

ЭВОЛЮЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ИНСПЕКЦИИ

Ирина Дмитриевна Колмакова¹,
Ариана Леонидовна Лобода²

¹ Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия, kolmirina@mail.ru

² Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия, ariana.gr120503@gmail.com

Аннотация. Отражены исторические аспекты становления и развития контрольно-надзорной деятельности в части управления жилищным имуществом. С возрастанием уровня жизни населения меняется роль государственных органов власти в сфере контроля за соблюдением жилищного законодательства и качеством предоставления коммунальных услуг. В связи с этим деятельность государственных жилищных инспекций приобретает особое значение.

Ключевые слова: государственная жилищная инспекция, контрольно-надзорная деятельность, жилой фонд, лицензирование деятельности, главный государственный жилищный инспектор

Для цитирования: Колмакова И. Д., Лобода А. Л. Эволюционные аспекты контрольно-надзорной деятельности на примере государственной жилищной инспекции // Общество, экономика, управление. 2025. Т. 10, № 4. С. 11–17. DOI: 10.47475/2618-9852-2025-10-4-11-17

Original article

EVOLUTIONARY ASPECTS OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES ON THE EXAMPLE OF THE STATE HOUSING INSPECTORATE

Irina D. Kolmakova¹, Ariana L. Loboda²

¹ Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia
kolmirina@mail.ru

² Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia
ariana.gr120503@gmail.com

Abstract. The article reflects the historical aspects of the development of the formation of control and supervisory activities in the field of housing property management. With the gradually increasing standard of living, its cardinal changes in the context of historical development, there is a need to create a separate level of government that would exercise control in the field of compliance with housing legislation and the quality of public services, where the activities of the State Housing Inspectorate are of particular importance.

Keywords: state housing inspectorate, control and supervisory activities, housing stock, licensing of activities, chief state housing inspector

For citation: Kolmakova ID, Loboda AL. Evolutionary Aspects of Control and Supervisory Activities on the Example of the State Housing Inspectorate. *Society, economy, management*. 2025;10(4):11-17. (In Russ.). DOI: 10.47475/2618-9852-2025-10-4-11-17

Деятельность государственных жилищных инспекций (далее — ГЖИ) многогранна и чрезвычайно необходима для формирования высоких стандартов уровня жизни населения. Во многом

роль ГЖИ является незаметной, но при этом деятельность данного органа власти отражается на жизни каждого человека. Несомненно, что ГЖИ создаются с целью контроля за соблюдением жилищного законодательства, защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, а также

обеспечения безопасных и комфортных условий для проживания.

В условиях перехода к инновационной экономике, с появлением инновационных решений, разработок и технологий деятельность ГЖИ модернизируется и совершенствуется.

Анализируя этапы развития и становления института собственности в России, можно убедиться в том, насколько ГЖИ в своем современном представлении является особым органом власти. Исходя из этого важным является изучение исторических аспектов развития ГЖИ.

Развитие органов власти, которые по своим полномочиям были аналогичны современной государственной жилищной инспекции, тесно взаимосвязано с развитием понятия собственности в России, поскольку именно ее наличие и предопределило необходимость в создании данного органа государственной власти. Институт собственности является одним из фундаментальных столпов любого общества, определяя отношения людей к материальным и нематериальным благам, а также их взаимодействие по поводу этих благ. В России, в силу ее уникального исторического пути, развитие этого института было особенно сложным, противоречивым и всегда зависело от политических, социальных и экономических трансформаций.

В Древнем государстве (до IX в.) института собственности не существовало как такового вовсе. Понятие о собственности ограничивалось имеющимися земельными участками, которые, как правило, находились в собственности у родовых или соседских общин. На заре российской государственности, в период Древнерусского государства, доминировала общинная (коллективная) собственность на землю. Основной формой организации жизни были славянские общины, где земля считалась общей, а право на ее использование определялось принадлежностью к общине. Однако уже тогда начали формироваться элементы частной собственности, прежде всего на движимое имущество (скот, орудия труда, утварь, драгоценности).

