

В объединенный 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»

603950, г. Нижний Новгород,

пр. Гагарина, д. 23, корп. 2

## ОТЗЫВ

**официального оппонента, доктора юридических наук, доцента, профессора кафедры административного права и процесса ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» Макарейко Николая Владимировича на диссертацию Никитинской Елены Владимировны на тему «Административная ответственность за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства» (Нижний Новгород, 2021. 246 с. + 9 приложения), представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 (административное право; административный процесс)**

Тема, заявленная и исследованная Е.В. Никитинской, является *актуальной* и значимой, как с точки зрения науки, юридической практики, так и дидактики. Доктринальная составляющая актуальности обусловлена фрагментарным освещением проблемы административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства в научной литературе (с. 6–7).

Изменение действующего законодательства объективно предполагает дополнительное осмысление заявленной проблематики. Диссертантом проведен выскательный анализ значительного числа научных, учебных, методических источников, что позволило обнаружить существенный пробел в изучении заявленной проблематики. Такое положение негативно сказывается на нормативном правовом регулировании и применении потенциала административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ).

Правотворческий аспект актуальности исследования обусловлен потребностью реформирования нормативной правовой базы, регламентирующей применение названного вида административного принуждения в сфере ЖКХ. В настоящее время возникла острая потребность в качественном юридическом закреплении закономерностей, свойственных административным правонарушениям при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ. Третий этап реформирования законодательства об административных правонарушениях, проводимый в настоящее время, объективно требует существенного обновления названного блока законодательства. При этом наряду с правоохранным блоком, необходимо уделить пристальное внимание законодательству, которое регулирует позитивные отношения в рассматриваемой сфере деятельности.

Актуальность правореализационного аспекта заявленной темы определена сложностью применения административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ, возникновением административных ошибок, необходимостью повышения законности и эффективности данного вида правоохранительной деятельности.

Наряду с доктринальным, правотворческим и правореализационным аспектами актуальности проведенного исследования следует указать его дидактическую составляющую. Подготовка будущих юристов, а также переподготовка, повышение квалификации субъектов, обеспечивающих правопорядок в сфере ЖКХ, требует формирования у них знаний о сущности, основаниях и порядке применения потенциала административной ответственности, их последующей трансформации в соответствующие навыки и умения при осуществлении заявленного вида правоохранительной деятельности.

*Цель проведенного исследования* заключается в формировании общего теоретико-прикладного представления об административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ, ее основаниях с учетом современного российского законодательства об административных правонарушениях и практики его применения, в выявлении пробелов и противоречий в указанном законодательстве и выработке предложений по их устранению. Успешному достижению заявленной цели автору во многом способствовали верно сформулированные задачи (с. 8–9).

*Научная новизна* диссертации обусловлена избранной темой, реализацией авторского подхода по ее разработке, полученными результатами. Диссертация Е.В. Никитинской представляет собой одно из первых монографических исследований, проблемы административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ, которое выполнено после введения института лицензирования указанного вида предпринимательской.

Диссертантом уточнен правовой тезаурус в рассматриваемой сфере. Об этом свидетельствуют следующие определения понятий «жилищно-коммунальное хозяйство», «жилищно-коммунальная деятельность», «жилищно-коммунальные услуги», «предпринимательская деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства». Рассмотрена нормативная

правовая характеристика ЖКХ. Дана сущностная характеристика административного правонарушения, связанного с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ. Разработана и детально исследована характеристика элементов состава административных правонарушений, совершаемых при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ. Рассмотрена подведомственность дел об административных правонарушениях, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ. Сформулированы важные предложения по совершенствованию законодательства РФ об административных правонарушениях по установлению и применению административной ответственности за административные правонарушения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ.

*Теоретическая значимость* диссертационного исследования выражается в том, что Е.В. Никитинской предложена целостная концепция административной ответственности за административные правонарушения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ. Был уточнен и развит категориальный аппарат административно-правовой науки. Полученные результаты могут быть использованы в качестве методологической базой для продолжения исследований, как по заявленной, так и по смежным проблемам, будут способствовать развитию учения об административной ответственности, административном правонарушении, административном процессе.

