



ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ САНКЦИЙ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЕ В ОТРАСЛИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

А. СОКОЛОВСКАЯ,
адъюнкт кафедры административного права и процесса
Киевского национального университета внутренних дел

SUMMARY

The article examines theoretical views of Soviet and Ukrainian scientists on sanctions and paid significant attention to the peculiarities of administrative sanctions for violations in housing.

Keywords: authorization, administrative violations, housing, utilities.

* * *

В предлагаемой статье речь идет об особенностях административных санкций за правонарушение в отрасли жилищно-коммунального хозяйства и предлагаются конкретные меры по улучшению законодательства в данной сфере.

*Мерой ответственности, которая применяется к лицам, которые совершают проступки в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, являются административные санкции, поскольку санкция (от лат. *sanctio* – *нерушимое постановление*) – 1) составная часть нормы права, которая в случае невыполнения нормы определяет мероприятия государственного влияния, главным образом – в форме принуждения; 2) установлен законом порядок обязательного утверждения прокурором постановлений об употреблении мероприятий принудительного характера в случаях, определенных законодательство [1, с.434].*

Анализируя теоретические разработки советских и украинских ученых относительно санкций, целесообразно обратить внимание на несколько подходов во время исследования.

Первый подход предусматривает рассмотрение санкций в более широком понимании, как любые негативные для правонарушителя действия со стороны государства, в лице его уполномоченных органов, при нарушении правовых норм.

Второй подход заключается в рассмотрении санкций как элемента правовой нормы.

Как пишет О.Е. Лейст, “нормы права образуют систему, в пределах которой предписания одних норм охраняются другими правовыми нормами, которые содержат санкции, которые

применяются в случаях, когда не реализуются санкции предыдущего порядка” [2, с.18].

Некоторые научные работники видят в санкции средство конкретизации средств государственного принуждения.

И.И. Веремеенко дает определение санкции как элементу нормы права, установленной государством для ее охраны, что указывает на те меры государственного принуждения, которые применяются к правонарушителям диспозиции нормы с целью исправления и перевоспитания их и других лиц в духе выполнения законов, уважения к правилам общественного существования, а также предупреждения новых правонарушений [3, с.19].

Другие ученые рассматривают санкцию лишь как указания

средств принуждения, направленных на обеспечение выполнения правовых норм [4, с.12] или же объясняют санкцию значительно шире, то есть как наступление всех негативных последствий для лица, которое нарушило права [5, с.178].

Таким образом, применение санкций ставится в зависимость от надлежащего выполнения правовой нормы. То есть, все приходит к выводу, с которым невозможно не согласиться, применение санкции имеет место в случае нарушения или неподобающего соблюдения правовой нормы.

Именно этой особенностью, среди разнообразных принудительных мероприятий, выделяется такое мероприятие как „санкция”.

Да, санкция, как негативная реакция государства на нарушение правовой нормы, возникает при наличии противоправного поведения или неподобающего выполнения общеустановленных правил. Зато государственное принуждение реализуется во многих формах, которые охватывают и санкции. Поэтому, не ограничиваясь только санкциями, принуждение может быть задействовано не только в результате нарушения правовой



нормы, как соответствующая реакция уполномоченных органов, но и в силу возникновения определенных обстоятельств, которые складываются в общественных отношениях.

Впрочем, необходимо отметить, что понятие „санкция” и „административное взыскание” различается между собой.

Административное взыскание являет собой карательные „штрафные” санкции, что, как правило, заключаются в лишении или ограничении определенных прав, благ. Этим достигается цель наказания нарушителя. За совершенный проступок гражданин лишается какого-либо субъективного права, ограничивается его правосубъектность, на него налагаются определены „штрафные” обязанности. Кроме потерь и ограничений административное взыскание влечет для нарушителя еще и состояние так называемой административной уголовности (аналогичной судимости в уголовном праве), которая действует на протяжении года со дня вынесения взыскания. Правовое значение данного состояния заключается в том, что совершение к окончанию этого срока нового правонарушения влечет повышенную ответственность, а иногда изменяется даже его характер - оно признается преступлением.

Ю.П. Битяк считает, что административное взыскание - это форма реагирования государства (его органов) на нарушение той или другой административно-правовой нормы, наступление административной ответственности в виде применения к правонарушителю административного принуждения. Его используют с целью воспитания лица, которое совершило административный проступок, в духе соблюдения законов, уважения к общественному сожительству,

а также предотвращению совершения новых проступков как самим правонарушителем, так и другими лицами [6, с. 182].

