной «Управление жилищно-коммунальным хозяйством: организационно-правовые аспекты» (2008 г.), Е.В. Шишкиной «Жилищно-коммунальное хозяйство как предмет ведения органов местного самоуправления» (2011 г.), А.В. Стукалова «Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства» (2013 г.) и др., которые, тем не менее, не имели непосредственного отношения к предмету настоящего исследования.

Объект исследования: комплекс правоотношений, складывающихся в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ.

Предмет исследования: современное состояние прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, особенности и порядок его реализации, а также нормативные правовые акты, регламентирующие правоотношения в данной сфере.

Цель исследования: разработка теоретических положений и практических рекомендаций, имеющих значение для совершенствования нормативного правового регулирования и организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ на современном этапе.

Достижение поставленной цели предопределило решение следующих **задач исследования:**

- систематизировать типичные нарушения законов с учетом современного состояния законности в сфере ЖКХ;
- сформулировать содержание предмета прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ;
- определить и систематизировать объекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ;
- вычленив элементы организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере ЖКХ;
- разработать предложения, направленные на совершенствование организации работы прокуроров по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ;
- разработать авторскую методику организации и проведения прокурорской проверки за исполнением законов в сфере ЖКХ.

Методологическую основу диссертационного исследования составили положения диалектики, гносеологии и иных отраслей научного познания. В процессе исследования применялись общенаучные и частнонаучные методы и приемы: формально-логический, конкретно-социологический, историко-правовой и другие методы и приемы, способствующие реализации познавательного интереса и достижению поставленной цели.

Нормативной основой исследования явились Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, имеющие отношение к теме исследования, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, отдельные нормативные правовые акты органов местного самоуправления, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации в рассматриваемой сфере.

Теоретической основой исследования послужили труды ведущих ученых – специалистов в области прокурорского надзора: Т.А. Ашурбекова, В.И. Баскова, А.Д. Берензона, С.Г. Березовской, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, В.Г. Даева, А.Х. Казариной, О.С. Капинус, Ф.М. Кобзарева, Б.В. Коробейникова, Н.Н. Карпова, В.В. Ключкова, В.Д. Ломовского, М.Н. Маршунова, В.Г. Мелкумова, В.П. Рябцева, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, Н.В. Субановой, А.Я. Сухарева, В.Б. Ястребова и др.

Для диссертационного исследования необходимо было в определенной степени обратиться к работам ученых других отраслей права (конституционного, административного, гражданского, жилищного права и др.), в числе которых: Б.М. Гонгалов, Р.В. Жубрин, П.В. Крашенинников, А.Н. Ларьков, В.Н. Литовкин, А.Н. Ряховская, О.Б. Скрипник, Ф.Г. Таги-Заде, Ю.А. Тихомиров, Г.Ф. Шешко и др.

Эмпирической основой исследования явились материалы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ (справки, информации, обзоры, более 300 актов прокурорского реагирования) за 2008 – 2016 гг.; материалы проверок прокуратур субъектов Российской Федерации, организованных Генеральной прокуратурой Российской Федерации по поручению Президента и Правительства Российской Федерации в период 2011 – 2016 гг.⁵; материалы выездных мероприятий Генеральной прокуратуры Российской Федерации по оказанию прокуратурам Республики Дагестан и Республики Саха (Якутия) практической и методической помощи в организации надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ; статистические данные о работе прокуроров по формам П, ОН, ОЖ за 2008 – 2015 гг.; аналитические доклады Уполномоченного по правам человека в Российской

⁵ Поручения Президента Российской Федерации от 17.03.2011 № Пр-701 о проверке финансовых операций, имеющих признаки неправомерного использования средств организациями коммунального комплекса; от 06.07.2013 № Пр-1479 о проверке деятельности организаций, осуществляющих управление жилищным фондом, его эксплуатацию и обслуживание; от 18.01.2014 № Пр-83 о проверке с целью выявления и пресечения правонарушений в деятельности организаций, занятых в сфере ЖКХ и др.

