(cc) BY

Белозёров Вячеслав Александрович
бакалавр, магистрант
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»
г. Саратов, Саратовская область

ОБЪЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Аннотация*: данная статья посвящена теме осуществления прокурорского надзора в сфере ЖКХ. В процессе рассмотрения данного вопроса автор обращался к литературе по соответсвующей теме.*

Ключевые слова*: прокурор, надзор, исполнение законов.*

Осведомленность прокурора о структуре объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ и их полномочиях способствует своевременному предупреждению, выявлению и устранению нарушений законов и прав граждан в указанной сфере.

В юридической литературе объект прокурорского надзора понимается неоднозначно. Большинство ученых к объектам прокурорского надзора относят «органы власти, учреждения, организации, должностных лиц, на которых распространяется компетенция прокуратуры» (В.Г. Рябцев, В.Б. Ястребов, Б.В. Коробейников). По мнению А.Ю. Винокурова, под «объектом понимается та сфера регулируемых нормами права общественных отношений, на обеспечение законности в которой и направлена соответствующая деятельность прокуроров».

Не подвергая сомнению возможность различных подходов в рассматриваемом вопросе, автор исходит из определения, которое содержится в Настольной книге прокурора, где под «объектами прокурорского надзора понимается совокупность поднадзорных прокурору органов, учреждений и других структур, деятельность которых входит в предмет прокурорского надзора» (по существу, такой подход является компромиссным).

Специфику прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ на современном этапе характеризует наличие множественности поднадзорных

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

объектов. При этом объекты прокурорского надзора, действующие в плоскости государственного управления, имеют отношение к различным уровням публичной власти. В такой ситуации углубление познаний о рассматриваемом направлении надзора требует упорядочения (систематизации) имеющейся информации о его объектах.

Учитывая требования ст. 21 Закона о прокуратуре, автор данной статьи предлагает систематизацию объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ *по характеру полномочий, осуществляемых в сфере ЖКХ:*

– органы (их должностные лица), наделенные властными полномочиями в сфере ЖКХ (например, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации);

– органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, не наделенные властными полномочиями в сфере ЖКХ (например, управляющие компании и товарищества собственников жилья).

– В свою очередь, органы (их должностные лица), наделенные властными полномочиями в сфере ЖКХ, по характеру их полномочий можно подразделить следующим образом:

– наделенные административно-юрисдикционными полномочиями (например, ФАС России);

– не наделенные административно-юрисдикционными полномочиями (например, Министерство энергетики Российской Федерации)

– (*по критерию наличия административно-юрисдикционных полномочий*);

– осуществляющие нормотворческую деятельность (например, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору);

– не осуществляющие нормотворческую деятельность (например, государственная корпорация Фонд содействия реформированию ЖКХ)

– (*по критерию наличия нормотворческих полномочий*);

– предоставляющие разрешения («промежуточные разрешения») (например, государственные жилищные инспекции в субъектах Российской Федерации;

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

– не предоставляющие разрешения (Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу)

– (*по критерию наличия разрешительных полномочий)*;

– действующие на федеральном уровне (имеющие территориальные подразделения в субъектах Российской Федерации), например, Федеральная антимонопольная служба / имеющие территориальные подразделения в федеральных округах, например, Федеральная служба по финансовому мониторингу / не имеющие таких подразделений, например Министерство энергетики Российской Федерации);

– действующие на уровне субъектов Российской Федерации (межсубъектовом уровне), например, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору ;

– действующие на муниципальном (межмуниципальном) уровне, например, муниципальные органы жилищного контроля

– (*по критерию сферы – уровня публичной власти – осуществления полномочий*).

– Иные объекты (органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций в сфере ЖКХ) можно, разумеется, подразделить

– (*по критерию основной цели деятельности организации*)

– следующим образом:

– органы управления и руководители коммерческих организаций;

– органы управления и руководители некоммерческих организаций.

