# ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЖКХ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА И ТАРИФООБРАЗОВАНИЯ

Автор: Босенко Кирилл Владимирович
Студент группы ЮР-631
Научный руководитель: к. н. Агафонова Татьяна Петровна
Таганрогского института имени А.П. Чехова (филиал) РГЭУ (РИНХ)

# PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LEGISLATION IN HOUSING AND COMMUNAL SERVICES: LEGAL PROBLEMS OF MAJOR REPAIRS AND TARIFF SETTING

Author: Bosenko Kirill Vladimirovich
Student of group YUR-631
Scientific supervisor: Ph.D. Agafonova Tatyana Petrovna
Taganrog Institute named after A.P. Chekhov (branch) of the Russian State University of Economics (RINH)

**Аннотация.** В статье исследуется прокурорский надзор как ключевой инструмент обеспечения законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, с акцентом на две наиболее проблемные области - капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов и тарифообразование. Актуальность обусловлена масштабом выявляемых нарушений: по итогам отопительного сезона 2025–2026 гг. прокуроры выявили свыше 12 тыс. нарушений в сфере тарифного регулирования, а объем необоснованных расходов, включенных в тарифы, достиг 11,7 млрд руб. В Ростовской области за 2025 год прокурорами выявлено более 9 тыс. нарушений жилищных прав граждан. Цель - выявить системные дефекты правового регулирования и практики надзора, препятствующие устойчивому функционированию ЖКХ. Использованы формально-юридический, сравнительно-правовой и статистический методы, а также анализ материалов прокурорской и судебной практики. Установлено, что проблемы носят комплексный характер: в сфере капитального ремонта - это бездействие региональных операторов, срыв сроков и ненадлежащая претензионная работа; в сфере тарифообразования - включение в тарифы экономически необоснованных затрат и применение завышенных коэффициентов. Сделан вывод о необходимости смещения акцента прокурорского надзора с последующего реагирования на предупреждение нарушений, а также о развитии критериев оценки обоснованности тарифов и эффективности использования взносов на капитальный ремонт.

**Annotation.** The article examines prosecutorial supervision as a key instrument for ensuring legality in the housing and communal services sector, with a focus on the two most problematic areas - major repairs of common property in apartment buildings and tariff setting. The relevance is due to the scale of detected violations: following the 2025–2026 heating season, prosecutors identified over 12 thousand violations in the field of tariff regulation, and the volume of unjustified expenses included in tariffs reached 11.7 billion rubles. In Rostov Oblast, in 2025 prosecutors identified more than 9 thousand violations of citizens' housing rights. The aim is to

identify systemic defects in legal regulation and supervisory practice that impede the sustainable functioning of housing and communal services. Formal-legal, comparative-legal and statistical methods were used, as well as analysis of prosecutorial and judicial practice. It has been established that the problems are complex in nature: in the field of major repairs - inactivity of regional operators, missed deadlines and improper pre-trial claim work; in the field of tariff setting - inclusion of economically unjustified costs in tariffs and application of inflated coefficients. It is concluded that it is necessary to shift the focus of prosecutorial supervision from subsequent response to prevention of violations, as well as to develop criteria for assessing the validity of tariffs and the efficiency of using major repair contributions.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор; жилищно-коммунальное хозяйство; капитальный ремонт; тарифообразование; региональный оператор; необоснованные расходы; защита прав граждан; судебная защита.

**Keywords:** prosecutorial supervision; housing and communal services; major repairs; tariff setting; regional operator; unjustified expenses; protection of citizens' rights; judicial protection.

## ТЕКСТ СТАТЬИ

Конституционная гарантия права на жилище (ст. 40 Конституции РФ) и обязанность государства создавать условия для осуществления этого права предопределяют особую роль прокурорского надзора в сфере жилищно-коммунального хозяйства [1]. ЖКХ остается одной из наиболее конфликтогенных сфер общественных отношений, где нарушения затрагивают жизненно важные интересы миллионов граждан. При этом, как показывает анализ правоприменительной практики, наиболее острые системные проблемы концентрируются в двух взаимосвязанных областях: организации и финансировании капитального ремонта многоквартирных домов и установлении экономически обоснованных тарифов на коммунальные услуги [2, 4].