Федерации, Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Общественной палаты Российской Федерации, некоммерческого партнерства «Национальный центр общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства «ЖКХ Контроль».

При анализе становления законодательства в сфере ЖКХ как правовой основы прокурорского надзора за исполнением законов использовались материалы и официальные документы органов прокуратуры СССР и Российской Федерации.

По разработанным автором специальным анкетам проведен опрос 333 прокурорских работников из различных субъектов Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в том, что данная работа является одним из первых в науке о прокурорской деятельности исследований вопросов, связанных с проблемами организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ. В ходе исследования автором сформулировано понятие предмета прокурорского надзора в данной сфере, конкретизированы его пределы и основные направления, систематизированы объекты прокурорского надзора, типичные нарушения законов в сфере ЖКХ. Автором подготовлены предложения по внесению изменений в федеральное законодательство и организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, направленные на повышение эффективности деятельности прокурора по обеспечению законности в сфере ЖКХ.

Научная новизна находит выражение в следующих **положениях, выносимых на защиту**:

1. Сформулировано авторское определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, под которым на современном этапе понимается: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов в сфере функционирования ЖКХ, представляющего собой систему организаций коммунального комплекса, осуществляющих эксплуатацию коммунальной инфраструктуры, используемой для производства

товаров (оказания услуг) в целях обеспечения тепло-, электро-, газо-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или) осуществляющих эксплуатацию объектов, используемых для сбора и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов; объектов жилого и нежилого фонда; объектов внешнего благоустройства территории городов и населенных пунктов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, обеспечивающих функционирование ЖКХ, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и их должностными лицами.

2. В целях единства и укрепления законности в сфере функционирования ЖКХ, конкретизации содержания прокурорского надзора, выявления путей его совершенствования систематизированы наиболее типичные нарушения законов (в зависимости от допускающих их объектов прокурорского надзора).

3. В целях повышения эффективности организации и осуществления прокурорского надзора систематизированы объекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ в зависимости от характера полномочий; основной цели деятельности организаций, обеспечивающих функционирование ЖКХ; направлений деятельности; организационно-правовой формы.

4. Аргументировано, что на современном этапе недостатки нормативного правового регулирования деятельности органов государственного контроля (надзора) – объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ препятствуют обеспечению прокуратурой верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав граждан, что обусловило формирование соответствующих предложений по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

5. Разработаны научные положения, определяющие актуальные направления совершенствования правовой и организационной основы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, с учетом которых:

– сформулированы авторские предложения по внесению изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.12.2012 № 454 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его составлению»: в строке «ЖКХ» предлагается выделение в самостоятельные показатели (подстроки) сведений о нарушениях законов, допускаемых уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами в сфере ЖКХ; о нарушениях законов, допускаемых контролирующими (надзорными) органами, их должностными лицами в сфере ЖКХ; о нарушениях законов, допускаемых органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций в сфере ЖКХ, осуществляющими управление жилищным фондом, его эксплуатацию и обслуживание.

– подготовлены авторские проекты приказов Генерального прокурора Российской Федерации: «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства», «О создании временных приемных Генерального прокурора Российской Федерации и мобильных приемных прокуратур субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства», «Об утверждении Положения о временных приемных Генерального прокурора Российской Федерации и мобильных приемных прокуратур субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

6. Доказанная необходимость оптимизации организационного обеспечения административного преследования, осуществляемого в силу ч.1 ст. 28.4 КоАП РФ прокурором по делам, связанным с нарушениями порядка

размещения информации в государственной информационной системе ЖКХ (ст. 13.19.1 КоАП РФ), послужила основой для разработки проектов:

– совместного приказа Генерального прокурора Российской Федерации, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке информационного взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации при выявлении и пресечении нарушений, предусмотренной статьей 13.19.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;

– методических рекомендаций «Об организации взаимодействия органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением законодательства о государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства, с органами прокуратуры при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных статьей 13.19.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации».