– Коммерческие организации в сфере ЖКХ, органы управления и руководители которых являются объектами прокурорского надзора (*по направлениям сферы жилищно-коммунального хозяйства*) подразделяются следующим образом:

– ресурсоснабжающие организации (хозяйствующие субъекты, осуществляющие производство, передачу и реализацию коммунальных ресурсов, а также отведение сточных вод);

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

– организации коммунального комплекса (хозяйствующие субъекты, эксплуатирующие объекты, используемые для утилизации, обезвреживания и захоронения твердых бытовых отходов);

– организации, осуществляющие управление жилищным фондом (управляющие компании, товарищества собственников жилья, жилищные и жилищно-строительные кооперативы или иные специализированные потребительские кооперативы);

– специализированные организации (хозяйствующие субъекты, осуществляющие ремонт и эксплуатацию лифтов, мусоропроводов, систем вентиляции и кондиционирования и другого внеквартирного инженерного оборудования, сбор и вывоз бытовых отходов);

– организации, обслуживающие жилищный фонд (юридические лица, выполняющие функции по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирного жилого дома, техническое обслуживание и санитарную очистку мест общего пользования жилых домов и придомовой территории);

– концессионеры (организации, эксплуатирующие системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства на основании концессионных соглашений).

– Некоммерческие организации в сфере ЖКХ, органы управления которых являются объектами прокурорского надзора, *по организационно-правовой форме* подразделяются следующим образом:

– жилищные, жилищно-строительные кооперативы;

– товарищества собственников недвижимости (включая товарищества собственников жилья);

– саморегулируемые организации;

– государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

В числе объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ особое место занимают *федеральные органы исполнительной власти.*

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Именно федеральные органы исполнительной власти осуществляют основной объем государственных функций по контролю и надзору в указанной сфере.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства к федеральным исполнительным органам власти относятся: Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (территориальные подразделения в субъектах Российской Федерации), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (территориальные подразделения в субъектах Российской Федерации), Федеральная антимонопольная служба (территориальные подразделения в субъектах Российской Федерации), Федеральная служба по финансовому мониторингу (территориальные подразделения по федеральным округам), Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (территориальные подразделения по федеральным округам).

Перечисленные органы являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственно-управленческую деятельность. Содержание деятельности этих органов заключается в решении стоящих перед ними определенных задач путем использования государственно-властных полномочий, которыми они наделены законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Ключевым звеном в указанной системе является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Оно осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, теплоснабжения, обеспечения энергетической эффективности.

Согласно п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

(далее Закон №184-ФЗ) к полномочиям *органов государственной власти субъекта Российской Федерации* по предметам совместного ведения, осуществляемым этими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов регионального государственного надзора за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как структурное подразделение администрации, орган отраслевой компетенции предназначен для непосредственного и оперативного управления. Правовые формы вышеуказанных органов в субъектах Российской Федерации различны. Это министерства, департаменты, управления.

По справедливому мнению Л.П. Ягодиной, «практику объединения нескольких структурных подразделений администрации с различными функциями в одном органе следует признать нецелесообразной, затрудняющей оперативное и качественное управление сферой ЖКХ».

Важнейшей группой объектов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ являются *органы местного самоуправления.*

В Законе №131-ФЗ определено, что в числе вопросов местного значения, которые должны решать органы местного самоуправления, значится организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, утилизации бытовых отходов и др.

Таким образом, федеральное законодательство возложило обязанности по содержанию и обеспечению ЖКХ на органы местного самоуправления. Сущность местного самоуправления заключается именно в удовлетворении нужд населения, т. е. в решении вопросов местного значения. Свет, вода, тепло являются неотъемлемой частью жизни современного человека, следовательно, жилищно-коммунальное хозяйство – это отрасль жизнеобеспечения человека.

Согласно положениям ч. 7 ст. 5 ЖК РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий наделены правом принятия нормативных правовых

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

актов, содержащих нормы, регулирующие жилищные отношения, однако не всегда такие акты соответствуют федеральным законам, нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В настоящее время очевидно отсутствие четкого разграничения предметов ведения между органами государственной власти и отдельными муниципальными образованиями по вопросам ЖКХ. Ограниченность общих вопросов, находящихся в относительно самостоятельном ведении поселений и более широкий перечень вопросов, которыми автономно занимаются городские округа, приводит к неравному статусу различных муниципальных образований и порождает структурные конфликты внутри системы самоуправления в целом. Проблема консолидации и унификации полномочий органов местного самоуправления в коммунальной сфере, а также в системе государственного управления не решена.

В связи с изложенным, как, например, считает А.В. Стукалов: «необходимым является принятие единого федерального закона «О деятельности органов местного самоуправления в области жилищно- коммунального хозяйства». По его мнению, это «обусловлено повышением правовой, общественной, фактической роли органов местного самоуправления в сфере ЖКХ, а значит и разрешением проблемы построения теоретически обоснованной и эффективно действующей модели местного самоуправления, созданием подлинного социального государства в России».