*Практическая значимость* исследования заключается в возможности использования полученных диссертантом результатов диссертационного исследования в правотворческой (совершенствовании законодательства об административных правонарушениях), правоприменительной, научной деятельности, а также в образовательном процессе, в частности, в ходе преподавания дисциплин «Административное право», «Административная

ответственность», «Административный процесс», других юридических дисциплин и специальных курсов в высших учебных заведениях.

*Достоверность и обоснованность* выводов и предложений, сформулированных в диссертации, во многом обусловлена верным определением объекта и предмета исследования, ее цели, детализацией поставленных и решенных задач, грамотно примененным методологическим инструментарием, оптимальной системой доктринальных, нормативных правовых, эмпирических источников исследования. Диссертация прошла всестороннюю и полноценную апробацию. Ее основные положения были обсуждены и одобрены на заседании кафедры административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»; рассмотрены и поддержаны на совещании судей Второго арбитражного апелляционного суда; отражены в десяти научных статьях общим объемом 4,0 п.л., пять из которых опубликованы в журналах, входящих в перечень научных изданий, рекомендованных ВАК; докладывались на ряде международных и всероссийских научно-представительских мероприятиях (с. 20).

Диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям ВАК Минобрнауки России. Автореферат диссертации отвечает, предъявляемым к нему требованиям, и отражает основные положения диссертации. Структурная организация диссертационного исследования является логичной, выверенной, что и позволило достигнуть поставленных в работе целей и задач. Она включает в себя введение, две главы, объединяющие семь параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

*Первая глава* «Понятие и общие основания административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства» во многом носит постановочный характер и посвящена характеристике нормативных

правовых основ ЖКХ, материальным и процессуальным аспектам административной ответственности в рассматриваемой сфере.

*В первом параграфе первой главы «Основы правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» объектом авторского внимания выступило понятие «жилищно-коммунальное хозяйство», уточняется его содержательная характеристика. Логичным видится фокусирование внимания на несовершенство понятийного аппарата, необходимость его наполнения адекватным содержанием, о чем свидетельствует рассмотрение соответствующих признаков (с. 34–41). В дальнейшем дается характеристика нормативного правового регулирования ЖКХ, что позволило сделать вывод о низком уровне систематизации законодательства в данной сфере и дается обоснование необходимости разработки и принятия Жилищно-коммунального кодекса РФ (с. 46–47).*

*Информативен и содержателен второй параграф первой главы «Предпринимательская деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства как объект административно-правового воздействия» (с. 47–68), где ЖКХ рассматривается через призму осуществления соответствующего вида предпринимательской деятельности, что выступает в качестве объекта административно-правового воздействия. В этой связи уточняется применяемый при этом механизм административно-правового воздействия, определены основные направления такого воздействия (с. 59). В дальнейшем рассмотрена характеристика применяемых при этом методов: нормирование, лицензирование, контроль (надзор), принуждение. Наибольшее внимание сконцентрировано на характеристике государственного принуждения (с. 66–67).*

*Третий параграф «Правовые основания административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства» является логическим продолжением предыдущего материала. В нем предметом*

авторского внимания выступили содержание, основания административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ. Значимость данной части работы обусловлена разработкой и обсуждением проекта КоАП РФ. Диссертантом исследуется действующее законодательство об административных правонарушениях, что позволило сформулировать определение понятия «административное правонарушение, связанное с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства» (с. 75) и в дальнейшем перейти к освещению соответствующих элементов состава названных административных правонарушений. Обоснованным видится фокусирование внимания на характеристике специфики вины юридического лица, что вызывает существенные сложности в правоприменительной практике (с. 90–97).

Рассмотрев нормативные основания административной ответственности, в связи с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ автором обосновывается необходимость формирования в Особенной части проекта КоАП РФ отдельной главы, посвященной административным правонарушениям в сфере ЖКХ.