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в выработке научного обоснования содержания и особенностей одного из приоритетных направлений прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ в современных условиях. Полученные результаты научного исследования, имеющего обширную нормативную, теоретическую и эмпирическую основу, позволили сформулировать и обосновать ряд выводов и рекомендаций, способствующих дальнейшему развитию различных аспектов теории прокурорского надзора.

В диссертации сформулированы предложения, направленные на улучшение организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, его методического сопровождения. Проведенное исследование

также представляет интерес для реализации различных форм юридического образования и повышения квалификации прокуроров.

Апробация и внедрение результатов исследования. Материалы диссертации изложены в 22 научных работах, в том числе в 10 статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Результаты исследования апробированы диссертантом в ходе участия в работе научных собраний: «круглых столов», конференций, посвященных проблемам российского права, включая две международные конференции: Четвертый Евразийский антикоррупционный форум «Предупреждение коррупции: новые подходы» (г. Москва, Счетная палата Российской Федерации, 23 – 24 апреля 2015 г.), Пятый Евразийский антикоррупционный форум «Правопорядок и коррупция: современные вызовы» (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации), 20 – 21 апреля 2016 г.).

Результаты проведенного исследования внедрены в практику работы ряда прокуратур субъектов Российской Федерации, использованы в учебном процессе факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации ФГКОУ ВО «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», а также ФГБОУ ВО «Костромской государственной университет имени Н.А. Некрасова».

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Она состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы. Сформулированы цели и задачи исследования, его объект и предмет, раскрыта научная новизна, теоретическая и практическая значимость, приведены результаты апробации диссертационного исследования.

Глава 1 – **«Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства»** – включает два параграфа.

В первом параграфе – **«Законодательство в сфере жилищно-коммунального хозяйства как правовая основа прокурорского надзора за исполнением законов: становление и современное состояние»** – проанализировано становление правового механизма функционирования ЖКХ в России, что позволило выделить несколько этапов его развития и дать им определенную характеристику.

Отмечено, что в советский период в условиях командной системы хозяйствования и жесткой централизации власти в ведении государства находилось принятие большинства решений, касающихся, в частности, установления тарифов за коммунальные услуги, определения объема вводимого жилья, максимальных мощностей коммунальной инфраструктуры и т. д.

Кардинальная трансформация содержания прокурорско-надзорной деятельности произошла на этапе проведения жилищных реформ, осуществляемых с 90-х гг. прошлого века, которые произвели коренной поворот от планово-административных методов регулирования экономики к рыночным механизмам и сопровождались серьезным ухудшением состояния законности в указанной сфере.

При освещении современного состояния законодательства в сфере ЖКХ автор отмечает ряд проблемных аспектов, базирующихся на неразрешенных теоретико-правовых вопросах, что негативно сказывается на эффективности

правоприменительной практики, и в частности прокурорского надзора. Диссертантом предложены возможные пути совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере.

В связи с интенсивной актуализацией социальной значимости ЖКХ оправдано и понятно повышенное внимание органов прокуратуры к обеспечению законности в этой сфере.

Второй параграф – **«Состояние законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства и работа органов прокуратуры»** – посвящен изучению состояния законности и прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ.

Анализ состояния законности за период 2013 – 2015 гг. свидетельствует о распространенности нарушений законов в сфере ЖКХ: в 2013 г. выявлено 319 984 нарушения законов, в 2014 г. – 346 814 (+ 8,4 %), а в 2015 г. – 334 314 (– 3,6 %)⁶. По фактам нарушения законов в сфере ЖКХ прокурорами в 2013 г. внесено 69 871 представление, в 2014 г. – 75 637 (+ 8,3 %), в 2015 г. – 76 683 (+ 1,4 %).

К одной из главных причин, способствующих нарушениям в указанной сфере, опрошенные прокурорские работники, наряду с несовершенством законодательства – 225 (67,8 %), относят проявления коррупции – 87 (26,2 %).

Фиксируемый органами прокуратуры рост нарушений законов в сфере ЖКХ, характеризующий состояние законности в указанной сфере, проиллюстрирован типичными нарушениями законов, выявляемыми в ходе прокурорских проверок и являющимися индикатором состояния законности.

В целях обеспечения единства и укрепления законности в сфере ЖКХ, конкретизации содержания прокурорского надзора на основании проведенного

⁶ В связи с введением новой формы статистического отчета, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.12.2012 № 454 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его составлению», с 2013 г. нарушения законодательства о ЖКХ выведены из раздела правонарушений в сфере экономики в специальный подраздел, в связи с чем провести сравнительный анализ статистических показателей 2013 г. с предыдущим периодом не представляется возможным.

исследования разработана классификация нарушений законов в зависимости от допускающих их объектов прокурорского надзора:

– нарушения законов, допускаемые реализующими нормотворческие полномочия уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами при издании нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов), регулирующих отношения в сфере ЖКХ;

– нарушения законов, допускаемые в деятельности органов, осуществляющих контроль (надзор) в сфере ЖКХ;

– нарушения законов, допускаемые органами местного самоуправления, их должностными лицами, в сфере ЖКХ;

– нарушения законов, допускаемые в деятельности организаций, обеспечивающих функционирование ЖКХ.

Глава 2 – **«Содержание и актуальные особенности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства»** – включает три параграфа.

В первом параграфе – **«Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства как приоритетное направление прокурорского надзора за исполнением законов: предмет и пределы»** – диссертант обосновывает приоритетный характер указанного надзора, дает авторское определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ.

В целях определения границ надзорной деятельности в рассматриваемой сфере автором с учетом позиции теории и практики раскрыто содержание пределов прокурорского надзора в указанной сфере.

Диссертант считает, что при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ прокурору необходимо принимать во внимание нормативные правовые акты, основанные на отсылочных нормах закона, в которых содержится порядок исполнения соответствующих положений закона. Однако предмет прокурорского надзора за исполнением

законов охватывает исполнение законодательных актов в сфере ЖКХ (что, в частности, служит одним из критериев разграничения прокурорского надзора и государственного контроля (надзора) в этой сфере).

В контексте темы диссертации исследованы новые полномочия прокуроров, возложенные на прокуратуру в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также имеющиеся проблемы, возникающие в процессе реализации указанных полномочий, и предложены пути их решения.

С учетом анализа наиболее распространенных и опасных для функционирования сферы ЖКХ нарушений автор выделяет основные направления деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в исследуемой области, к которым относятся:

– надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов органами и должностными лицами, осуществляющими государственный контроль (надзор) в сфере ЖКХ;

– надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов органами местного самоуправления (их должностными лицами) в сфере ЖКХ;

– противодействие коррупции в сфере ЖКХ средствами прокурорского надзора за исполнением законов;

– надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов органами управления и руководителями организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами.

Во втором параграфе – **«Объекты прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства»** – отмечено, что осведомленность прокурора о структуре объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ и их полномочиях обеспечивает своевременное предупреждение, выявление и устранение нарушений прав

граждан в указанной сфере. Специфику указанного надзора на современном этапе характеризует наличие множественности поднадзорных объектов.

С учетом требований ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», путем обобщения имеющихся познаний об объектах рассматриваемого направления прокурорского надзора, в целях конкретизации и рационализации организации проверок автором проведена систематизация объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ по следующим критериям:

- по характеру полномочий, осуществляемых в сфере ЖКХ;
- по основной цели деятельности организаций, обеспечивающих функционирование ЖКХ;
- по направлениям сферы ЖКХ;
- по организационно-правовой форме.