Но в вопросе разграничения категорий „санкции» и „административные взыскания” можно согласиться с мнением А.В. Матиоса, который отмечает, что у взысканий ярко выражен „санкционный характер”. Автор говорит, что административное взыскание всегда опирается на санкцию, то есть, административная санкция – структурная часть правовой нормы, которая закрепляет возможность применения административного взыскания и устанавливает его вид. В свою очередь, взыскание – реакция компетентного органа в ответ на совершенный проступок, путем применения (реализации) административной санкции в конкретных правоотношениях.

Согласно ст.23 КУоАП, административное взыскание „является мерой ответственности и применяется с целью воспитания лица, которое совершило административное правонарушение, в духе соблюдения законов, уважения к правилам сожительства, а также предотвращению совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами” [7, с. 15].

Дефиниции административного взыскания в КУоАП и трудах научных работников имеют одинаковое виденье того, что административные взыскания имеют репрессивный, воспитательный и предохранительный характер, поскольку являются неблагоприятными юридическими последствиями в виде наказания за нарушение определенных общественных отношений, общественной безопасности, прав собственности, установленного порядка управления.

Административные взыскания являются одним из видов административного принуждения и имеют все признаки, свойственные ему. В этом случае наблюдается проявление в их диалектической связи как отдельного и общего, однако, общее охватывает все отдельные предметы, отдельное же неполно входит в общее.

По ст. 24 КУоАП за совершение административных правонарушений могут применяться такие виды административных взысканий, как:

- 1) предупреждение;
- 2) штраф;
- 3) конфискация: предмета, который стал орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; денег, полученных в результате совершения административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного данному гражданину (права управления транспортными средствами, права охоты);
- 5) общественные работы;
- 6) исправительные работы;
- 7) административный арест.

Законами Украины могут быть установлены и другие, кроме отмеченных в этой статье, виды административных взысканий.

Законами Украины может быть предусмотрено административное выдворение за пределы Украины иностранцев и лиц без гражданства за совершение административных правонарушений, грубо нарушающих правопорядок.

В ст.24 КУоАП дан перечень взысканий: от менее суровых к более суровым. Однако этот перечень не исчерпывающий, поскольку законами Украины устанавливаются и другие виды административных взысканий в соответствии с пунктом 22 в. 92 Конституции Украины от 28 августа 1996 года №



254к/96-ВР, где предусмотрено, что исключительно законами Украины определяются принципы гражданско-правовой ответственности, деяния, которые являются преступлениями, административными или дисциплинарными проступками и ответственность за них [8].

В отличие от административных взысканий, которые применяются к физическим лицам, формы административной ответственности юридических лиц более разнообразны. В зависимости от содержания их можно разделить на:

✓ мероприятия имущественного характера (финансовые санкции, конфискация имущества, прибыли (дохода) или других незаконно полученных сумм);

✓ мероприятия, связанные с ограничением дееспособности юридических лиц (остановка действия или аннулирование лицензии на осуществление определенного вида деятельности, предоставленной юридическому лицу, ограничения права осуществления определенных видов деятельности);

✓ мероприятия организационного характера (принудительная реорганизация юридического лица, ликвидация юридического лица).

Отмеченную систему административных взысканий, которые применяются к физическим и юридическим лицам, В.К. Колпаков обобщает понятием „административная ответственность лиц, которые совершили административное правонарушение, и это проявляется в виде“:

1. наложение административных взысканий на физических лиц за совершение административных правонарушений;

2. наложение дисциплинарных взысканий на физических лиц за совершение адми-

нистративных правонарушений (ст.15 КУоАП);

3. применение к физическим лицам за совершение административных правонарушений мероприятий влияния, которые не определяются законодателем как административные взыскания (241КУпАП);

4. наложение на юридических лиц за нарушение административно-правовых установленных взысканий, которые не определяются законодателем как административные взыскания (привлечение к ответственности в административном порядке);

5. применение к юридическим лицам за нарушение административно-правовых установленных мероприятий административного влияния, которые не определяются законодателем как взыскание [9].

В действующем КУоАП, законах Украины, которыми урегулирована отрасль жилищно-коммунального хозяйства, предусмотрена административная ответственность за административные правонарушения, в виде административных взысканий, таких как – предупреждение и штраф (это наиболее часто используемые законодателем мероприятия).