Именно в это время появляется собственность, которой был присущ феодальный характер, где феодалы безвозмездно присваивали труд крестьян или продукты их труда в виде феодальной ренты. За сохранностью собственности, которая была в общинном пользовании, отвечали крестьяне самостоятельно. Отдельного органа, который бы выполнял данные функции, не было. В правовом аспекте также не было специально изданных законов, которые бы регулировали понятия собственности, общего имущества, с которыми сталкивается современный человек. Своеобраз-

ные представления о собственности, субъектах права собственности и порядке обращения с нею издавались в ранних русских кодексах — Русская Правда и Правда Ярославичей. Соответственно не было четких критериев дифференцирования земель на государственные, корпоративные (церковные) и частные, ровно как еще не были развиты институты правомочий владения, пользования и распоряжения земельной собственностью [4]. Уже тогда обозначалась роль статуса человека, что означало прямую зависимость от тех привилегий, которые он мог получить. Лица рабского состояния (челядь и холопы) не могли быть субъектами права, однако так называемые «ролевые» холопы в случае, если их «сажали на землю», в отличие от холопов «обельных», определенным движимым имуществом обладать могли, хотя земля оставалась в собственности хозяина [5].

С развитием государства, в X–XI вв. происходило постепенное освоение новых территорий и появлялись первые наметки частной собственности, но государство всё еще являлось монополистом в данной сфере, как и во многих других. С X в. по начало XV в. собственность так и ограничивалась общинами и приобретала вид коллективной формы собственности. К концу XV в. поместная форма землевладения была уже ведущей, а дворяне (помещики) выделились в самостоятельный класс [3]. Институт собственности в то время был еще недостаточно развит, не было и отдельных органов власти, выполнявших функции жилищной инспекции.

В дореволюционной России не существовало отдельных организаций, выполнявших функции контроля и надзора за соблюдением прав людей в сфере жилищных отношений. В развитии страны преобладал аграрно-индустриальный уклон, что отражалось и в занятиях людей (большая часть — 82 % жителей проживали в сельской местности), и на качестве жилья (собственные избы без элементарных удобств в проживании). Накануне Первой мировой войны жилищный фонд городов России составлял 180 млн м², из которых 80 % составляли одноэтажные деревянные и малоразмерные дома, находившиеся в собственности граждан [6].

Но уже в 1917 г., в период между Февральской и Октябрьской революциями в Москве впервые были предприняты положительные попытки кратковременного создания жилищной инспекции (в Пятницком и Арбатско-Пречистенском районах), которые прекратили свое существование в связи с ликвидацией районных дум.

В Советской России начало работы жилищной инспекции принято отсчитывать с момента из-

дания Постановления НКВД РСФСР от 30 октября 1917 г., которое содержало право городского самоуправления учреждать жилищные инспекции. В 1921 г. НКВД РСФСР упразднили, а его функции были переданы входящему в состав ее организационной структуры отделу местного хозяйства. В 1920 г. данный отдел получит название коммунального отдела, а в 1921 г. его реорганизуют в Главное управление коммунального хозяйства (ГУКХ) НКВД. Его полномочия затрагивали деятельность органов местного самоуправления по вопросам жилищного хозяйства и его эксплуатации до 1930 г. [6].

Процесс становления и развития жилищных инспекций неразрывно связан с эволюцией жилищных отношений и стремлением государства обеспечить комфортные и безопасные условия проживания для своих граждан. Полномочием жилищной инспекции являлось проведение жилищной политики, расширение прав человека на пользование, владение и распоряжение собственностью.

Государственная жилищная инспекция играет ключевую роль в обеспечении защиты прав граждан на жилище посредством осуществления надзорных функций и правоприменительной деятельности [7].

До начала 1990-х гг. в СССР доминировал государственный жилищный фонд, управление которым осуществлялось через ЖЭКи (жилищно-эксплуатационные конторы) и местные советы.

