

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

Отзыв

**на автореферат диссертации Никитинской Е.В. на тему:
«Административная ответственность за нарушение правил
осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-
коммунального хозяйства», представленной на соискание ученой
степени кандидата юридических наук, по специальности 12.00.14 –
Административное право, административный процесс**

Жилищно-коммунальное хозяйство – это важнейшая сфера управления, ориентированная на обеспечение жизнедеятельности и определяющая жизнеспособность населения государства. В данной сфере задействован целый комплекс отраслей экономики, обеспечивающих функционирование жилого фонда, зданий, сооружений, производственных и обслуживающих предприятий и организаций, путем предоставления жилищных услуг и коммунальных ресурсов. Все сферы деятельности человека (социальная, транспортная, инженерная, информационная, экономическая, военная, рыночная, инновационная) поддерживаются на должном эксплуатационном уровне жилищно-коммунальным хозяйством. Кризис в данной отрасли опасен ростом социальной напряженности и национальной безопасности.

Общая площадь жилых помещений в Российской Федерации на конец 2020 года составила 3 930 729, 8 м². В среднем на одного жителя приходится 26,9 м². Удельный вес общей площади жилых помещений, оборудованных одновременно водопроводом, водоотведением, отоплением, горячим водоснабжением, газом или электроплитами по состоянию на конец 2020 г. составила 69,5 %.

По данным Федеральной службы государственной статистики РФ в 2016-2020 гг. в России численность жилых помещений, обслуживаемых жилищно-коммунальными услугами, увеличилась на 13,6 % – с 50,1 млн. до 56,9 млн. В 2021 г. число помещений, обслуживаемых предприятиями ЖКХ, увеличилось еще на 1,6 % – до 57,8 млн. В 2021-2025 гг. число помещений,

обслуживаемых жилищно-коммунальными услугами, будет расти и к 2025 году составит 58,9 млн, что на 3,5% превысит уровень 2020 г.¹.

Значимость данной сферы для развития современного общества не вызывает сомнений. Отсюда, актуализация вопросов, посвященных правовой ответственности в области жилищно-коммунального хозяйства является и своевременной, и актуальной. Изложенные диссертантом проблемы и предложенные им пути решения, безусловно, важны как для юридической науки, так и для практической деятельности.

Тема диссертационного исследования соответствует научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Достаточно убедителен автор рецензируемой работы в обосновании актуальности темы диссертационного исследования. Им подчеркивается, что в течение последних лет наблюдается стабильный рост совершаемых в жилищно-коммунальной сфере административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 7.22, 7.23, 14.1.3 КоАП РФ, что подтверждается представленными статистическими данными. Справедливо указано на отсутствующую в действующем КоАП РФ систематизацию норм, предусматривающих административную ответственность за нарушение законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Особое значение имеет эмпирическая база исследования – автором представлен обзор проблемных вопросов, составленный на основе опроса судей арбитражных судов. Изложенное подтверждает реально существующую необходимость в проведении научно-прикладного анализа института административной ответственности за нарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Объектом исследования определены общественные отношения, возникающие в связи с применением к субъектам предпринимательской деятельности мер административной ответственности за нарушение правил осуществления данной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Предметом исследования явились нормы административного права, научные труды теоретиков-административистов, практика компетентных органов и судов.

Представленная на рецензирование работа выполнена на высоком научном уровне. Автором исследования корректно сформулированы цель, задачи, методологическая и теоретическая основы исследования. Описание методологической основы свидетельствует об умелом выборе инструмента научного познания, позволяющего получить достоверно выверенные результаты исследования. Анализ актуальных источников научной

¹ Анализ рынка жилищно-коммунальных услуг в России в 2016-2020 гг, прогноз на 2021-2025 гг. // <https://businessstat.ru/images/demo/housing.pdf> (дата обращения 10.11.2021).

литературы, нормативных правовых актов и эмпирической базы, позволил диссертанту определить и сформулировать обладающие научной новизной положения, выносимые на защиту.

Структура работы подчинена цели и задачам исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединивших семь параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

В первой главе определен понятийный аппарат, формулируется авторское определение основных используемых в ходе исследования понятий. Раскрыто содержание важнейших объектов административно-правового регулирования: «жилищно-коммунальное хозяйство», «жилищно-коммунальная деятельность», «жилищно-коммунальные услуги», «предпринимательская деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства». Автор обосновывает необходимость разграничения деятельности в сфере ЖКХ на «предпринимательскую», осуществляемую для извлечения прибыли и «потребительскую», осуществляемую некоммерческими организациями для удовлетворения потребностей в жилищно-коммунальных услугах.

Определенной новизной обладает подход, используемый автором исследования при рассмотрении правовых оснований административной ответственности за нарушение правил предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Автором предлагается административные правонарушения подразделять на правонарушения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ и правонарушения, связанные с пользованием жилищно-коммунальными услугами. Соответственно, субъектами ответственности в первом случае являются субъекты предпринимательской деятельности, во втором – потребители коммунальных и жилищных услуг.

Предложен перечень обстоятельств, исключающих вину юридического лица или индивидуального предпринимателя в совершении административного правонарушения, связанного с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ: во-первых, это нарушения, возникшие вследствие чрезвычайных обстоятельств непреодолимой силы, во-вторых, совершенные не субъектом правоотношений, а иными лицами (например, жильцы дома, собственники помещений).

