



УТВЕРЖДАЮ
Начальник Омской академии
МВД России
кандидат политических наук
генерал-майор полиции

С.К. Буряков
«19» ноября 2021 г.

**ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ
федерального государственного казенного образовательного
учреждения высшего образования «Омская академия Министерства
внутренних дел Российской Федерации»**

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 совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук 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»

(Нижний Новгород, 2021. - 260 с.)

Институт административной ответственности является серьезным регулятором общественных отношений, и решающее влияние на его развитие оказывают экономические и социальные условия жизни страны, уровень правосознания и правовой культуры населения, а также другие социально-экономические факторы. Происходящие изменения в подходах к правовому регулированию общественных отношений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, повлияли и на институт административной ответственности за нарушения законодательства в указанной сфере. Правовое регулирование названного института административной ответственности отстает от правового

регулирования предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в связи с чем недостаточно эффективными являются меры противодействия административным правонарушениям в данной сфере. Наряду с изложенным, в настоящее время отсутствуют комплексные научные исследования, охватывающие вопросы административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности после введения в 2014 году института лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

В этой связи, диссертационное исследование проблем применения к субъектам предпринимательской деятельности мер административной ответственности за нарушение правил осуществления данной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, предпринятое Е.В. Никитинской, является весьма актуальным, необходимым и востребованным, имеющим теоретическую и практическую значимость. О своевременности данного исследования свидетельствует, в том числе, и отмеченный диссидентом рост количества дел об административных правонарушениях, рассмотренных органами исполнительной власти (государственными жилищными инспекциями) субъектов Российской Федерации, за период с 2016 по 2020 годы.

Автором достаточно четко определена цель исследования, заключающаяся в формировании общего теоретико-прикладного представления об административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, 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 устраниению (с. 8).

При этом Е.В. Никитинской были поставлены (с. 8-9) и последовательно успешно решены задачи исследования, имеющие значение для теории административного права, правоприменительной практики. Обозначенные

диссидентом цели и задачи исследования полностью соответствуют его объекту и предмету (с. 7-8).

Методологической основой работы является совокупность общенаучных и частнонаучных методов исследования (с. 9). Научному осмыслению подвергались труды отечественных ученых-административистов и труды ученых в области жилищного права (с. 9-10).

Достаточно полно представлены нормативная и эмпирическая основы работы, поскольку помимо нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Е.В. Никитинская использовала нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы организации и осуществления деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, применения мер административной ответственности за нарушение законодательства в обозначенной сфере (с. 10-11, 25, 72-73, 116, 118). Нельзя не отметить, что выводы исследования основаны на материалах обширной судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов и судов общей юрисдикции по делам об административных правонарушениях в сфере жилищно-коммунального хозяйства (см.: список литературы, с. 200-225), а также на результатах проведенного диссидентом опроса судей арбитражных судов, входящих в Волго-Вятский судебный округ, о применении отдельных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), предусматривающих административную ответственность за правонарушения в данной сфере (с. 5-6, 128, 159-160 и др., Приложения 2, 3 на с. 248-253). Обозначенные моменты свидетельствуют о тесной связи диссертационного исследования с правоприменительной практикой в сфере жилищно-коммунального хозяйства, что делает его достаточно интересным и позволяет судить о достоверности полученных результатов.

Научная новизна работы выражается, прежде всего, в том, что она является одной из первых после введения в 2014 году института лицензирования предпринимательской деятельности по управлению

многоквартирными домами научных работ, в которых предпринята попытка комплексно и системно исследовать институт административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в исследуемой сфере (с. 11-12). В диссертации соискатель проводит разграничение наиболее значимых составов административных правонарушений в рассматриваемой сфере, выделяет основные правовые проблемы, которые возникают в правоприменительной практике по данной категории дел и требуют научно обоснованного разрешения.

Достаточно полно автором разработан понятийно-категориальный аппарат института административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, определены основные понятия данного института, подробно исследованы все элементы составов соответствующих административных правонарушений.

