

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»

от кандидата юридических наук, доцента кафедры государственно-правовых дисциплин Волго-Вятского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Нобеля Артёма Робертовича

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Никитинской Елены Владимировны на тему «Административная ответственность за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - Административное право; административный процесс, 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»

Государство, воздействуя на различные сферы общественной жизни мерами государственного принуждения, преследует цель снизить количество совершаемых правонарушений. Однако противоправные деяния продолжают иметь место, и лица, совершившие нарушение установленного государством порядка, претерпевают определенные неблагоприятные последствия. Одним из таких неблагоприятных последствий является привлечение виновных лиц к административной ответственности. Институт административной ответственности традиционно привлекает большое внимание ученых-административистов и законодателя. Вместе

с тем большинство изменений и дополнений, периодически вносимых в действующее законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях, не решает многих проблем института административной ответственности. Такие проблемы сохраняются и в правовом регулировании административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность в одной из социально значимых сфер жизни общества, а именно в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее-ЖКХ). В частности, как показывает анализ действующего в указанной сфере законодательства и практики его применения, остаются не в полной мере урегулированными вопросы систематизации административных правонарушений в сфере ЖКХ, субъектного состава таких правонарушений, разграничения по их объективной стороне, установления вины юридических лиц в совершении указанных правонарушений. Необходимо также отметить, что проблемы административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих управление многоквартирными домами в качестве предпринимательской деятельности на основании соответствующей лицензии, после установления такой ответственности в 2014 году не являлись предметом научного исследования в литературе по административному праву.

В этой связи диссертационное исследование Е.В. Никитинской, целью которого является формирование общего теоретико-прикладного представления об административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ, выявление пробелов и противоречий в законодательстве, регулирующем данную ответственность, и выработка предложений по их устранению, безусловно, является своевременным и актуальным. Дополнительным фактором, повышающим актуальность рецензируемой диссертации, является проводимая в настоящее время работа по подготовке проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее-КоАП РФ), одна из глав Особенной части которого предусматривает составы административных правонарушений в сфере ЖКХ.

В работе автор на основании трудов отечественных ученых-административистов и ученых в области жилищного права, изучения действующего

жилищного законодательства и законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, анализа результатов проведенного опроса судей арбитражных судов, входящих в Волго-Вятский судебный округ, о применении отдельных норм КоАП РФ, предусматривающих административную ответственность за правонарушения в сфере ЖКХ, судебной практики по соответствующей категории формирует общую правовую конструкцию института административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ.

В соответствии с обозначенной темой исследования соискателем сформулированы его цель и задачи, поэтапное решение которых соответствует структуре работы, применены в совокупности общие принципы и методы научного познания (с. 8-9).

Диссертационное исследование Е.В. Никитинской имеет ярко выраженную теоретико-прикладную направленность, которая, с одной стороны, состоит в разработке элементов теории института административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ и его составных частей, а с другой стороны,- в формулировании конкретных предложений, направленных на решение имеющихся проблем в нормативно-правовом регулировании такой ответственности.

Теоретический и прикладной уровень проведенного исследования основанителен, аргументы в пользу новых, выдвинутых автором теоретических положений и предложений по совершенствованию норм КоАП РФ представляются достаточно обоснованными, поскольку опираются на проведенный соискателем с использованием общепринятых методов научного исследования анализ обширного нормативного материала, научной и учебной литературы, правоприменительной практики, результатов опроса судей арбитражных судов.

Самостоятельность выполненного соискателем диссертационного исследования не вызывает сомнений, поскольку большая его часть содержит оригинальные положения и выводы, которые ранее не вводились в оборот науки административного права и не вносились в качестве предложений по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях.

Научная новизна исследования заключается, с моей точки зрения, прежде всего, в том, что диссидентом впервые введено понятие административного правонарушения, связанного с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, разработана общая конструкция состава указанного административного правонарушения, выделены отдельные виды соответствующих административных правонарушений, проанализированы особенности их составов и административной ответственности за их совершение. Рецензируемая работа содержит значительное число выводов и предложений, обладающих научной новизной или ее элементами, которые нашли отражение в восьми положениях, выносимых на защиту (с. 12-19).

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования, включает: введение, две главы, состоящие из семи параграфов, заключение, список использованных источников, приложения (с. 2).