Вторая глава диссертационного исследования посвящена отдельным видам административных правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ. Правовому анализу составов административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 7.22, 7.23, 14.1.3 КоАП РФ, посвящены три параграфа второй главы.

В ходе проведенного анализа состава правонарушения, предусмотренного ст. 7.22 КоАП РФ, автором справедливо предлагается в объективной стороне состава правонарушения предусмотреть ответственность за нарушение правил «коммунального обслуживания», дополнив правила «содержания и ремонта», как это указано в действующей редакции ст. 7.22 КоАП РФ. В таком случае потребуются введение в научный оборот исследования понятия «коммунальное обслуживание» с обоснованием отличия от «содержания» жилых домов и помещений, а также рассмотреть вопрос о необходимости нормативного закрепления этого понятия. Не достаточно обоснованной видится позиция автора о введении в КоАП РФ понятия «грубого» нарушения установленных правил содержания, ремонта и обслуживания жилых домов.

Научной новизной обладают разработанные диссертантом дополнения в содержание состава правонарушения, предусмотренного ст. 7.23 КоАП РФ, которые вызвали объективную необходимость в формулировании предложения о внесении в соответствующую главу Особенной части проекта нового КоАП РФ самостоятельной статьи «Нарушение нормативов и режима предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и индивидуальных жилых домов». Предлагаемая норма качественно отличается от действующей редакции ст. 7.23 КоАП РФ «Нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами». Основываясь на анализ судебной практики, автор предлагает разграничить зоны ответственности «исполнителя, предоставляющего коммунальные услуги» и «ресурсоснабжающей организации». Данное предложение позволит дифференцировать ответственность с учетом субъекта правоотношений. Автор также выделяет значимую особенность объективной стороны правонарушения, состоящую в том, что деяние посягает на права не любых потребителей услуг, а только граждан-потребителей, проживающих в многоквартирных домах и индивидуальных жилых домах. Выделенные исследователем уточнения имеют важное значение при квалификации рассматриваемых административных правонарушений.

Следует положительно оценить и анализ составов административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 2, 3 статьи 14.1.3 КоАП РФ, где автор отмечает, что лицензионные требования, по сути, это требования, предъявляемые к оказанию услуг и выполнению работ, связанных с исполнением обязанностей по договору управления многоквартирным домом. Исследователь отмечает, что деяния лицензиата одновременно являются и нарушением лицензионных требований, и образуют объективную сторону рассматриваемого административного правонарушения. Заслуживает поддержки идея автора о необходимости

уточнения объективной стороны правонарушения, конкретизировав группы лицензионных требований, за нарушение которых устанавливается административная ответственность. На основе изложенного сформулировано предложение о внесении в соответствующую главу особенной части проекта нового КоАП РФ статьи, устанавливающей ответственность за «Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии или с нарушением условий лицензии» и предложен текст данной статьи.

В заключении диссертантом сформулированы основные положения, выводы, предложения, направленные на развитие института административной ответственности в исследуемой сфере правоотношений. Основные результаты исследования прошли апробацию в виде 10 научных статей, опубликованных в изданиях научных журналов.

Изложенное позволило сделать вывод о том, что диссертация Е.В. Никитинской обладает научной новизной, теоретической и практической значимостью.

Теоретическая значимость работы заключается в авторском подходе к пониманию сущности административно-правового регулирования предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Практическая значимость заключается в выработке предложений по систематизации административных правонарушений и совершенствовании механизма административной ответственности за правонарушения, связанные с предпринимательской деятельностью в исследуемой сфере общественных отношений.

Отмечая достоинства исследования, отметим также положения, требующие дополнительного обсуждения:

1. Требуется конкретизация 5 положения, выносимого на защиту, поскольку вина юридического лица отличается от вины индивидуального предпринимателя тем, что последний является физическим лицом и, соответственно, требуется установление интеллектуального и волевого критерия вины, а для юридического лица – наличие возможности соблюдения правил и норм.

2. Требуется дополнительное обоснование позиция автора, изложенная в 7 положении, выносимом на защиту о введении в КоАП РФ понятия «грубое» нарушение установленных правил содержания, ремонта и обслуживания жилых домов. Использование данного оценочного понятия предполагает наличие системы определения степени тяжести допущенного нарушения установленных правил. В этой связи, следует определить, каким образом соотносится предложение автора с последствиями, указанными в п. 4.1 Постановления Правительства РФ от 28 октября 2014 г. № 1110 «О

лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами».

Диссертация Никитинской Елены Владимировны на тему: «Административная ответственность за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства» соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 11.09.2021), а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Доцент кафедры административной деятельности
органов внутренних дел

Тюменского института повышения
квалификации сотрудников МВД России,
подполковник полиции
кандидат юридических наук
(научная специальность: 12.00.08 –
уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право)

15 ноября 2021 года

Г.Ф. Хаметдинова

Контактная информация:

Наименование: федеральное государственное казенное учреждение
дополнительного профессионального образования «Тюменский институт
повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

Адрес: 625049, г. Тюмень, ул. Амурская, д. 75
8-(3452)-59-84-03, tipkmvd@mvd.ru, <https://типк.мвд.рф>.

Наименование организации:

Федеральное государственное казенное учреждение дополнительного
профессионального образования «Тюменский институт повышения
квалификации сотрудников МВД России».

Подпись Хаметдиновой Гульнары Фазитовны заверяю:

Заместитель начальника учебного отдела
Тюменского института повышения
квалификации сотрудников МВД России
подполковник полиции

Р.Д. Каримов

15 ноября 2021 г.

