

В Диссертационный совет Д 999.125.02,
созданный на базе ФГАОУ ВО
«Национальный исследовательский
Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского,
ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский
университет Министерства внутренних
дел Российской Федерации».

ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертацию Мешковой Анны Юрьевны
на тему «Государственный жилищный надзор за проведением
капитального ремонта многоквартирных домов: административно-
правовые аспекты», представленную на соискание ученой степени
кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 –
Административное право; административный процесс**

Актуальность темы диссертации Мешковой Н.И. не вызывает вопросов. Обсуждение теоретических проблем государственного контроля и административного надзора, совершенствования и дальнейшего развития этих институтов, являются предметом исследования не только ученых, но и руководителей государства, а также представителей законодательных органов.

Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года при определении путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе отмечается необходимость решения проблем совершенствования системы контроля и надзора, эффективной регламентации полномочий органов контроля и надзора и повышения гарантий защиты прав участников контрольно-надзорной деятельности.

В условиях проведения в России административной реформы и реформы контрольно-надзорной деятельности, разработки и обсуждения проекта федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, проекта закона об обязательных требованиях особенную актуальность приобретают вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. К ним относятся и проблемы в жилищной сфере, в том числе жилищного надзора за состоянием жилищного фонда, нуждающегося в капитальном ремонте многоквартирных домов, жители которых, (а их количество составляет более трети населения страны) не удовлетворены его качеством. Как подчеркивает диссертант, в жилищном фонде России здания старше 40 лет составляют около 40 процентов домов и поэтому так важно обеспечить качество капитального ремонта в многоквартирных домах через создание жесткого государственного и общественного контроля и жилищного надзора, установления юридической ответственности за нарушения в данной области. При оценке данной диссертации следует отметить, что если по вопросам контроля и надзора написано много работ и полемика по вопросам их содержания, сущности, соотношения и разграничения продолжается десятилетиями, то по вопросам, касающимся жилищно-коммунальной сферы, литература крайне бедна. В тоже время вопросы жилищного надзора за проведением капитального ремонта многоквартирных домов, имеющие свою специфику и особенности, автору фактически пришлось исследовать по существу впервые. Тем не менее, с такой задачей диссертант успешно справился и представил на защиту аналитическое исследование достаточно сложной в теоретическом и практическом отношении темы.

Научная новизна представленного диссертационного исследования состоит в том, что впервые на монографическом уровне на основе достижений науки административного и жилищного права и изменений в российском законодательстве предпринята попытка комплексного анализа государственного жилищного надзора за проведением капитального ремонта многоквартирных домов, определены базисные категории рассматриваемого вида надзора. Автор не уходит от полемики о сущности административного надзора и его соотношения с контролем, рассматривая эти спорные вопросы применительно к административному надзору в конкретной сфере – к жилищной сфере. В работе выявлены правовая природа и сущность государственного жилищного надзора как части административного надзора. Государственный жилищный надзор за проведением капитального ремонта многоквартирных домов понимается автором как специфический подвид государственного жилищного надзора.

В связи с поставленными задачами в работе исследован ряд актуальных теоретических и правоприменительных вопросов, возникающих в жилищной сфере, в том числе в процессе реализации государственного жилищного надзора, проведен анализ особенностей правового регулирования осуществления государственного жилищного надзора за проведением капитального ремонта многоквартирных домов, рассмотрены вопросы совершенствования его правового и организационного обеспечения. Выявлены особенности и противоречия в правовом регулировании деятельности Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства, главного жилищного инспектора Российской Федерации и предложены конкретные нормотворческие меры по их восполнению и устранению.

В первой главе «Теоретические и правовые основы осуществления государственного жилищного надзора за проведением капитального ремонта многоквартирных домов» диссертант, рассматривая административный надзор как метод государственного управления, приходит к выводу, что существующие две тенденции: тенденция объединения контроля и надзора в единую контрольно-надзорную деятельность и тенденция разграничения этих понятий заслуживают право на существование и, находясь в диалектическом единстве, развиваются, обеспечивая поиск новых теоретических подходов к контрольно-надзорной деятельности. Предлагается для обсуждения тенденция объединения контроля и надзора в единую контрольно-надзорную деятельность. (С.38).

Автор данной работы также находится в состоянии нового поиска при рассмотрении вопросов о соотношении контроля и надзора и выносит на обсуждение отнюдь не бесспорное мнение о том, что контроль и надзор в жилищно-коммунальной сфере, несмотря на их различия являются парными методами, которые только при их совместном применении способны обеспечить эффективность и законность принимаемых решений (С.13).

В диссертации автором уделяется внимание изучению сущности надзорной деятельности и ее отличия от контрольной деятельности применительно к надзору, осуществляемому органами исполнительной власти, так называемому административному надзору (с.21).