Автором сделан вывод о том, что объектами, требующими постоянного внимания органов прокуратуры на современном этапе, являются ресурсоснабжающие организации и организации, осуществляющие управление многоквартирными домами (управляющие компании).

В третьем параграфе – **«Органы государственного контроля (надзора) в сфере жилищно-коммунального хозяйства в системе объектов прокурорского надзора на современном этапе»** – автор обосновывает рассмотрение органов государственного контроля (надзора) в сфере ЖКХ как объектов прокурорского надзора в отдельном параграфе диссертационного исследования тем, что в настоящее время существует значительное количество проблем, связанных с введением в жилищное законодательство положений о государственном жилищном надзоре и муниципальном жилищном контроле, которое не позволяет четко разграничить полномочия, сферу компетенции и предмет проверок указанных органов.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о многочисленных нарушениях, допускаемых органами жилищного надзора и муниципального

жилищного контроля при реализации полномочий в деятельности организаций ЖКХ.

Среди прокуроров, опрошенных о недостатках в деятельности органов государственного контроля (надзора) по выявлению нарушений законов в сфере ЖКХ, 160 (48,2 %) указали на низкое качество проверок (проводятся редко, некачественно); 124 (37,3 %) – бездействие, пассивная позиция; 85 (25,6 %) считают, что ими являются недостатки планирования проверок; 63 (19,0 %) – непринятие мер по предупреждению правонарушений в этой сфере в рамках компетенции.

Аргументировано, что на современном этапе недостатки нормативного правового регулирования деятельности органов контроля (надзора) – объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ препятствуют обеспечению прокуратурой верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав граждан, что обусловило формирование соответствующих предложений по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

Глава 3 – «Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства» – включает два параграфа.

В первом параграфе – **«Совершенствование организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства»** – раскрыты основные элементы организации прокурорского надзора, которые, на взгляд автора, имеют в настоящее время ключевое значение для совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, в частности, к таким элементам относятся: информационно-аналитическая работа, планирование, распределение служебных обязанностей, взаимодействие между структурными подразделениями органов прокуратуры.

Диссертантом сформулирован вывод о том, что важным источником информации и основанием для проведения прокурорских проверок за исполнением законов в сфере ЖКХ служит прокурорская и статистическая отчетность.

В целях совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законов в указанной сфере и получения объективного представления о состоянии законности, распространенности нарушений законов и их динамике, автором предлагается необходимым выделить в самостоятельные показатели (подстроки) в статистической отчетности по форме ОН в строке «ЖКХ» сведений о нарушениях законов, допускаемых уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами в сфере ЖКХ; о нарушениях законов, допускаемых контролирующими (надзорными) органами, их должностными лицами в сфере ЖКХ; о нарушениях законов, допускаемых органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций в сфере ЖКХ, осуществляющими управление жилищным фондом, его эксплуатацию и обслуживание.

Сделан вывод о целесообразности использования модели работы временных приемных Генерального прокурора Российской Федерации в качестве дополнительного источника получения информации о фактах нарушений законов в сфере ЖКХ. Также заслуживает положительной оценки работа выездных мобильных приемных прокуратур субъектов Российской Федерации в районные (городские) населенные пункты, которые обеспечивают возможность гражданам непосредственного обращения к руководителям соответствующих прокуратур по месту своего жительства или нахождения и позволяют контролировать результаты рассмотрения их обращений.

К числу мер, способствующих совершенствованию организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, диссертант относит расширение внешнефункционального взаимодействия институтов гражданского общества с органами прокуратуры, которым необходимо тесно

сотрудничать с Общественной палатой Российской Федерации и некоммерческим партнерством «Национальный центр общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства «ЖКХ Контроль».

Диссертанту представляется целесообразным внедрение института домоуправления в сферу ЖКХ, действовавшему в советский период и показавшему свою эффективность. Помимо государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля, осуществление внутреннего контроля активного нанимателя помещения, например, в лице председателя (представителя) совета многоквартирного дома, которому делегируются полномочия остальных нанимателей помещений, будет способствовать действенному контролю за выполнением организациями коммунального комплекса своих обязательств.

Во втором параграфе – **«Пути оптимизации прокурорской проверки исполнения законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства и повышения ее эффективности»** – освещены актуальные вопросы подготовки и проведения проверки исполнения законов в сфере ЖКХ.

В целях повышения эффективности надзора в рассматриваемой сфере автором разработаны базовая методика проверки и рекомендации по оптимизации действий прокурора при ее подготовке и проведении, которые определяют процедуру, порядок проведения различных проверочных действий, что способствует повышению качества проверок в указанной сфере, а также позволяет своевременно выявлять нарушения и избирать адекватные меры прокурорского реагирования в отношении виновных лиц.

Предложен примерный перечень вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки исполнения законов в сфере ЖКХ, в зависимости от объектов проверки.

Автор подчеркивает необходимость совершенствование организационного обеспечения прокурором административного преследования по предусмотренным ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ административным правонарушениям, связанным с нарушением порядка размещения информации

в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (ст. 13.19.1 КоАП РФ). В связи с этим диссертантом разработаны проекты совместного приказа Генерального прокурора Российской Федерации, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке информационного взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации при выявлении и пресечении нарушений, предусмотренных статьей 13.19.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и методических рекомендаций «Об организации взаимодействия органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением законодательства о государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства, с органами прокуратуры при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных статьей 13.19.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации».

В **заключении** в обобщенном виде кратко сформулированы полученные в ходе исследования выводы и предложения.

Приложения содержат разработанные автором опросные листы прокурорских работников и результаты анкетирования указанных работников по проблемам осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ, проекты разработанных законодательных актов и проекты организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации.

Список работ автора, опубликованных по теме диссертации

Монография

Хусяйнова, С.Г. Проблемы правового регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства в современных условиях [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей : моногр. / отв. ред. А.В. Габов ; Н.В. Путило. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации : ИНФРА-М, 2015. – Лично автора – 0,5 п. л.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации

1. *Хусяйнова, С.Г.* Роль прокурорского надзора за исполнением законов о предоставлении государственных и муниципальных услуг в сфере ЖКХ [Текст] / М.В. Рубцова, С.Г. Хусяйнова // Законность. – 2014. – № 8. – 0,3 п. л. – (авторство не разделено).

2. *Хусяйнова, С.Г.* Обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: прокурорско-надзорный аспект [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 9. – 0,3 п. л.

3. *Хусяйнова, С.Г.* Проблемы государственного контроля (надзора) в сфере жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Рос. юстиция. – 2014. – № 11. – 0,5 п. л.

4. *Хусяйнова, С.Г.* К вопросу о лицензировании управляющих компаний в сфере жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / Н.В. Субанова, С.Г. Хусяйнова // Юрист. – 2014. – № 19. – 0,5 п. л. – (авторство не разделено).

5. *Хусяйнова, С.Г.* Общественный контроль и прокурорский надзор в сфере жилищно-коммунального хозяйства: вопросы укрепления законности [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Рос. юстиция. – 2015. – № 1. – 0,3 п. л.

6. *Хусяйнова, С.Г.* Перспективы разрешительного регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / Н.В. Субанова, С.Г. Хусяйнова // Вестн. Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации. – 2015. – № 1 (45). – 0,6 п. л. – (авторство не разделено).

7. *Хусяйнова, С.Г.* Обеспечение законности военным прокурором в сфере ЖКХ [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2015. – № 5. – 0,2 п. л.

8. *Хусяйнова, С.Г.* Надзор за исполнением законов в сфере газоснабжения объектов жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / М.В. Умрихин, С.Г. Хусяйнова // Законность. – 2015. – № 5. – 0,2 п. л. – (авторство не разделено).