Необходимо более подробно рассмотреть отдельные (наиболее важные на современном этапе) из указанных организаций*: ресурсоснабжающие организации и организации, осуществляющие управление жилищным фондом (далее – управляющие компании).*

Ресурсоснабжающие предприятия жилищно-коммунального хозяйства – это юридические лица независимо от организационно-правовой формы, осуществляющие продажу коммунальных ресурсов, обеспечивающие тепло-. электро-, газо-, водоснабжение по распределительным сетям. По сути это хозяйствующие единицы, которые обслуживают жилищный фонд и городское хозяйство и являются естественными локальными монополистами. В настоящее время

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

обеспечение недискриминационного доступа потребителей к услугам монополистов и защита потребителей от произвола монополий в сфере ЖКХ, в том числе при заключении договоров, в которые организации коммунального комплекса очень часто пытаются включить выгодные только для себя условия, является одним из условий обеспечения добросовестной конкуренции в указанной сфере.

Договоры ресурсоснабжения заключаются в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации, с учетом Правил, обязательных при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями. Условия договора ресурсоснабжения определяются в соответствии с ГК РФ и указанными Правилами, а в части, не урегулированной этими нормативными правовыми актами, – нормативными правовыми актами в сфере ресурсоснабжения. На практике часто складывается ситуация, когда исполнитель услуг (или собственник жилого помещения) уклоняется от заключения договора с ресурсоснабжающей организацией, не имея для этого законных оснований. При оценке похожей ситуации, когда в отсутствие письменного договора с ресурсоснабжающей организацией, отпускавшей тепловую энергию на нужды жилых домов, находящихся на обслуживании ответчика – управляющей организации, Судебная коллегия Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации признала, что между сторонами сложились фактические отношения по поставке тепловой энергии, которую обязан приобретать у ресурсоснабжающей организации и оплачивать ответчик. Вместе с тем отсутствие письменного договора с ресурсоснабжающей организацией, где были бы согласованы все существенные и иные необходимые условия предоставления коммунальных ресурсов, значительно снижает правовую защищенность граждан в получении качественных и в полном объеме, в установленные сроки коммунальных ресурсов. В таких случаях есть все основания для применения мер прокурорского реагирования в целях законных интересов граждан-потребителей.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Анализ прокурорско-надзорной практики показал, что ресурсоснабжающими организациями неправомерно используются их монопольное положение в целях понуждения контрагентов к заключению договоров на заведомо неравноправных условиях.

В ходе прокурорских проверок выявлялись случаи предоставления недостоверных сведений организациями коммунального комплекса в органы тарифного регулирования в целях установления завышенного тарифа, а также его последующее установление за счет аффилированности с руководством органа тарифного регулирования.

Результаты проведенных прокурорами проверок свидетельствуют о том, что наиболее опасной формой злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением является нарушение ими порядка привлечения денежных средств потребителей для строительства газовых коммуникаций и их подключения к жилищному фонду.

Ресурсоснабжающими организациями не всегда принимаются меры, направленные на сохранность, модернизацию и ремонт инженерных и сетевых электро-, тепло-, водо- и иных коммуникаций, а также другого имущества, необходимого для производства, передачи, реализации коммунальных ресурсов, захоронения и утилизации бытовых отходов.

Выявляются факты злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением при осуществлении технологического присоединения к инженерным системам объектов капитального строительства физических и юридических лиц.

Вопрос бесперебойного обеспечения электроэнергией объектов ЖКХ является особо актуальным в период подготовки и начала отопительного сезона. Так, в связи с задолженностью организаций, оказывающих услуги тепло- и водоснабжения, за потребленную в предыдущие отопительные периоды электроэнергию поставщики энергоресурса нередко отказываются подавать электрическую энергию на объекты тепло- и водоснабжения либо инициируют направление в

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

организации ЖКХ уведомлений о возможном ограничении подачи электрической энергии на объекты жизнеобеспечения.

Основными причинами образования у ресурсоснабжающих предприятий и организаций коммунального комплекса дебиторской и кредиторской задолженности являются низкая платежная дисциплина населения и безынициативность предприятий по взысканию долгов. В связи с этим органами прокуратуры принимались соответствующие меры реагирования. Ресурсоснабжающими предприятиями и организациями коммунального комплекса ведется претензионно-исковая работа по взысканию дебиторской задолженности. Вместе с тем нередко принимаемые меры недостаточны, что создает угрозу бесперебойной подачи коммунальных ресурсов.