Структура работы способствует полноценному и последовательному раскрытию темы, что в конечном итоге позволило диссидентанту достигнуть поставленной цели и успешно решить обозначенные им задачи исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка литературы, приложений (с. 2).

В первой главе диссертации (с. 22-125) автор обосновывает ряд теоретических положений, вносящих определенный вклад в развитие теории административно-правового воздействия, административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. В главе анализируются различные точки зрения ученых-административистов по вопросу понимания сущности административной ответственности и ее оснований. На основе такого анализа диссидентант выявил ряд особенностей рассматриваемого им института административной ответственности. Автор формулирует понятие и дает общую характеристику состава административного правонарушения, связанного с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-

коммунального хозяйства, с исследованием каждого из его элементов (с. 75-97).

Содержательные характеристики объективной стороны указанного правонарушения положены в основу представляемой для публичной защиты классификации административных правонарушений в исследуемой сфере (с. 14-15, 87-88). Предлагаемая автором классификация составов административных правонарушений в зависимости от вида нарушенных правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также основанное на обобщении материалов судебной практики и результатов проведенного соискателем опроса судей арбитражных судов (с. 98-99, Таблица № 5 Приложения 3 на с. 253), выявление всей совокупности составов административных правонарушений в данной сфере (с. 76-77), безусловно обладают научной новизной.

Диссертант исследует в работе достаточно спорный в науке административного права вопрос о вине юридического лица и лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, применительно к совершению административных правонарушений в рассматриваемой сфере (с. 92-97). При этом отдельного внимания заслуживает предпринятая соискателем систематизация обстоятельств, исключающих вину указанных субъектов в совершении административного правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В первой главе работы должное внимание также уделено анализу деятельности административно-юрисдикционных органов, обладающих правом рассмотрения дел об административных правонарушениях в исследуемой сфере (с. 99-125). Интересным и заслуживающим внимания представляется вывод соискателя о необходимости наделения должностных лиц органов местного самоуправления правом составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере жилищно-коммунального хозяйства, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части КоАП РФ (с. 123).

Вторая глава диссертации посвящена основательному анализу отдельных видов административных правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства (с. 126-176). Применительно к каждой из статей 7.22, 7.23, 14.1.3 действующего КоАП РФ автор определяет объект, объективную сторону, субъектов и субъективную сторону предусмотренных ими составов административных правонарушений, основывая свои выводы, в том числе, на результатах анализа правоприменительной практики, официальной статистики, проведенного опроса судей арбитражных судов Волго-Вятского округа (Приложения 2, 3, 5-9 на с. 248-253, 256-260).

Несомненным достоинством рецензируемой работы выступают сформулированные автором конкретные предложения по дополнению Особенной части проекта новой редакции КоАП РФ соответствующими специальными статьями, предусматривающими административную ответственность за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства (с. 139-141, 158-159, 175-176).

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в том, что оно углубляет сформировавшиеся в науке административного права подходы к пониманию сущности административно-правового воздействия на предпринимательскую деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства; вносит определенный вклад в развитие теории административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в данной сфере. Диссидентом удачно введены в научный оборот ряд определений и классификаций в исследуемой сфере, сделаны выводы о соотношении соответствующих административно-правовых категорий. Содержащиеся в работе теоретические положения, выводы и предложения научно-прикладного характера свидетельствуют о значимости проведенного Е.В. Никитинской исследования для науки административного права.

Практическая значимость исследования обусловлена тем, что сформулированные автором выводы и предложения по систематизации административных правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства и совершенствованию механизма административной ответственности за их совершение могут быть востребованы в процессе работы по подготовке проекта новой редакции КоАП РФ.

Сформулированные автором теоретические положения, выводы, предложения и рекомендации представляются достаточно обоснованными и достоверными, поскольку они основываются на системном изучении, обобщении и анализе соответствующей научной литературы, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, материалов судебной и административной практики, а также статистических данных, иных аналитических материалов различных государственных органов, результатов проведенного опроса судей арбитражных судов.