Надзор за состоянием жилья и качеством услуг был распределен между различными ведомствами, партийными органами и профсоюзами, но отсутствовала единая, специализированная и независимая структура, призванная комплексно контролировать соблюдение жилищного законодательства.

Государство расширяло перечень форм поддержки для своих граждан в области обеспечения жильем. Появилась необходимость перевода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, а также государство начало предоставлять субсидии при их оплате, что создало почву, подразумевающую необходимость в обеспечении контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда на государственном уровне. Тогда в стране на протяжении долгих лет существовало только распоряжение государственным имуществом, вопрос об использовании этого имущества решался на основе имеющихся норм. Поэтому использование зданий и сооружений осуществлялось только на основании государственных норм и решений органов местного самоуправления, в результате чего неиспользуемые площади жилых зданий использовались нерационально [2]. Так возникла необходимость в создании единого органа с сфере жилищных отношений контрольно-надзорного характера. Данные об основных этапах становления и развития государственной жилищной инспекции в целях систематизации полученной информации представлены в хронологическом графе (рис. 1).

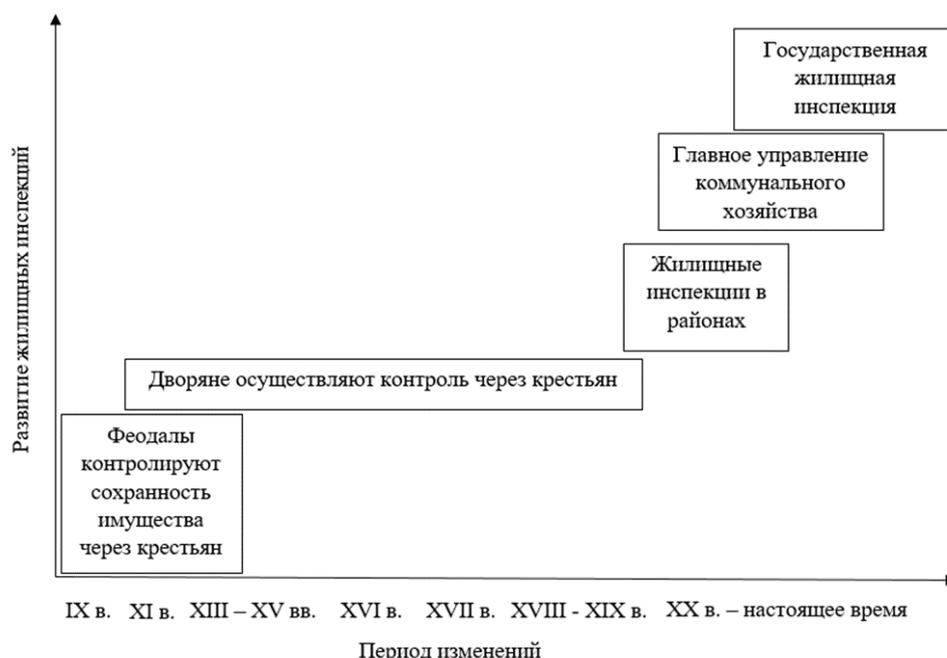


Рис. 1. Хронологический граф становления и развития государственной жилищной инспекции
 Fig. 1. Chronological graph of the formation and development of the state housing Inspectorate

На рис. 1 показана эволюция контрольно-надзорных органов в части сохранения жилищного фонда. В связи с этим важно рассмотреть текущие функции ГЖИ в РФ.

Впервые ГЖИ была утверждена на основании Постановления Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. № 1086 «О государственной жилищной инспекции»¹, что создало новый виток в ее развитии в качестве отдельного органа государственной власти.

ГЖИ — орган исполнительной власти в РФ, обязанностью которого является контроль состояния жилищного фонда страны. По официальным данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат), к концу 2022 г. общий жилой фонд страны составил 4,132 млрд м² [9].