Да, предупреждение – это взыскание, которое является степенью наказуемости, направленной на правонарушителя, и которое влечет наступление административной ответственности в виде взыскания за совершение незначительных проступков. Чаще всего оно применяется к лицам, которые впервые совершили проступок, при наличии смягчающих обстоятельств. Это преимущественно воспитательное влияние государства в лице органа административной юрисдикции на поведение правонарушителя.

Нужно отметить, что ст. 150

КУоАП предусмотрена санкция в виде предупреждения за незначительные противоправные деяния в отрасли ЖКХ (нарушение правил пользования жилыми помещениями, санитарного содержания мест общего пользования, лестничных клеток, лифтов, подъездов, придомовых территорий, нарушение правил эксплуатации жилых домов, обитаемых помещений и инженерного оборудования, бесхозяйственное их содержание, а также самовольное переоборудование и перепланировка жилых домов и жилых помещений, использование их не по назначению, порча жилых домов и помещений, их оборудования и объектов благоустройства). На наш взгляд, отрасль ЖКХ направлена на удовлетворение публично правовых интересов, в соответствии с этим административные правонарушения имеют значительный уровень общественной опасности, поэтому применение предупреждения является не эффективным и маловлиятельным, то есть оно не выполняет ту функцию, которую на нее возлагает законодатель. В то же время правонарушения, совершенные должностными лицами относительно пользования жилыми домами и помещениями (неправильное использование инженерного оборудования и бесхозяйственное содержание жилых помещений), не могут, на наш взгляд, караться в виде „предупреждения“, так как данное взыскание рассчитано, прежде всего, на воспитательный эффект и не задевает ни имущественных, ни других прав нарушителя. На наш взгляд, применения отмеченного взыскания к специальному субъекту (должностному лицу) вообще не может иметь место на основании того, что данный проступок нарушает право гражданина на получение

жилищно-коммунальных услуг. Именно поэтому предлагаем заменить санкцию ст. 150 „предупреждения” относительно граждан на «общественные работы» до одного месяца; исключить относительно должностных лиц взыскание в виде «предупреждения».

В большинстве случаев предупреждение является в санкции правовой нормы альтернативным. То есть, рядом с ним санкция правовой нормы содержит и другое взыскание, чаще всего – штраф. Выбор наказания, которое должно применяться к лицу, виновному в совершении административного проступка, возлагается на уполномоченный орган.

Штраф является самым распространенным административным взысканием. Эта карательная санкция содержится в подавляющей части норм Особенной части КУоАП.

В энциклопедии понятия штраф (от нем. Strafe, букв. - наказание) – а) разновидность неустойки, что, как правило, устанавливается законом или договором за невыполнение его отдельных условий в определенной денежной сумме, платеж за невыполнение обязательств по договору; в) вид административного взыскания [10, с. 518].

Широкое распространение этого взыскания можно объяснить несколькими обстоятельствами: множественностью органов административно – штрафной юрисдикции (штраф могут взыскивать почти все уполномоченные органы), разнообразием субъектов наказания, упрощенным порядком применения, эффективным воспитательным, превентивным и репрессивным потенциалом, оперативностью процедуры взыскания, возможностью наложения и взыскания в виде штрафа на месте совершения (выявление) правонарушения.

В соответствии с ст.27 КУоАП „штраф является денежным взысканием, которое налагается на граждан и должностных лиц за административные правонарушения в случаях и размере, установленных этим Кодексом и другими нормативно правовыми актами”.

В административно – юрисдикционной практике штраф является доминирующим видом взыскания, который предусмотрен как единственное или альтернативное мероприятие ответственности за большинство административных проступков, особенно в отрасли ЖКХ. За единицу исчисления административного штрафа в соответствии с Законом Украины „О внесении изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях относительно усиления административной ответственности в виде штрафа” от 7 февраля 1997 года № 55/97-ВР принят необлагаемый налогом минимальный доход граждан. В то же время, согласно п. 22.5 ст.22 Закона Украины „О налоге доходов физических лиц” от 22 мая в 2003 г. № 889-IV, сумма необлагаемого минимума при применении норм административного права устанавливается на уровне налоговой социальной льготы. Социальная льгота определяется в размере, который равняется 50 процентам одной минимальной заработной платы (в расчете на месяц), установленной законом на 1 января отчетного налогового года - для плательщика налога (пп. 6.1.1 п. 6.1 ст.6 Закона Украины „О налоге доходов физических лиц”).