Надзорная деятельность прокуратуры в рассматриваемой сфере осуществляется на основе Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и имеет своим предметом исполнение законов органами государственной власти, местного самоуправления, управляющими и ресурсоснабжающими организациями, региональными операторами капитального ремонта [3]. Специфика ЖКХ как объекта надзора состоит в сочетании публично-правовых и частноправовых начал: с одной стороны, тарифное регулирование и реализация региональных программ капитального ремонта носят публичный характер; с другой - отношения между собственниками помещений, управляющими компаниями и подрядчиками опосредуются договором [2, 3]. Это предопределяет необходимость дифференциации форм прокурорского реагирования: в публичной сфере приоритетом являются опротестование незаконных нормативных правовых актов и внесение представлений, в частноправовой - обращение в суд в защиту прав неопределенного круга лиц или конкретных граждан [3].

К этому следует добавить, что анализ материалов прокурорской практики позволяет выделить несколько устойчивых типов нарушений. Во-первых, это

бездействие региональных операторов, выражающееся в неисполнении региональных программ капитального ремонта. Так, прокуратура Кировской области установила, что Фонд капитального ремонта не принимал мер к организации и завершению ремонтных работ многоквартирного дома, запланированных к выполнению до конца 2024 г., что нарушало права граждан, включая проживающих в доме инвалидов; суд по иску прокурора обязал фонд организовать работы [14]. Аналогичная ситуация выявлена в Самарской области, где капитальный ремонт домов, запланированный на 2021–2023 гг., не был выполнен, и суд удовлетворил требования прокурора о понуждении регионального оператора к проведению работ [17].

В Ростовской области проблемы капитального ремонта также носят системный характер. В 2025 году в ходе проверки прокуратуры Железнодорожного района г. Ростова-на-Дону установлено, что четыре квартиры муниципального жилищного фонда, предназначенные для граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, находились в неудовлетворительном санитарно-техническом состоянии, при этом орган местного самоуправления мер к надлежащему содержанию имущества не принимал. Суд по иску прокуратуры обязал управление ЖКХ района устранить нарушения, и капитальный ремонт был произведён [6]. Показательно, что деятельность Фонда капитального ремонта Ростовской области находится в зоне постоянного внимания прокуратуры: только в 2021 году надзорным ведомством было направлено более 200 запросов и проведено две полномасштабные проверки всесторонней деятельности Фонда [7]. На совещании с участием прокурора области, министра ЖКХ и директора Фонда обсуждались вопросы исполнения региональной программы капитального ремонта, собираемости взносов и взаимодействия с подрядчиками, что подтверждает признание проблемы на высшем региональном уровне [7].

Во-вторых, распространены нарушения при взаимодействии региональных операторов с подрядными организациями. Прокуратура Приморского района

Санкт-Петербурга выявила, что подрядчик значительно нарушил сроки выполнения капитального ремонта, однако региональный оператор не провел должным образом претензионную работу, не расторг договор с ненадежным подрядчиком и не взыскал неустойки с других подрядных организаций за задержку работ [15]. Подобная практика свидетельствует о недостаточной эффективности внутреннего контроля со стороны самих региональных операторов, что делает прокурорское вмешательство необходимым, но не достаточным средством решения проблемы [3, 15]. В Ростовской области судебная практика также фиксирует случаи многолетней просрочки выполнения работ: согласно краткосрочному плану, утверждённому властями региона, капитальный ремонт инженерных систем должен был быть завершён к 2022 году, однако к моменту рассмотрения дела в 2025 году его выполнение так и не началось [6].

В-третьих, сохраняется проблема нецелевого или неэффективного использования взносов на капитальный ремонт. В Кировском районе управляющая компания, фактически не израсходовав средства в размере более 670 тыс. руб. при проведении капитального ремонта, была вынуждена по требованию прокуратуры вернуть их в фонд капитального ремонта [14]. Подобные факты указывают на необходимость усиления не только последующего, но и предварительного надзора за формированием и расходованием средств фондов капитального ремонта [2, 3].