Рассматривая понятие «жилищно-коммунальное хозяйство» как сложную комплексную правовую категорию, соискатель делает попытку определения его путем сравнительного анализа федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в исследуемой сфере, сложившихся научных подходов к пониманию указанной категории (с. 22-41). Нельзя не согласиться с выводом автора о том, что жилищно-коммунальное хозяйство является «отраслью экономики, которая призвана обеспечить население условиями, необходимыми для нормального осуществления его жизнедеятельности, и в которой сосредоточена жилищно-коммунальная деятельность» (с. 40-41). Представляет научный интерес и авторский подход к определению рассматриваемого понятия через призму жилищно-коммунальной деятельности (с. 35-40). Не вызывает сомнения востребованность той части работы, которая посвящена изучению и анализу правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации (с. 41-47). Соискатель приводит убедительные доводы в пользу разделения правового регулирования в указанной сфере применительно к жилищно-коммунальному обслуживанию потребителей и к осуществлению предпринимательской жилищно-коммунальной деятельности.

Раскрывая особенности правового регулирования предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства со стороны органов

исполнительной власти и органов местного самоуправления (с. 47-68), автор довольно подробно останавливается на анализе сущности административно-правового воздействия и методов, применяемых в ходе его осуществления (нормирование, лицензирование, контроль (надзор), принуждение). Не менее важным с научной точки зрения является то, что Е.В. Никитинская предпринимает попытку построения общей концепции административно-правового воздействия на общественные отношения в исследуемой сфере. Соискатель определяет понятия «жилищно-коммунальное хозяйство» (с. 58) и «предпринимательская деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства» (с. 67-68) как объекты административно-правового воздействия.

Заслуживает внимания исследование в работе дискуссионного вопроса о правовых основаниях административной ответственности, в том числе за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в рассматриваемой сфере. В качестве такого основания автор предлагает рассматривать административное правонарушение, связанное с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства (с. 73-97). Соискатель последовательно и довольно подробно раскрывает элементы состава данного административного правонарушения: объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону. Новизна присутствует в формировании авторского подхода к выделению и характеристике видового объекта (с. 78-82), объективной стороны (с. 87-88), индивидуальных субъектов (с. 89), субъективной стороны указанного правонарушения (с. 94-97). В целях нормативного закрепления основ привлечения к административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ Е.В. Никитинская обоснованно предлагает внесение изменений в Особенную часть КоАП РФ в части систематизации всех административных правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства (с. 98).

Анализ полномочий административно-юрисдикционных органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершаемых в сфере ЖКХ (с. 99-125) позволил автору прийти к выводу о классификации указанных органов по территории их деятельности (с. 124). Практически значимым в условиях

реформирования законодательства об административных правонарушениях является предложение автора по расширению полномочий органов местного самоуправления в части составления протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушением жилищного законодательства (с. 125).

Характеризуя составы административных правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства (с. 126-176), с учетом результатов проведенного соискателем опроса судей арбитражных судов Волго-Вятского округа (с. 248-253), правоприменительной практики, Е.В. Никитинская приходит к выводу о необходимости внесения уточнений и дополнений в Особенную часть проекта новой редакции КоАП РФ, направленных на установление более определенных и полных оснований привлечения к административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Представляется, что сформулированные автором выводы и предложения в обозначенной части направлены на обеспечение дальнейшей конкретизации оснований административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ, ее индивидуализации применительно к различным нарушениям правил содержания и коммунального обслуживания жилых домов, что безусловно отвечает конституционным принципам справедливости и соразмерности юридической ответственности и заслуживает безусловной поддержки. Формулировка предлагаемых автором норм, которые, по его мнению, следует включить в Особенную часть проекта нового КоАП РФ, приведена в тексте диссертации (с. 12-19, 139-141, 157-159, 174-176)

Достоинством работы, несомненно, является обширная эмпирическая база исследования, которую составил анализ значительного количества судебных актов и материалов административно-юрисдикционных органов по делам об административных правонарушениях в сфере ЖКХ, аналитических обзоров и аналитических докладов Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в сфере жилищно-коммунального хозяйства за период с 2015–2020 гг.; результатов проведенного соискателем опроса судей арбитражных судов. Соискатель использует в диссертационном исследовании весьма значительный

массив нормативных правовых актов как федерального уровня, так и уровня отдельных субъектов Российской Федерации, проводит их сравнительный анализ.

Теоретическая значимость диссертационного исследования для науки административного права и процесса обусловлена наличием в нем целого ряда новых положений, характеризующих административные правонарушения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ, и особенности административной ответственности за их совершение.

Практическая значимость работы видится, прежде всего, в возможности использования сформулированных автором предложений по совершенствованию правовых конструкций административных правонарушений, совершаемых субъектами предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ, в ходе работы по подготовке проекта нового КоАП РФ.