Большой интерес представляет 2 параграф первой главы, в котором достаточно подробно и со ссылками на эмпирические исследования и социологические опросы, проведенные Мешковой АЮ., дается характеристика субъектов и объектов государственного жилищного надзора, в том числе применительно к жилищному надзору за проведением

капитального ремонта многоквартирных домов. При этом утверждается, что жилищный надзор, являясь надзором региональным, в то же время является и федеральным надзором (С.43), деятельность которого имеет важное значение для защиты прав граждан. С учетом этого, к субъектам государственного жилищного надзора (в том числе к субъектам государственного жилищного надзора за капитальным ремонтом многоквартирных домов) автор относит Минстрой РФ, главного государственного жилищного инспектора РФ, уполномоченные органы государственного жилищного надзора субъектов РФ и инспекторов жилищного надзора, определяется их правовой статус (С.53).

В этом параграфе (также как и в третьем параграфе первой главы работы) автор анализирует проблемы правового регулирования осуществления государственного жилищного надзора за проведением капитального ремонта многоквартирных домов и вносит конкретные предложения : о внесении изменений в Жилищный кодекс РФ, в Положение о государственном жилищном надзоре, в Положение о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (Минстрой РФ); о наделении Минстроя надзорными и контрольными функциями в жилищно-коммунальной сфере (в особенности при проверке деятельности региональных операторов). Обоснованным представляется предложение автора о необходимости создания единой федеральной системы государственного жилищного надзора, что будет способствовать централизации в сфере жилищного надзора.

Вышеназванные предложения аргументированы анализом нормативных правовых актов, практической деятельности субъектов жилищного надзора, а также эмпирическими исследованиями. Высказанные автором и достаточно хорошо аргументированные выводы и предложения, по нашему мнению, должны найти отражение и в совершенствовании не только жилищного, но и административного законодательства, тем самым подчеркнув , что данное исследование посвящено и административно-правовым аспектам.

Практическая ценность выводов и предложений диссертанта обусловлена добротной эмпирической базой. Объем эмпирических исследований, а это: материалы проверок жилищными инспекторами деятельности региональных операторов, проведенные во многих субъектах Российской Федерации, опроса экспертов из 52 регионов РФ, материалы правоприменительной, административной и судебной практики, которые дают реальное представление о значимости государственного жилищного надзора за проведением капитального ремонта многоквартирных домов.

Диссертационная работа Мешковой Анны Юрьевны обладает ярко выраженной практической направленностью и может быть использована в нормотворческой работе государственных органов, в правоприменительной деятельности субъектов административного надзора. Все вышеизложенное обусловило достоверность выводов и предложений, которые были сформулированы в диссертации.

Несмотря на общее положительное восприятие работы, следует отметить, что в диссертации существуют и положения, которые вызывают замечания или нуждаются в дополнительной аргументации.

1. К критериям научной новизны исследования автор относит подходы, взгляды, идеи. Считает ли автор, что именно этим определяется научная новизна диссертационного исследования? Так, рассматривая подход к методам контроля и административного надзора, реализуемых органами государственного жилищного надзора, диссертант считает их компонентами единой проверочной деятельности, которая, по его мнению, не может быть эффективной без совместного применения этих методов.
2. Не подлежит сомнению утверждение автора о том, что контроль и надзор дополняют друг друга. Диссертант достаточно подробно исследует правовую природу и сущность контроля и надзора, апеллируя к мнению ведущих представителей различных отраслей права. В то же время хотелось бы уточнить положение, выносимое диссертантом на защиту, о контроле и административном надзоре в жилищно-коммунальной сфере как парных методов, которые только при совместном применении способны обеспечить эффективность и законность принимаемых решений. Рассматривает ли автор контроль и надзор в качестве синонимов и насколько возможно и необходимо только их совместное применение?
3. В юридической литературе некоторыми учеными высказывается мнение, что в современных условиях в процессе проведения административной реформы и реформы контрольно-надзорной деятельности функции контроля и надзора должны быть окончательно разграничены и надзор должен быть сосредоточен в государственных органах, а контрольные мероприятия должны осуществляться компетентными аккредитованными специалистами и организациями частного сектора по заказу надзорных органов. Хотелось бы узнать мнение диссертанта по данному вопросу.

Указанные замечания не влияют на положительную оценку научного исследования автора. Диссертация А.Ю.Мешковой «Государственный жилищный надзор за проведением капитального ремонта

многоквартирных домов : административно-правовые аспекты» отвечает всем требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям п.п.9 и 10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 8421, соответствует специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс, а ее автор – Анна Юрьевна Мешкова заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук.

Кандидат юридических наук, профессор
профессор кафедры административного и
информационного права юридического
факультета имени М. М. Сперанского
института права и национальной
безопасности Российской академии
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации (РАНХиГС)

Н.И. Побежимова

«16» ноября 2019 года

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и Государственной
службы при Президенте РФ 119571, г.Москва, проспект Вернадского, дом
84 Корпус 6 . Тел:+7 (499) 956 -05 -18; e-mail : ranepa.ru.

Подпись Н.И. Побежимовой заверяю