ГЖИ является самостоятельным структурным подразделением системы органов исполнительной власти. Но в действительности ГЖИ не всегда представлена отдельным органом власти, иногда встречается ее наличие в составе иного органа исполнительной власти в качестве департамента (Свердловская обл. и др.) или комитета (Ленинградская обл. и др.).

В Челябинской области ГЖИ была создана в 1998 г. на основании постановления губернатора Челябинской области П. И. Сумина в рамках проводимой программы по реализации жилищной реформы. ГЖИ Челябинской области наделялась правами юридического лица.

Главная задача ГЖИ Челябинской области заключалась в контроле за обеспечением прав и законных интересов граждан и государства при предоставлении населению жилищных и коммунальных услуг, отвечающих требованиям федеральных стандартов качества, использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его принадлежности.

В мае 2011 г. Правительство Челябинской области приняло решение о ликвидации данного органа государственной власти. Затем его включили в состав Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. Так продолжалось до 2014 г. Затем, когда было проанализировано и выяснено, что на данную структуру возложено чрезмерное количество функций, ГЖИ снова выделили в качестве самостоятельной структуры на основании постановления губернатора Челябинской

области². Данное выделение на сегодняшний день ГЖИ в качестве отдельного самостоятельного органа есть далеко не во всех субъектах РФ.

ГЖИ во всех субъектах РФ осуществляют надзор:

- за содержанием твердого дорожного покрытия и тротуаров на придомовой территории;
- управляющими организациями, осуществляющими обслуживание многоквартирных домов (далее — МКД);
- стенами домов, фундаментом, выявляет наличие, характер и величину трещин в перекрытиях, отслоения защитного слоя бетона и оголения арматуры, следит за целостностью оконных и дверных заполнений, за отслоением краски от стен;
- за торчащими электропроводами, за уборкой снега и мусора;
- за пожарной безопасностью МКД;
- за уборкой и санитарно-гигиенической очисткой помещений общего пользования, а также земельного участка, входящего в состав общего имущества, за сбор и вывоз жидких бытовых отходов, за мерами пожарной безопасности, за мерами по озеленению и благоустройству, по энергосбережению, за инженерными системами водоснабжения и электрического оборудования, входящего в состав общего имущества;

выдает разрешение (лицензию) управляющим организациям в сфере ЖКХ;

по жалобе граждан осуществляет внеплановые выездные проверки, выдает предписания управляющим организациям об устранении нарушений, в судебном порядке лишает лицензий [1].

Все полномочия ГЖИ можно разделить на три блока: технические, экономические, юридические. Помимо полномочий, входящих в эти блоки, на ГЖИ также возложены надзорные полномочия и лицензионный контроль, заключающиеся в выявлении, пресечении и предупреждении появляющихся отклонений от заданных параметров нормы.

Лицензионная деятельность ГЖИ регламентируется несколькими нормативно-правовыми актами, к которым относится Жилищный кодекс РФ, Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»³.

¹ О государственной жилищной инспекции: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1996 г. № 1086 (ред. от 25.06.2012) [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4564/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения: 27.10.2024)

² О создании Главного управления «Государственная жилищная инспекция Челябинской области: Постановление Губернатора Челябинской области от 15.05.2014 № 364 (последняя редакция) // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW169&n=101057> / (дата обращения 21.10.2024)

³ О лицензировании отдельных видов деятельности Российской Федерации

Заслуга нашего региона в сфере осуществления лицензионной деятельности заключается в том, что область одной из первых начала осуществлять процедуру лицензирования, создав лицензионную комиссию. В ГЖИ Челябинской области был создан отдел лицензирования в связи с изменениями, принятыми федеральным законодательством «О внесении изменений в ЖК РФ, отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ»¹.

Большую роль в деятельности ГЖИ играет Главный государственный жилищный инспектор, должность которого во многом является уникальной для органов исполнительной власти в РФ. Главный государственный жилищный инспектор РФ осуществляет координацию деятельности органов государственного жилищного надзора и органов муниципального жилищного контроля при осуществлении ими государственного жилищного надзора, регионального государственного лицен-

сской Федерации: федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ (последняя редакция) // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113658/ (дата обращения 27.10.2024)

¹ О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 № 255 — ФЗ (последняя редакция) // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165895/ (дата обращения 27.10.2024).

зионного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности по управлению МКД, муниципального жилищного контроля, направление высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) представления об освобождении от должности руководителя органа государственного жилищного надзора, а также иные полномочия, установленные Правительством РФ².

Таким образом, в своем становлении и развитии ГЖИ прошла несколько этапов. Исторические аспекты становления и развития данного органа исполнительной власти подтверждают взаимосвязь деятельности ГЖИ с политикой государства в сфере обеспечения жильем. Целью устойчивого роста и развития экономики является повышение уровня жизни населения, в том числе путем обеспечения качественным жильем [8]. Ежедневная деятельность ГЖИ выступает гарантом обеспечения жителей жизненно важными услугами, столь необходимыми для цивилизованного и комфортного проживания с непосредственным соблюдением прав и законных интересов граждан в контексте пользования, владения и распоряжения своей собственностью в жилом фонде.

² Жилищный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон № 188-ФЗ: принят Государственной Думой 29 декабря 2004 г. : одобр. Советом Федерации 24 декабря 2004 г. (с изменениями и дополнениями) // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/ (дата обращения 23.10.2024).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Арсланбекова А. З., Мурсалов Ф. А. Субъекты государственной контрольно-надзорной деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве и их компетенция // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2020. Т. 35, № 3. С. 1–7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/subekty-gosudarstvennoy-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-zhilischno-kommunalnom-hozyaystve-i-ih-kompetentsiya/viewer> (дата обращения: 25.10.2025).
2. Давлетов И. Х., Маманазаров О. Ш. Вопросы управления, сохранения и модернизации многоквартирного жилищного фонда // Бюллетень науки и практики. 2020. Т. 6, № 2. С. 1–9. DOI: 10.33619/2414-2948/51/20/. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-upravleniya-sohraneniya-i-modernizatsii-mnogokvartirnogo-zhilischnogo-fonda/viewer> (дата обращения: 25.10.2025).
3. Мантул Г. А. Генезис института собственности на Руси // Философия права. 2024. № 3 (64). С. 1–4. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70721806/> (дата обращения 21.10.2025).
4. Мустакимов Н. С., Попрухина Е. А. Исторический аспект регулирования правоотношений собственности на землю в России // Марийский юридический вестник. 2021. № 4 (19). С. 1–6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskij-aspekt-regulirovaniya-pravoотношений-sobstvennosti-na-zemlyu-v-rossii/viewer> (дата обращения: 25.10.2025).
5. Сигалов К. Е. Представления о характере собственности и способах ее закрепления в средневековой России // Общество и право. 2024. № 1 (47). С. 1–5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predstavleniya-o-haraktere-sobstvennosti-i-sposobah-ee-zakrepleniya-v-srednevekovoy-rossii/viewer> (дата обращения: 25.10.2025).
6. Тарасова Н. В. Административно-правовой статус государственной жилищной инспекции в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 2. С. 136–144. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-pravovoy-status-gosudarstvennoy-zhilischnoy-inspektsii-v-rossiyskoy-federatsii/viewer> (дата обращения: 25.10.2025).

7. Колмакова И. Д., Колмакова Е. М. Проблемы экономической безопасности в условиях многополярности современного мира : монография. Ч. 2. / под ред. А. В. Карпушкиной. Челябинск : Издательский центр ЮУрГУ, 2025.
8. Колмакова И. Д., Колмакова Е. М. Состояние социально-трудовой сферы в контексте стратегии достижения целей устойчивого развития // Вестник Челябинского государственного университета. 2022. № 11 (469). С. 81–91.
9. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения 21.10.2025).

REFERENCES

1. Arslanbekova AZ, Mursalov F. A. Sub'yekty gosudarstvennoy kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v zhilishchno-kommunal'nom khozyaystve i ikh kompetentsiya [Entities of state control and supervisory activities in housing and communal services and their competence]. *Yuridicheskiy vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta* [Legal Bulletin of Dagestan State University]. 2020;35(3):1-7. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/subekty-gosudarstvennoy-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-zhilishchno-kommunalnom-hozyaystve-i-ih-kompetentsiya/viewer>, accessed: 25.10.2025. (In Russ).
2. Davletov IKh, Mamanazarov OSh. Voprosy upravleniya, sokhraneniya i modernizatsii mnogokvartirnogo zhilishchnogo fonda [Issues of management, preservation and modernization of multi-apartment housing stock]. *Byulleten' nauki i praktiki* [Bulletin of Science and Practice]. 2020;6(2):1-9. DOI: 10.33619/2414-2948/51/20/ Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-upravleniya-sohraneniya-i-modernizatsii-mnogokvartirnogo-zhilishchnogo-fonda/viewer>, accessed: 25.10.2025. (In Russ).
3. Mantul GA. Genezis instituta sobstvennosti na Rusi [Genesis of the Institute of Property in Rus']. *Filosofiya prava* [Philosophy of Law]. 2024;(3(64):1-4. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70721806/>, accessed: 21.10.2025. (In Russ).
4. Mustakimov NS, Poprukhina EA. Istoricheskiy aspekt regulirovaniya pravootnosheniy sobstvennosti na zemlyu v Rossii [Historical aspect of regulation of legal relations of land ownership in Russia]. *Mariyskiy yuridicheskiy vestnik* [Mari legal bulletin]. 2021;(4(19):1-6. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskiy-aspekt-regulirovaniya-pravootnosheniy-sobstvennosti-na-zemlyu-v-rossii/viewer>, accessed: 25.10.2025. (In Russ).
5. Sigalov KE. Predstavleniya o kharaktere sobstvennosti i sposobakh yeye zakrepleniya v srednevekovoy Rossii [Ideas about the nature of property and the methods of securing it in medieval Russia]. *Obshchestvo i pravo* [Society and law]. 2024;(1(47):1-5. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/predstavleniya-o-haraktere-sobstvennosti-i-sposobah-ee-zakrepleniya-v-srednevekovoy-rossii/viewer>, accessed: 25.10.2025. (In Russ).
6. Tarasova NV. Administrativno-pravovoy status gosudarstvennoy zhilishchnoy inspektsii v Rossiyskoy Federatsii [Administrative and legal status of the state housing inspection in the Russian Federation]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Legal policy and legal life]. 2020;(2):136-144. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-pravovoy-status-gosudarstvennoy-zhilishchnoy-inspektsii-v-rossiyskoy-federatsii/viewer>, accessed: 25.10.2025. (In Russ).
7. Kolmakova ID, Kolmakova EM. Problemy ekonomicheskoy bezopasnosti v usloviyah mnogopolyarnosti sovremennogo mira: monografiya. Chast' 2. Chelyabinsk, Izdatel'skiy centr YuUrGU; 2025. (In Russ).
8. Kolmakova ID, Kolmakova EM. Costoyanie social'no-trudovoy sfery v kontekste strategii dostizheniya celej ustojchivogo razvitiya. *Vestnik CHelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2022;11(469):81-91. (In Russ).
9. Ofitsial'nyy sayt Federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki [Official website of the Federal State Statistics Service]. Available at: <https://rosstat.gov.ru/>, accessed: 21.10.2025. (In Russ).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

И. Д. Колмакова — доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой инноватики и управления.

А. Л. Лобода — магистрант факультета экономики и управления Челябинского государственного университета.

INFORMATION ABOUT THE authors

I. D. Kolmakova — Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Innovation and Management.

A. L. Loboda — Master's Student at the Faculty of Economics and Management of Chelyabinsk State University.

Вклад авторов: оба автора сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.
The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted: 13.10.2025
Принята к публикации / Accepted for publication: 26.11.2025