*В четвертом параграфе первой главы «Подведомственность дел об административных правонарушениях, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства»* решается важная исследовательская задача – определение системы субъектов, уполномоченных действующим законодательством рассматривать дела об административных правонарушениях, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ (с. 99–125). Значимость данной части диссертации обусловлена возникновением дуализма в регулировании данных отношений КоАП РФ и АПК РФ. Остроту проблемы добавляет многоуровневая система субъектов административной юрисдикции, которая включает федеральный, субъектов РФ, муниципальный

уровни. Диссертантом акцент сделан на полномочиях указанных органов по рассмотрению названной категории дел об административных правонарушениях. Сформулировано предложение по наделению должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных осуществлять муниципальный жилищный контроль правомочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушением жилищного законодательства, предусмотренных статьями 7.22, 7.23 и 14.1.3 КоАП РФ.

*Во второй главе «Административная ответственность за отдельные виды административных правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства» предложена дифференцированная характеристика административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 7.22, 7.23, 14.1.3 КоАП РФ.*

*В первом параграфе второй главы «Административная ответственность за нарушение правил содержания, ремонта и коммунального обслуживания многоквартирных и индивидуальных жилых домов» рассмотрена специфика административной ответственности, предусмотренной статьей 7.22 КоАП РФ. Ценность данного фрагмента обусловлена использованием бланкетной конструкции. Интерес представляет авторское предложение по дополнению проекта КоАП РФ статьей «Нарушение правил содержания, ремонта и коммунального обслуживания жилых домов» (с. 140–141).*

*Во втором параграфе второй главы «Административная ответственность за нарушение установленных нормативов и режима обеспечения населения коммунальными услугами» рассмотрена специфика административной ответственности, предусмотренной статьей 7.23 КоАП РФ. Взыскательный анализ, проведенный Е.В. Никитинской, позволил «обнажить» значимую проблему – срока давности привлечения к*

административной ответственности за указанное административное правонарушение (с. 157–158). В этой связи предложены изменения в статью 4.5 КоАП РФ. Учитывая необходимость обеспечения качества коммунальных услуг, предложено дополнить Особенную часть проекта КоАП РФ статьей «Нарушение нормативов и режима предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и индивидуальных жилых домов» (с. 158–159).

*В третьем параграфе второй главы «Административная ответственность за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами» авторское внимание сконцентрировано на рассмотрении элементов составов административных правонарушений, предусмотренных частями 1–3 статьи 14.1.3 КоАП РФ. Важность данного фрагмента диссертации во многом обусловлено тем, что она была введена в 2015 г. и не получила должного доктринального внимания. Ситуация обостряется в силу ее конкуренции со ст. 7.22 КоАП РФ. Автором использован алгоритм, апробированный при рассмотрении статьей 7.22 и 7.23 КоАП РФ, то есть исследования отдельных элементов составов административных правонарушений. Для оптимального решения нормативного закрепления административной ответственности при осуществлении предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии или с нарушением условий лицензии предложено внести соответствующее дополнение в Особенную часть проекта КоАП РФ (с. 175–176).*

Необходимо отметить, что диссертация Е.В. Никитинской является единым целостным исследованием, отличающимся высоким теоретическим и практическим уровнем, является самостоятельным, законченным и оригинальным монографическим исследованием, обладающим научной новизной, доктринальной и прикладной востребованностью.

Признавая очевидные достоинства проведенного исследования, следует отметить отдельные положения, которые носят спорный характер, выступают объектом дискуссии и требуют авторского уточнения и пояснения в ходе публичной дискуссии.

1. Нормативная основа диссертационного исследования сформирована, в частности, на федеральных законах и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы организации и осуществления жилищно-коммунальной деятельности, применения мер административной ответственности в отношении субъектов предпринимательской деятельности за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства (с.10). Подробно анализируя указанные нормативные правовые акты, систематизируя их, соискатель приходит к обоснованному выводу об отсутствии в российском законодательстве системообразующего кодифицированного законодательного акта, содержащего нормы права, регулирующие исследуемую сферу (с.46). В рецензируемой работе содержится ссылка на опыт Республики Беларусь по вопросам регулирования правоотношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства (с. 44), что, безусловно, ценно. Вместе с тем, представляется, что автор мог бы изучить законодательные акты в сфере жилищно-коммунального хозяйства (в том числе, предусматривающие административную ответственность в данной сфере), действующие и в других государствах, в частности в бывших республиках Советского Союза. Такая работа, возможно, позволила бы диссертанту усилить аргументацию в части обоснования реформирования действующего в России жилищно-коммунального законодательства.