В 2010 году, в соответствии с Законом Украины „Об установлении прожиточного минимума и минимальной заработной платы” от 20 октября 2009 года № 1649-VI, минимальная заработная плата установлена в сле-

дующих размерах: 01.01.2010 г. – 869 грн.; 01.04.2010 г. – 884 грн.; 01.07.2010 г. – 888 грн.; 01.10.2010 г. – 907 грн.; 01.12.2010 г. – 922 грн.

В то же время отдельными законами предусмотрены другие санкции за правонарушение в отрасли ЖКХ.

Так, например в ст.150 КУоАП предусмотрено взыскание в виде наложения штрафа на граждан от одного до трех необлагаемых минимальных доходов граждан и наложения штрафа на должностных лиц от трех до семи необлагаемых минимальных доходов граждан. В соответствии с минимальной заработной платой (грн.) это составляет 15%, такой штраф является малоэффективным если его сравнивать с нанесенными убытками.

Например, в ст.31 Закона Украины „О теплоснабжении” и в ст. 24 Закона Украины «Об электроэнергетике» от 16 октября в 1997 г. № 575/97-ВР в случае нарушения энергопоставщиком, который осуществляет снабжение электрической энергии на закрепленной территории, условий и правил осуществления лицензированной деятельности по снабжению электрической энергией и другими обязанностями, предусмотренными данным Законом, учитывая обязательство относительно обеспечения защиты прав потребителей электрической энергии и проведения расчетов за закупку энергопоставщиком электрической энергии, а также с субъектом предпринимательской деятельности, который осуществляет передачу надлежащей энергопоставщику электрической энергии, Национальная комиссия регуляции электроэнергетики Украины применяет к такому энергопоставщику такие санкции, как: предостережение; штраф; на-



значение временного управляющего (администрации); приостановка действия лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по снабжения электрической энергией на соответствующей территории; аннулирование лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по снабжения электрической энергией на соответствующей территории [11].

Именно поэтому, по нашему мнению, в ст. 24 Закона Украины «Об электроэнергетике» от 16 октября в 1997 г. № 575/97-ВР следует отметить, что Национальная комиссия регуляции электроэнергетики Украины применяет к такому энергопоставщику не санкции, которые перечислены в этой статье, а принудительные мероприятия в виде взыскания, в которое входят штраф и аннулирование лицензии на осуществление предпринимательской деятельности снабжения электрической энергией на соответствующей территории.

Также на субъектов ведения хозяйства при нарушении законодательства в отрасли электроэнергетики и сфере теплоснабжения налагаются такие штрафы за:

- неподачу информации или представление недостоверной информации, предусмотренной в лицензиях на производство, передачу и снабжение электрической энергии и в нормативно правовых актах, которые регулируют вопрос функционирования объединенной энергетической системы, технического состояния и организации эксплуатации электрических, тепловых, установок и сетей и потребления энергии - в размере одной тысячи необлагаемых минимумов доходов граждан (НКРЕ Украины, государственные инспекторы экс-

плуатации электрических станций и сетей, Главный государственный инспектор Украины по энергетическому надзору за режимами потребления электрической и тепловой энергии, его заместители) – в размере до пятисот необлагаемых минимумов доходов граждан (Старшие государственные инспекторы энергетического надзора за режимами потребления электрической и тепловой энергии) – в размере до трехсот необлагаемых минимумов доходов граждан (Государственные инспекторы энергетического надзора за режимами потребления электрической и тепловой энергии);

- уклонение от выполнения или несвоевременное выполнение решений, предписаний, распоряжений, других предписывающих документов Национальной комиссии регуляции электроэнергетики, Государственной инспекции по эксплуатации электрических станций и сетей, Государственной инспекции по энергетическому надзору за режимами потребления электрической и тепловой энергии и нарушения условий лицензий - в размере до пяти тысяч необлагаемых минимумов доходов граждан (НКРЕ Украины, государственные инспекторы по эксплуатации электрических станций и сетей, Главный государственный инспектор Украины по энергетическому надзору за режимами потребления электрической и тепловой энергии, его заместители) – в размере до трех тысяч необлагаемых минимумов доходов граждан (Старшие государственные инспекторы по энергетическому надзору за режимами потребления электрической и тепловой энергии) – в размере одной тысячи необлагаемых минимумов доходов граждан (Государственные инспекторы по энергетическому надзору за режимами

потребления электрической и тепловой энергии) [12].