Основные научные результаты диссертационного исследования соответствуют избранной теме и опубликованы в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, а также в иных изданиях.

Признавая изложенные достоинства проведенного исследования, следует выделить в работе отдельные положения, которые носят дискуссионный характер либо требуют дополнительного уточнения или аргументации со стороны диссертанта.

1. Рассматривая вопросы правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, соискатель провел большую работу по анализу нормативных правовых актов Российской

Федерации, ее субъектов и пришел к выводу о том, что «нормативные правовые акты органов местного самоуправления входят в систему жилищного законодательства» (с. 41-43, 50). Однако органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а жилищное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пункт 2 статьи 3 и статья 71 Конституции Российской Федерации). В связи с этим возникает вопрос: насколько правомерно включать в состав жилищного законодательства нормативные правовые акты органов местного самоуправления? Соискателю следует дать свои разъяснения по этому вопросу.

2. Рассматривая в диссертационном исследовании признаки административного правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, автор наряду с такими его признаками как противоправность, виновность и наказуемость, выделяет также общественную опасность (с. 70). На странице 75 соискатель предлагает авторское определение понятия «административное правонарушение, связанное с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства», в котором не указывает на «общественную опасность» в качестве признака данного правонарушения. Учитывая, что в науке административного права не выработан единый подход по вопросу выделения названного признака административного правонарушения, а также принимая во внимание некоторую несогласованность обозначенных положений в содержании рецензируемой работы, автору следует уточнить, являются ли, по его мнению, рассматриваемые в диссертации административные правонарушения общественно опасными деяниями и дополнительно аргументировать свою позицию.

3. Содержание параграфа 1.4 главы первой «Подведомственность дел об административных правонарушениях, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства», носит в целом описательный характер, по результатам проведенного исследования, диссидентом не сделано конкретных

предложений, направленных на решение научной задачи, имеющей значение для дальнейшего развития науки административного права и правоприменительной деятельности.

Перечисляя категории споров, которые рассматривают суды, анализируя отчеты о работе федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в части рассмотрения дел об административных правонарушениях в сфере жилищно-коммунального хозяйства, Е.В. Никитинская указывает на увеличение количества таких дел. Между тем остается неясной позиция автора о соотношении и разграничении компетенции судов и административно-юрисдикционных органов по рассмотрению дел об указанных правонарушениях. Представляется необходимым дать по указанным вопросам на защите соответствующие пояснения.

4. В диссертационном исследовании (параграф 2.1 главы 2) автор вводит понятие «грубое нарушение правил содержания, ремонта и коммунального обслуживания многоквартирных домов и индивидуальных жилых домов». Соискатель делает вывод о том, что за совершение индивидуальными предпринимателями грубых нарушений соответствующих правил необходимо предусмотреть административное наказание в виде дисквалификации. В частности, установление такого вида административного наказания в отношении индивидуальных предпринимателей предлагается им в санкции статьи «Нарушение правил содержания, ремонта и коммунального обслуживания жилых домов», текст которой подготовлен им для внесения в проект новой редакции КоАП РФ (с. 141). Вместе с тем при этом возникает вопрос о том, насколько целесообразно и эффективно применение дисквалификации индивидуальных предпринимателей за совершение ими указанного правонарушения?

5. Раскрывая вопрос о субъектах административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.1.3 КоАП РФ (с. 167-168), соискатель акцентирует внимание на том, что таковыми могут являться юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию на управление

многоквартирными домами и выступающие в отношении этих домов в качестве управляющих организаций. Однако в пункте 3.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2011 г. № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» разъяснено, что субъектом административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.22 КоАП РФ, является лицо, на которое возложены функции по содержанию и ремонту жилых домов. Субъектом указанного административного правонарушения может выступать и управляющая организация в тех случаях, когда ей согласно статье 162 Жилищного Кодекса Российской Федерации переданы функции по обслуживанию, содержанию, эксплуатации, ремонту и обеспечению коммунальными услугами жилых домов и (или) жилых помещений. В этой связи возникает вопрос о корректности обозначенного вывода диссертанта, о возможном наличии противоречия между его позицией и позицией высшей судебной инстанции.