Необходимо иметь в виду, что при взыскании убытков суды не принимают во внимание то обстоятельство, что население, являющееся конечным потребителем коммунального ресурса, имеет задолженность перед ответчиком. Отсутствие у граждан необходимых денежных средств не может служить основанием для освобождения исполнителя услуг от обязанности перед ресурсоснабжающими организациями.

В целях улучшения платежной дисциплины предлагается «введение штрафов в отношении исполнителей услуг в пользу потребителей за предоставление коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, а также за нарушение исполнителем коммунальных услуг порядка расчета платы за коммунальные услуги».

Еще одной из существенных проблем в исследуемой сфере является низкая эффективность исполнения судебных решений по взысканию сумм задолженности за поставленные теплоэнергоресурсы.

В ходе прокурорских проверок выявлялись факты несвоевременного возбуждения судебными приставами исполнительных производств о взыскании задолженности по коммунальным платежам, нарушения законодательства об исполнительном производстве, выразившиеся в необъединении исполнительных производств в сводное производство. Установлены случаи вынесения

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

постановлений об окончании исполнительных производств до перечисления в полном объеме взысканных с должника денежных средств на расчетный счет взыскателя.

Необходимо отметить, что «в настоящее время проблемой, требующей дальнейшего научно обоснованного решения, является взаимодействие между ресурсоснабжающими предприятиями и организациями, управляющими многоквартирными домами. В этом направлении требуется совершенствование федерального законодательства, включающее разработку и утверждение типовых публичных договоров поставки – продажи коммунальных услуг, использование рыночных институтов, гарантирующих полноту расчетов за коммунальные ресурсы на основе учета объемов их потребления и показателей качества».

Перейдем к рассмотрению еще одного важного объекта прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ – *управляющих компаний,* т.е. организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами.

Кризисные явления в сфере управления многоквартирными домами сыграли роль одного из основных факторов роста нестабильности в социальном секторе Российской Федерации.

Передача функций по контролю за расходованием финансовых средств, поступающих от потребителей и оказывающихся в распоряжении управляющих компаний, объединений собственников жилья, непосредственно самим гражданам, которые вследствие правовой неграмотности, а нередко и пассивности не в состоянии квалифицированно оценить, насколько правомерно расходуются их денежные средства, является одной из главных причин сложившейся негативной ситуации.

ЖК РФ и иные нормативные акты, регулирующие деятельность организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами, предписывают им обеспечить благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Так, например, ст. 161 ЖК РФ устанавливает основные правила и способы управления многоквартирным домом. В ч. 1 этой статьи содержатся целеполагающие правовые нормы, которые устанавливают юридические и фактические ориентиры для деятельности по управлению многоквартирным домом: управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Вместе с тем вопросы ответственности управляющих компаний за ненадлежащее исполнение обязательств в законодательстве недостаточно проработаны.

Указанные недостатки правового регулирования создают проблемы в правоприменительной практике, способствуя нарушениям прав граждан, и затрудняют осуществление прокурорского надзора.

Приемлемым вариантом развития правового регулирования в исследуемой сфере стало использование потенциала разрешительной системы.

Однако введение лицензирования управления многоквартирными домами выявило множество проблем в этой сфере, одной из которых стала неготовность органов исполнительной власти, отвечающих за обеспечение прав и законных интересов граждан, к новым правилам работы.

Кроме того, имеющиеся познания о повышенной коррупциогенности разрешительной сферы заставляют задуматься о необходимости выработки научных решений, направленных на предупреждение такого рода нарушений законов в сфере ЖКХ.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.]

2. Жилищный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2004 г. №188-ФЗ [с послед. и зм.] // СЗ РФ.- 2005. – №1. – Ч. 1. – Ст. 14.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

3. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 янв. 1992 г. №2202-I [с послед. и зм.] // СЗ РФ. – 1995. – №47. – Ст. 4472.

4. Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избр. статьи / А.Ю. Винокуров. – М., 2012.

5. Ягодина Л.П. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: организационно-правовые аспекты : дис. … канд. юрид. наук / Л.П. Ягодина. – М., 2008.

6. Стукалов А.В. Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: дис. … канд. юрид. наук / А.В. Стукалов. – Ставрополь, 2013.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)