В КУоАП в ст.95-1 нарушение требований нормативно правовых актов относительно технической эксплуатации электрических станций и сетей, энергетического оборудования, ст.188-20 уклонения, от невыполнения или несвоевременное выполнение предписаний Государственной инспекции энергетического надзора за режимами потребления электрической и тепловой энергии также влекут за собой наложения штрафа.

Таким образом, осуществив анализ действующего законодательства, которым урегулирована отрасль ЖКХ, мы предлагаем внести в данные статьи следующие дополнения как: к физическим лицам применять не предупреждение, а исправительные работы; штраф; а к юридическим лицам: – приостановку действия лицензии (разрешения) на осуществление определенного вида деятельности, предоставленной юридическому лицу; аннулирование лицензии (разрешения) на осуществление определенного вида деятельности, предоставленной юридическому лицу; ограничение права юридического лица на осуществление определенных видов деятельности.

Литература:

1. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.К. Головченко.... В.С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002.- С.528.
2. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М.:МГУ, 1981. – С. 61, с. 18.
3. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М.: Юридическая литература, 1975. – 180 с., с.19.



4. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М.: МГУ, 1981. – С. 61, с.12.

5. Пиголкин А.С. Нормы советского социалистического права и их структура / Вопросы общей теории советского права Сб. науч. труд. – М., 1960. – 200 с., с.178.

6. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Би-А31 В.М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С.544, С.182.

7. Україна. Закон. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 15 лютого 2010 р.: - (офіц.текст). – К.: Паливода А.В. 2010. – С. 248, С. 15.

8. Конституція України від 28 серпня 1996 року № 254к/96-ВР.

9. Колпаков К.В. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К. Колпаков.- К.: Юрінком Інтер, 2008. – С.256, С.17.

10. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В.К. Гіжеський, В.К. Головченко.... В.С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002.- С.528.

11. Про електроенергетику: Закон України від 16 жовт. 1997 р. № 575/97-ВР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

12. Про затвердження Положення про порядок накладення на суб'єктів господарювання штрафів за порушення законодавства в галузі електроенергетики та сфері теплопостачання: постановою Кабінету Міністрів України від 21 липн. 1999 р. № 1312 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>

РОЛЬ И МЕСТО ЖЕНЩИНЫ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

В. ЖИТАРЬ,
докторант, Академия «Ștefan cel Mare» МВД РМ

SUMMARY

Women with their skill to communicate, emotional orientation to the client, ability to establish the confidential connection to achieve results by the consent, instead of at any cost, have, especially in change of valuable reference points in a society and transition to the management democratic principles, certain advantages before men in realization of specific targets.

* * *

Исследуя роль и место женщины в современном обществе, автор констатирует, что хотя в Конституции Республики Молдова закреплён принцип равенства женщин и мужчин перед законом, на самом деле это положение остаётся во многом декларативным.

В последние годы во многих странах численность работающих женщин, их количество в управленческих структурах разных уровней, а также число принимаемых ими решений в политике, экономике, общественной жизни возрастает. Всё больше привлекает внимание общества тема соотношения прав и реального участия женщин в управлении.

Во многих странах женщины являются значительным кадровым потенциалом. Женщины, родившиеся в 50 - 60 –е годы прошлого века, воодушевлённые открывшимися перед ними возможностями, ринулись пополнять армию трудящихся. По данным исследований, проведённых британским банком «National Westminster», почти треть фирм, учреждённых в Великобритании в конце прошлого века, были основаны женщинами. Более 790 тыс. женщин в стране руководят собственным бизнесом, удачно находят свободные ниши на рынках. Неуклонно увеличивается доля работающих женщин в численности экономически активного населения Великобритании - с 25% в 1951 г. до 70% в 1980 году. В странах Центральной и Восточной Европы женщины владеют более чем 30% бизнеса. Развитие «женского» бизнеса обусловлено его способностью про-

никать в узкие сегменты рынка. Именно женщины с их коммуникабельностью, эмоциональной ориентацией на клиента, умением устанавливать доверительные отношения, добиваться результатов путём согласия, а не любой ценой, имеют, особенно в период смены ценностных ориентиров в обществе и перехода к демократическим принципам управления, определённые преимущества перед мужчинами в реализации конкретных задач. Хотя в США работают более 44,7% женщин, в России более 50%, в Италии - только 50%, в Германии - 55%, в Японии - 57%, во Франции - 60%, аналитики утверждают, что в ближайшие годы доля работающих женщин и женщин - предпринимателей в Европе и Японии возрастёт, и это будет способствовать росту их экономики и личного благосостояния работниц.

В Европе по количеству женщин на руководящих постах