Не менее остро проблема проявляется и в сфере тарифного регулирования. Ситуация здесь характеризуется еще более значительными масштабами нарушений. По данным Генеральной прокуратуры РФ, в отопительном сезоне 2025–2026 гг. выявлено свыше 12 тыс. нарушений в сфере тарифного регулирования; прокуроры внесли более 7 тыс. актов реагирования, по материалам которых возбуждено 43 уголовных дела [5]. Объем необоснованных расходов, включенных в тарифы ресурсоснабжающих организаций, оценивается в 11,7 млрд руб. [5]. В Ростовской области

статистика также показательна: за 2025 год донскими прокурорами пресечено более 140 тыс. нарушений, возбуждено более 500 уголовных дел, при этом нарушения жилищных прав граждан составили значительную часть - свыше 9 тыс. [8].

Типичные нарушения в рассматриваемой сфере включают: включение в тарифы затрат, не связанных с производственной деятельностью или не подтвержденных экономически; применение завышенных коэффициентов индекса потребительских цен при установлении платы за содержание и ремонт жилья; начисление платежей без утвержденных в установленном порядке тарифов [4, 5]. Так, прокуратура Бахчисарайского района Республики Крым установила, что администрацией сельского поселения при установлении платы за содержание и ремонт многоквартирных домов применен завышенный коэффициент индекса потребительских цен, что привело к необоснованному завышению тарифа; аналогичные нарушения выявлены при изучении еще четырех нормативных правовых актов [16]. В Красноярском крае новые тарифы были утверждены без экономического обоснования, что привело к резкому увеличению ежемесячной стоимости услуг - до 70% [5].

Ростовская область демонстрирует широкий спектр нарушений в тарифной сфере, подтверждённых прокурорской и судебной практикой. В городе Гуково прокуратура установила, что на протяжении четырёх месяцев жильцам 35 многоквартирных домов начислялась завышенная плата за содержание жилья; после вмешательства надзорного органа гражданам был произведён перерасчёт на общую сумму почти 600 тыс. рублей [9]. В городе Шахты длительное время водоснабжение жителей микрорайона Артём осуществлялось ненадлежащим образом из-за аварийного состояния трубопровода, при этом потребители в полном объёме оплачивали услугу; по результатам рассмотрения представления прокуратуры почти 1,5 тыс. жителей получили перерасчёт на сумму свыше 2,5 млн рублей [10]. В Ростове-на-Дону после проверки прокуратуры Железнодорожного района жильцам многоэтажки на улице

Разина был сделан перерасчёт за отопление на сумму почти 150 тыс. рублей, а виновное должностное лицо привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.23 КоАП РФ [11]. Особый общественный резонанс вызвал скандал с завышенными платежами за отопление и электроснабжение в ростовском микрорайоне Суворовский, где почти стотысячный жилмассив обслуживается АО «Краснодартеплосеть»; жители обратились в прокуратуру Ростовской области, и после вмешательства надзорного органа был обещан перерасчёт за октябрь 2025 года [12]. Кроме того, в Ростовской области зафиксированы случаи, когда управляющая компания без согласования с собственниками применяла завышенные тарифы, что повлекло наказание руководства компании и компенсацию жителям [6, 8].

Особую тревогу вызывает то обстоятельство, что нарушения в тарифной сфере зачастую носят не единичный, а системный характер и связаны с действиями (бездействием) органов тарифного регулирования [4, 5]. Как отметила Председатель Совета Федерации В. И. Матвиенко, управляющие компании достигли «небывалого мастерства в творческом счетоводстве», маскируя под производственную необходимость произвольные расходы, а государственные органы, отвечающие за тарифную политику, это допускают [15]. Это ставит перед прокурорским надзором задачу не только реагирования на конкретные факты завышения тарифов, но и оценки качества работы самих регулирующих органов [3, 16]. В связи с этим проведенный анализ позволяет выделить несколько взаимосвязанных проблем, решение которых выходит за рамки собственно надзорной деятельности. Прежде всего, сохраняется фрагментарность правового регулирования: отношения по капитальному ремонту и тарифообразованию регулируются значительным массивом нормативных актов федерального, регионального и муниципального уровней, что создает условия для злоупотреблений и затрудняет прокурорский контроль [2, 3, 4]. Во-вторых, отсутствуют единые прозрачные критерии экономической обоснованности затрат, включаемых в тарифы, и эффективности использования средств фондов капитального ремонта, что вынуждает прокуратуру и суды