9. *Хусяйнова, С.Г.* Совершенствование законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства как способ обеспечения законности [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Рос. юстиция. – 2016. – № 4. – 0,3 п. л.

10. *Хусяйнова, С.Г.* Несовершенство законодательства о раскрытии информации в сфере жилищно-коммунального хозяйства: взгляд прокурора [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Рос. юстиция. – 2016. – № 11. – 0,3 п. л.

Статьи, опубликованные в иных изданиях

1. *Хусяйнова, С.Г.* Нарушения при использовании организациями коммунального комплекса финансовых ресурсов [Текст] / М.Ю. Кагамлык, С.Г. Хусяйнова // Материалы научной конференции «Обеспечение национальной безопасности». – М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2011. – 0,2 п. л. – (авторство не разделено).

2. *Хусяйнова, С.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов в деятельности управляющих компаний [Текст] / С.Г. Хусяйнова, М.Ю. Кагамлык // Материалы научной конференции «Обеспечение

национальной безопасности в Российской Федерации». – М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2012. – 0,2 п. л. – (авторство не разделено).

3. *Хусяйнова, С.Г.* Государственное регулирование и контроль за установлением и применением цен (тарифов) в сфере жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Сб. науч. ст. Вып. 26. – М. : Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2013. – 0,2 п. л.

4. *Хусяйнова, С.Г.* Выявление преступлений в сфере жилищно-коммунального хозяйства средствами прокурорского надзора [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Актуальные проблемы организации деятельности органов внутренних дел по выявлению, предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений в сфере жилищно-коммунального хозяйства : сб. Всерос. науч.-практ. конф. – М. : Акад. управления МВД России, 2013. – 0,3 п. л.

5. *Хусяйнова, С.Г.* Проблемные вопросы деятельности саморегулируемых организаций в жилищно-коммунальном хозяйстве [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Право и жизнь. – 2014. – № 187. – 0,5 п. л.

6. *Хусяйнова, С.Г.* Государственная политика Российской Федерации в сфере жилищно-коммунального хозяйства в современных условиях [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Рос. государствоведение. – 2014. – № 3. – 0,3 п. л.

7. *Хусяйнова, С.Г.* Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Сб. материалов науч.-практ. семинара «Проблемы обеспечения законности, правопорядка, прав граждан в современных условиях». – М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. – 0,2 п. л.

8. *Хусяйнова, С.Г.* Правовое регулирование правоотношений в зарубежных странах в сфере жилищно-коммунального хозяйства [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Рос. государствоведение. – 2014. – № 2. – 0,2 п. л.

9. *Хусяйнова, С.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов при использовании финансовых ресурсов в сфере жилищно-коммунального хозяйства [Текст] : науч. докл. / Н.В. Субанова, С.Г. Хусяйнова, М.Ю. Кагамлык // Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в

2013 году : сб. науч. докл. Вып. 2 / под общ. ред. О.С. Капинус. – М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. – 1 п. л. – (авторство не разделено).

10. Хусяйнова, С.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере ЖКХ как направление противодействия коррупции [Текст] / М.В. Умрихин, С.Г. Хусяйнова // Сб. материалов «Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы» / под ред. А.И. Долговой. – М. : Рос. криминолог. ассоциация, 2015. – 0,2 п. л. – (авторство не разделено).

11. Хусяйнова, С.Г. Прокурорская практика привлечения к административной ответственности за нарушения законов в сфере ЖКХ [Текст] / С.Г. Хусяйнова // Актуальные проблемы применения норм административного права в прокурорской деятельности : сб. науч. тр. / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. – М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. – 0,2 п. л.

Общий объем публикаций составляет 7,5 п. л.

Подписано в печать 17.04.2017

Усл. Печ.л. 1,5

Уч. – изд.л.1,5

Тираж 150 экз.

Наряд № 80

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д.2, к.1