2. На страницах 66–67 диссертации автор классифицирует меры административного принуждения, которые могут быть применены в отношении субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства. При этом к числу мер

административного пресечения диссертант относит выдачу предписаний об устранении нарушений обязательных требований, а к числу административно-восстановительных мер – выдачу предписаний о возврате излишне начисленных платежей, о восстановлении нарушенного режима ресурсоснабжения. Между тем названные восстановительные меры также можно признать мерами, направленными на устранение допущенных нарушений обязательных требований. В чем в таком случае соискатель усматривает различие между административным пресечением и административным восстановлением?

3. На страницах 92–97 диссертации рассматриваются вопросы вины юридических лиц в совершении административных правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Автор выделяет обстоятельства, которые, по его мнению, могут свидетельствовать об отсутствии вины юридического лица в совершении какого-либо из указанных правонарушений. Вместе с тем, в работе не нашла отражения позиция соискателя о том, что следует понимать под принятием всех зависящих от юридического лица мер по обеспечению соблюдения соответствующих правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства применительно к положению части 2 статьи 2.1 КоАП РФ.

4. Подробно анализируя на страницах 164–176 составы административных правонарушений, предусмотренных частями 2–3 статьи 14.1.3 КоАП РФ, связанных с нарушением управляющими организациями лицензионных условий осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами. Вместе с тем диссертант не уделил внимания вопросу о соотношении административной ответственности за совершение указанных правонарушений с применением в отношении лицензиатов иных достаточно суровых мер административного

принуждения, а именно таких, как исключение находящихся в их управлении многоквартирных домов из реестра лицензий и аннулирование выданных им лицензий (статьи 198–199 Жилищного кодекса РФ), которые по существу представляют собой административно-правовые санкции. Интересна позиция соискателя по вопросу о том, насколько целесообразно, соразмерно и справедливо последовательное или одновременное применение обозначенных административно-правовых санкций и административных наказаний в отношении управляющих организаций, нарушивших лицензионные требования.

Изложенные выше замечания и пожелания, которые в значительной мере носят дискуссионный характер, не снижают в целом высокий уровень научно-теоретической и практической значимости проведенного диссертационного исследования.

Диссертация, подготовленная Никитинской Еленой Владимировной, является самостоятельным научным исследованием, которое характеризуется высоким теоретическим уровнем постановки и разрешения проблем административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, актуальной и значимой для административно-правовой науки, правоприменительной практики.

Автореферат диссертации в целом отражает основные положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании. Представленный научный труд вносит заметный вклад в дальнейшее научное исследование проблем административной ответственности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также в развитие доктрины административного права.

Резюмируя изложенное, полагаю возможным сделать общий вывод о том, что диссертационное исследование Е.В. Никитинской на тему

«Административная ответственность за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства» соответствует требованиям, предъявляемым пунктами 9 (абзац 2), 10, 11, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор, Никитинская Елена Владимировна, достойна присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент, профессор кафедры административного права и процесса ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», доктор юридических наук (12.00.01 - теория и история права и государства; история учений о праве и государстве), доцент



Н.В. Макарейко

«1» ноября 2021 г.

Сведения об официальном оппоненте:

Макарейко Николай Владимирович

Наименование организации: федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Должность: профессор кафедры административного права и процесса.

Почтовый адрес: 603144, Нижегородская область, г. Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, д. 3.

Приемная начальника академии: (831) 421-72-01

Адреса электронной почты: na@mvd.gov.ru и na@mvd.ru

Электронный адрес официального сайта в информационно-коммуникационной сети «Интернет»: www.na.mvd.ru.