восполнять этот пробел в правоприменительном порядке [2, 5]. В-третьих, прокурорский надзор в значительной степени ориентирован на последующее реагирование (иски, представления, протесты), тогда как превентивный потенциал надзора используется недостаточно [3]. К этому следует добавить, что опыт Ростовской области иллюстрирует как результативность судебной формы защиты, инициируемой прокурорами, так и сохраняющиеся институциональные ограничения [6–12]. С одной стороны, суды стабильно удовлетворяют требования прокуроров: о понуждении к проведению капитального ремонта муниципального жилья, о перерасчёте завышенных платежей за водоснабжение, отопление и содержание жилья [6, 9–12]. С другой - повторяемость однотипных нарушений (завышение тарифов, срыв сроков капремонта) свидетельствует о том, что меры последующего реагирования не устраняют их системных причин [5, 8]. Показательно, что даже при снижении общего числа выявленных нарушений в отдельные периоды проблемы носят устойчивый характер: так, если в 2022 году в сфере ЖКХ Ростовской области выявлялось более 8,5 тыс. нарушений, то в 2025 году только нарушений жилищных прав зафиксировано свыше 9 тыс., что говорит о стабильно высоком уровне нарушаемости в данной сфере [8].

Таким образом, эффективность прокурорского надзора в ЖКХ зависит не только от активности и профессионализма прокуроров, но и от устранения системных причин нарушений [3, 5]. Представляется необходимым: во-первых, законодательно закрепить обязательные критерии экономической обоснованности тарифов и методику оценки эффективности расходования средств на капитальный ремонт [2, 4]; во-вторых, усилить предварительный надзор на стадиях утверждения тарифов и формирования региональных программ капитального ремонта [3, 5]; в-третьих, обеспечить регулярный мониторинг исполнения ранее вынесенных актов прокурорского реагирования с оценкой их фактического эффекта для граждан [3, 6–12]. Только при таком подходе прокурорский надзор из средства реагирования на уже наступившие негативные последствия превратится в действенный инструмент

предупреждения нарушений и обеспечения устойчивости жилищно-коммунальной сферы.

## СПИСОКИСПОЛЬЗОВАННОЙЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом действующих поправок).
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в действующей редакции).
3. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в действующей редакции).
4. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (в действующей редакции).
5. Генеральная прокуратура Российской Федерации. О результатах надзора за исполнением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства в отопительном сезоне 2025–2026 гг. : официальные материалы.
6. Прокуратура Ростовской области. В Ростове-на-Дону по требованию прокуратуры произведен капитальный ремонт квартир муниципального жилищного фонда : сообщение от 04.03.2026.
7. НКО «Фонд капитального ремонта Ростовской области». Совещание с участием прокурора области, министра ЖКХ и директора Фонда капитального ремонта : официальный сайт.
8. Итоги работы донской прокуратуры // ДОН 24. 2026. 17 февраля.
9. В Гуково провели перерасчет платы за содержание 35 домов на 600 тысяч рублей // Коммерсантъ. 2026. 17 июля.
10. Генеральная прокуратура Российской Федерации. В Ростовской области после
вмешательства прокуратуры произведен перерасчет оплаты за водоснабжение на сумму свыше 2,5 млн рублей : сообщение от 08.03.2025.
11. Жильцам многоэтажки в Ростове сделали перерасчет после переплаты за отопление // Комсомольская правда — Ростов-на-Дону. 2026. 18 июня.
12. Ростовчане добились перерасчета: обращение в прокуратуру // 161.ru. 2025. 24 ноября.

13. Власти РФ поручили контролировать тарифы в ЖКХ на стабильном уровне //Клиентправ. 2026. 22 апреля.
14. Прокуратура Кировской области. Прокуратура через суд обязала регионального оператора организовать работы по капитальному ремонту крыши, фасада и фундамента многоквартирного дома// сообщение от 04.08.2025.
15. Прокуратура Приморского района Санкт-Петербурга. О нарушениях при проведении капитального ремонта жилых домов : материалы проверки, 2025.
16. Прокуратура Республики Крым. В Бахчисарайском районе прокуратура добивается снижения тарифов за содержание многоквартирных домов : сообщение от 07.11.2025.
17. Прокуратура Самарской области. Суд обязал Фонд капитального ремонта организовать ремонтные работы в трех многоквартирных домах г. Сызрани : сообщение от 04.10.2024.