За пределами замечаний, в плане научной дискуссии, заметим, что в параграфе 2.2 главы второй, диссертант, рассматривая виды объектов посягательства правонарушения, предусмотренного ст. 7.23 КоАП РФ, на с. 145 приводит их не полный перечень. В частности, Е.В. Никитинская указывает: «Анализ правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.23 КоАП РФ, позволяет выделить основные спорные вопросы, возникающие при определении объекта данного правонарушения. Речь идет об определении объекта посягательства при несоблюдении нормативного уровня обеспечения населения следующими коммунальными услугами: электроснабжением, холодным или горячим водоснабжением.»

Оказались забытыми такие коммунальные услуги, как отопление (теплоснабжение), газоснабжение и некоторые другие, реализация которых нередко производится с нарушениями, возможно, требующими административно-правового воздействия.

В частности, Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2018 г. № 1708 «О внесении изменений в Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов по вопросу предоставления коммунальной услуги по отоплению в многоквартирном доме» внесены изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов», в соответствии с которыми с 1 января 2019 года расчет платы за отопление при исправном приборе учета тепловой энергии (далее – ИПУ) должен производиться, исходя из показаний такого прибора вне зависимости от наличия ИПУ в других помещениях МКД.

Многие ресурсоснабжающие организации игнорируют указанные положения, осуществляют начисление платы по услуге «отопление», используя норматив потребления коммунальных услуг, не учитывая показания индивидуального (квартирного) прибора учета. Тем самым фактически нарушают права потребителей.

С другой стороны, в Российской Федерации не единичны случаи, когда ресурсоснабжающая организация оказывает эту услугу ненадлежащего качества - недостаточная температура подаваемой в дом теплоэнергии в зимний период времени напрямую создает угрозу причинения вреда жизни или здоровью людей, что, по мнению диссертанта, может выступить критерием для установления административной ответственности за грубое нарушение нормативного уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами (с. 151).

Каково мнение диссертанта по этому поводу, изучалась ли им судебная практика в указанном аспекте?

Отмеченные замечания и недостатки во многом носят дискуссионный характер и не влияют в целом на высокую положительную оценку диссертационного исследования Е.В. Никитинской.

Анализ положений рецензируемой работы свидетельствует о том, что диссертантом самостоятельно проведено актуальное научное исследование, содержащее аргументированные выводы и рекомендации, обладающее теоретической и прикладной значимостью для науки административного права и процесса, для развития теории и совершенствования правового регулирования института административной ответственности.

Представленная к защите диссертация Е.В. Никитинской на тему «Административная ответственность за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей важное значение для дальнейшего развития и совершенствования института административной ответственности за нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, соответствует требованиям, предъявляемым пунктами 9-14 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, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - Административное право; административный процесс.

Отзыв подготовлен начальником кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВО «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», доктором юридических наук (специальность: 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право), профессором, полковником полиции Бекетовым Олегом Ивановичем; заместителем начальника той же кафедры, кандидатом юридических наук (специальность: 12.00.02 — конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право), доцентом, полковником полиции Куюновой Ариной Викторовной.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 16 ноября 2021 г., протокол № 6.

Начальник кафедры
административного права и
административной деятельности органов внутренних дел
Омской академии МВД России
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
полковник полиции

Бекетов Олег Иванович

«19» ноября 2021 г.

Сведения о ведущей организации:

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

Почтовый адрес: 644092, Омская область, г. Омск, пр. Комарова, д. 7;

Телефон: 8(3812) 75-15-60;

Адрес электронной почты: oma@mvdr.ru;

Адрес официального сайта в сети «Интернет»: <https://ома.мвд.рф/>