Оценивая рецензируемое диссертационное исследование в целом, следует сделать вывод о том, что поставленная соискателем цель успешно достигнута путем решения обозначенных им во введении задач. Представленный труд является законченным самостоятельным научным исследованием монографического характера. Основные сформулированные в диссертации теоретические положения, аргументированные выводы и предложения по вопросам административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства обладают научной новизной, находят необходимое обоснование и подтверждение в тексте работы.

Наряду с указанными достоинствами диссертационного исследования Е.В. Никитинской, в работе имеются и отдельные положения, носящие дискуссионный характер или требующие дополнительной аргументации.

1. На стр. 98 диссертации содержится положение о том, что институт административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ не включает в себя ответственность за нарушение обязательных требований, не относящихся к сфере ЖКХ (например, требований пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологических, экологических, антимонопольных требований). Однако нарушение названных требований может иметь место и в процессе предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ, в частности, в ходе

осуществления управления многоквартирными домами. В этой связи соискателю необходимо пояснить, каким образом он разграничивает совершаемые в ходе предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами административные правонарушения, связанные с нарушением правил содержания и коммунального обслуживания таких домов, и административные правонарушения, связанные с нарушением иных специальных правил, соблюдение которых обязательно в рамках указанной деятельности.

2. Рассматривая вопрос о разграничении компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов по делам об административных правонарушениях в сфере жилищно-коммунального хозяйства, соискатель выявляет расхождение в части регулирования порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях и приходит к выводу о том, что нормы КоАП РФ должны обладать приоритетом над соответствующими нормами Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (с. 105-108). Между тем, не совсем понятно, почему автор сделал такой вывод, в связи с чем на защите необходимо привести дополнительные аргументы в его обоснование и высказать мнение о том, как можно устранить обозначенную им коллизию?

3. На стр. 139, 141 диссертации сформулировано предложение об установлении в отношении индивидуальных предпринимателей, допустивших грубое нарушение правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, правил предоставления коммунальных услуг, административного наказания в виде дисквалификации. Между тем должного обоснования необходимости введения такой меры административной ответственности, а также правил ее применения в отношении индивидуальных предпринимателей в работе не содержится. Представляется, что на защите соискателю необходимо привести дополнительное обоснование обозначенного выше предложения.

4. В диссертационном исследовании (с. 157-158) ставится вопрос об установлении единого срока давности привлечения к административной ответственности за совершение административных правонарушений, связанных с нарушением правил содержания, ремонта и коммунального обслуживания жилых домов. Соискатель полагает, что такой срок должен быть не менее одного года. В

этой связи возникает вопрос о целесообразности установления такого срока давности применительно ко всем делам об административных правонарушениях в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Хотелось бы заслушать мнение диссертанта по этому вопросу.

Вместе с тем, несмотря на обозначенные выше замечания и вопросы, возникшие при изучении текста диссертации, их наличие само по себе не влияет на общую высокую положительную оценку диссертационного исследования, не снижает уровня его научной новизны, теоретической и практической значимости для науки административного права и административного правоприменения. Проведенное Е.В. Никитинской исследование представляет собой творческий, самостоятельный научный труд, содержащий теоретико-прикладное решение проблемных вопросов административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства и вносящий определенный вклад в развитие науки административного права и процесса.

Содержащиеся в работе научные обобщения и предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях сформулированы автором самостоятельно, что подтверждается их оригинальностью и усматривается также из содержания опубликованных соискателем статей и докладов на всероссийских и международных научно-практических конференциях (с. 20).

Автореферат диссертации Е.В. Никитинской соответствует тексту диссертационного исследования, отражает его основное содержание.

На основании вышеизложенного, представляется возможным сделать вывод о том, что диссертационное исследование **Никитинской Елены Владимировны** на тему «**Административная ответственность за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства**» полностью соответствует критериям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (пункты 9 (абзац 2), 10, 11, 14), к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор достойна

присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин Волго-Вятского института
(филиала) ФГБОУ ВО «Московский
государственный юридический
университет имени О. Е. Кутафина
(МГЮА)», кандидат юридических наук
(специальность 12.00.14 административное
право; административный процесс)

А.Р. Нобель

«08» ноября 2021 г.

Сведения об официальном оппоненте:

Нобель Артём Робертович

Наименование организации: Волго-Вятский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

Должность: доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

Почтовый адрес: 610000, Кировская область, город Киров, ул. Московская, д. 30

Приемная директора института: 8 (8332) 65-04-27

Адреса электронной почты: kirov@msal.ru, secretarmgua@yandex.ru

Электронный адрес официального сайта в информационно-коммуникационной сети «Интернет»: <http://msalkirov.ru/>

Подпись А.Р. Нобеля заверяю:

