

Р. С. Павловский, д-р юрид. наук,

В. В. Власенко, прокурор отдела
Харьковской облпрокуратуры.
Харьков

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ЖИЛИЩНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН

Жилищное законодательство суверенного государства, развивая конституционные положения, обстоятельно урегулировало структуру жилищного фонда, формы и методы управления его объектами, условия и порядок обеспечения сохранности жилищного фонда, закрепило жилищные права и обязанности граждан. В общих чертах предусмотрена ответственность граждан и должностных лиц за ненадлежащее использование жилищного фонда и другие нарушения жилищного законодательства.

Делом особой социальной значимости является решение жилищной проблемы с тем, чтобы практически каждая семья в республике имела отдельное жилье. Этому призваны способствовать крупные масштабы жилищного строительства за счет государственных средств, более широкое развитие кооперативного и индивидуального строительства, а также реконструкция, обновление и повышение сохранности жилого фонда, усиление контроля за его распределением.

Большое внимание стало уделяться качеству жилищного строительства, повышению комфортности, совершенствованию технического оснащения квартир и домов. Однако проблема обеспечения жильем остается по-прежнему острой. На начало 1992 года всего в республике в городских поселениях на учете для улучшения жилищных условий состояло 2,5 млн. семей и одиночек. Свыше 310 тыс. человек проживают в ветхих и аварийных домах. В связи с этим нуждается в ускоренном решении ряд сложных вопросов расширения жилищного строительства и капитального ремонта домов.

Одновременно большое значение приобретают реальное гарантирование и обеспечение жилищных прав граждан, социальной справедливости при распределении жилья, соблюдение гражданами жилищных обязанностей, рациональное управление жилищным фондом, его сохранностью, повышение ответственности за нарушение жилищного законодательства.

Предписаниями законодательства установлено, что граждане обязаны бережно относиться к дому, в котором они проживают, использовать жилое помещение в соответствии с его назначением, соблюдать правила пользования жилыми помещениями, экономно расходовать воду, газ, электрическую и тепловую энергию. За нарушение жилищного законодательства к виновным гражданам или должностным лицам могут применяться различные виды юридической ответственности.

Большое значение в системе ответственности за нарушения жилищного законодательства имеет результативное применение административной ответственности. Наряду с иными административно-правовыми средствами (мерами предупреждения, восстановления и пресечения) наложение административных взысканий на непосредственных нарушителей жилищных прав граждан позволяет оперативно устранять выявленные нарушения, повышает эффективность воспитания граждан в духе соблюдения жилищного законодательства, способствует предупреждению новых правонарушений.

В 1984 году в Украине введена административная ответственность за нарушение порядка постановки на учет и сроков заселения жилых домов и жилых помещений (ст. 149 КоАП УССР). Административные взыскания в виде штрафа (в размере до ста рублей) за указанные нарушения могут налагаться только на виновных должностных лиц. Разумеется, административной ответственности подлежат лишь работники, в круг должностных обязанностей которых входит непосредственное обеспечение порядка постановки на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, снятия с учета и предоставления гражданам жилых помещений. К работникам такого должностного уровня относятся руководители предприятий, председатели жилищно-строительных кооперативов, руководители ЖЭО, ЖЭУ, зав. отделами, ведающими учетом и распределением жилья и т. д. Необходимо отметить, что руководители ЖЭО и ЖЭУ могут привлекаться к административной ответственности и за несоблюдение установленных сроков заселения жилых домов и жилых помещений. Нарушение порядка постановки на учет и сроков заселения жилья должны быть умышленными. Должностное лицо сознает, что совершает действия (бездействия) противоправно, предвидит его вредные последствия, сознательно допускает их наступление. В зависимости от конкретной ситуации не исключая

ется и совершение рассматриваемого правонарушения по неосторожности (несоблюдение порядка предоставления гражданам жилых помещений, установленного срока заселения домов).

Протокол о нарушении правомочно составить уполномоченное на то должностное лицо, а дело рассматривается административной комиссией по месту жительства нарушителя (ст. 255 КоАП УССР).

Обобщение практики деятельности административных комиссий г. Харькова показывает, что такие дела — явление весьма редкое, хотя порядок постановки на учет и предоставление жилых помещений, сроки заселения жилья нарушаются часто (подтверждением тому служат многочисленные обращения граждан в Советы, органы прокуратуры, к средствам массовой информации). В связи с тем, что ответственными за постановку на учет и заселение жилья выступают, как правило, руководители администрации ЖЭО, сложилась явно идущая в разрез с законом практика. Указанные руководители в случае выявления с их стороны грубых и систематических нарушений ст. 149 КоАП УССР не привлекаются к административной ответственности, а наказываются в дисциплинарном порядке. Несоблюдение сроков заселения жилых домов и жилых помещений зачастую обусловлено объективными причинами (например, ордера новоселам были выданы в декабре, а дом был заселен летом следующего года, поскольку строители сдали его с многими недоделками), что само по себе снимает вопрос об административной ответственности.

По мнению многих практических работников, содержание ст. 149 декларативно, реально не увязано с современным уровнем решения жилищной проблемы. Ее применению препятствуют объективные факторы или действующее правило о том, что решения о постановке на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, равно, как и о снятии с учета, принимается коллегиально. Кроме того, действие статьи фактически не распространяется на должностных лиц ведомственного фонда, ибо контроль за соблюдением порядка постановки на учет, предоставления жилых помещений, сроков заселения жилья возложен на жилищно-коммунальные органы, которые к указанному фонду прямого отношения не имеют.

Думается, что административную ответственность за нарушение порядка постановки на учет и сроков заселения жилья, как нереальную, целесообразно упразднить. В нынешних условиях более эффективным будет дисциплинарное воздействие. Особенно его следует использовать при установлении фактов непринятия должностными лицами мер к своевременному заселению пустующего жилья. Известно, что по различным бюрократическим причинам, а также ввиду слабой работы в данном направлении ЖЭО, бесконтрольности и низкой требовательности Советов месяцами остаются бесхозными сотни квартир, что не только наносит матери-

альный ущерб, но и вызывает справедливое возмущение граждан. Административным проступком признается нарушение правил пользования жилыми домами и жилыми помещениями (ст. 150 КоАП Украины). Обычно, как это видно из анализа практических материалов, оно выражается в несоблюдении правил содержания мест общего пользования, лестничных клеток, лифтов, подъездов, придомовых территорий. Встречаются нарушения правил эксплуатации жилых домов, жилых помещений и инженерного оборудования, бесхозяйственное их содержание. Со стороны граждан допускаются самовольное переоборудование и перепланировка жилых домов и жилых помещений, их оборудования и объектов благоустройства.

Общеобязательные правила пользования жилыми домами и жилыми помещениями утверждены правительством республики.

Их требования распространяются на жилые дома и жилые помещения государственного и общественного жилищного фонда, а также ЖСК. Нарушение правил пользования жилыми домами и жилыми помещениями влекут предупреждение или наложение штрафа в размере до 10 рублей в отношении граждан и предупреждение или наложение штрафа на должностных лиц — до 50 рублей. Протокол о нарушении составляется уполномоченным на то должностным лицом жилищно-коммунального органа. Рассматривается дело административной комиссией по месту жительства нарушителя.

Нарушения правил пользования жилыми домами и жилыми помещениями (самовольное переоборудование и перепланировка жилых помещений, использование их не по назначению, порча помещений, лифтов и т. п.) отличаются умышленным характером. Многочисленны случаи неосторожных нарушений (несоблюдение правил эксплуатации жилых помещений, оборудования и др.).

Ознакомление с материалами, находящимися у администрации ЖЭО, административных комиссиях, товарищеских судах, у милиции, а также с содержанием публикаций и сообщений средств массовой информации позволяет утверждать, что нарушения правил пользования жильем получили широкое распространение. Более того, наблюдается тенденция к их росту, что обусловлено прежде всего слабым контролем за соблюдением правил пользования жильем, отсутствием требовательности со стороны должностных лиц ЖЭО и жильцам. На низком уровне находится воспитательная работа среди проживающих. Она не направлена на выработку у граждан чувства бережного отношения к жилью как общественному имуществу активного реагирования на проявления бесхозяйственности. Большой вред внешнему виду лестничных клеток подъездов, лифтов, объектов придомовой территории бездумно и почти беспрепятственно наносят подростки. В стороне от действ-

ного контроля остаются домовые комитеты, многие из которых лишь ограничиваются «беседами» с нарушителями, формально реагируют на их противоправное поведение. Широко распространено небрежное отношение жильцов к пользованию водой, газом, туалетами, ваннами, что приводит к заливанию ниже расположенных квартир. В этих случаях сотрудник ЖЭУ и домоуправлений уклоняются от составления протоколов о нарушении ст. 150 КоАП, рекомендуя потерпевшим обращаться в товарищеские суды, хотя ущерб и порой значительный, причиняется непосредственно жилому дому как объекту общественного имущества, приводит к его постепенному разрушению.

По мнению ЖЭО и граждан, административная санкция (сравнительно небольшой штраф, предупреждение) порождает пренебрежительное отношение к соблюдению правил, чувство безответственности. Повидимому, необходимо усилить контроль (все виды контроля) за соблюдением правил, четко установив, в непосредственные обязанности каких должностных лиц входит его осуществление, оперативно реагировать на любые нарушения. Направляя протоколы о правонарушении в административную комиссию, следует обязательно прилагать к нему документ (акт) о причиненном ущербе и требование к виновному о его возмещении (если его сумма не превышает 50 рублей). Необходимо резко увеличить размер штрафа как административного взыскания за нарушение правил пользования жилыми домами и жилыми помещениями (установить размер штрафа для граждан до 1 тыс. рублей), что несомненно повысит дисциплинирующее воздействие административного взыскания. В п. 1 ст. 255 КоАП целесообразно предусмотреть, что протоколы за рассматриваемое нарушение правомочны составлять уполномоченные на то должностные лица ЖЭО и ЖСК. Утверждение перечня таких лиц целесообразно поручить представителю Президента Украины на местах.

К нарушениям жилищных прав граждан относится самовольное занятие жилого помещения (ст. 151 КоАП УССР), проявляющееся в поселении гражданина или семьи без ордера (т. е. вопреки установленному законом порядку) в жилое освободившееся или вновь сооруженное помещение (квартиру, комнату). При этом не имеет значения к какому фонду помещение относится (государственному, общественному, жилищностроительных кооперативов). Правомерность действий лица, занявшего жилое помещение, обязательно должна оспариваться другим гражданином или органом управления. Самоуправное занятие жилого помещения существенно отличается от обычного самоуправства по предмету посягательства, специфике совершенного действия, его субъекту. Самоуправство, административная ответственность за которое определена ст. 186 КоАП УССР, посягает на установленный порядок управления, в то время как самоуправное занятие жилого помещения нарушает жилищные права граждан. Самоуправство может быть допущено не только гражданином, но и должностным лицом, а са-

мовольное занятие жилого помещения — только гражданином. За самоуправные действия должностные лица несут дисциплинарную или уголовную ответственность. Самоуправное занятие жилого помещения фиксируется в последние годы сравнительно редко. Причины, как показывает изучение практических материалов, различны: сложные жилищные условия или отсутствие жилья, наличие пустующих длительное время помещений, полное отсутствие их охраны, своеобразный протест против несправедливого по мнению гражданина, распределения жилья, незаконное согласие работников ЖЭО на занятие жилых помещений, злоупотребление возможностями, которые открылись у жильца (освободилась соседняя комната в коммунальной квартире и т. п.), и др. Самоуправное занятие жилого помещения — действие всегда умышленное: нарушитель сознает противоправность своего поведения, предвидит его вредные последствия, сознательно допускает их наступление. К виновному применяется штраф в размере до пятидесяти рублей. Разумеется, что наряду с административной ответственностью используется и такая мера, как принудительное выселение из самоуправно занятого жилого помещения (обычно в судебном порядке).

Протокол о нарушении ст. 151 КоАП составляется должностным лицом органа внутренних дел или жилищно-коммунального хозяйства, а дело рассматривается административной комиссией по месту жительства нарушителя.

Изучение материалов практически показывает, что самоуправного занятия жилых помещений можно избежать при наличии четкого учета освобождающейся жилой площади, ее оперативного заселения, эффективной охраны вводимых в эксплуатацию жилых домов. В улучшении нуждаются сложившиеся формы индивидуальной работы с претендентами на получение жилья, разъяснение им действующих правил, постоянный контроль за распределением и заселением квартир. Работники жилищных органов должны прогнозировать ситуации, которые могут возникнуть в связи с предполагаемым заселением новых домов и освободившихся жилых помещений. Это позволит предвидеть и избежать нежелательных эксцессов.