

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ В ЖИЛИЩНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Статья посвящена анализу правоотношений, нормативной и фактической юридической ответственности. Автор раскрывает несоответствие между жилищным и административным законодательством.

Согласно ст. 10 Жилищного кодекса РФ (далее — ЖК РФ), жилищные правоотношения возникают из различных оснований, в том числе и вследствие действий (бездействия) участников этих отношений, в том числе и неправомерных. Поскольку неправомерное поведение вредно для общества и государства, последнее прибегает к принуждению. Но не любое неправомерное поведение влечет, как следствие, реакцию государства в виде принуждения. Анализ жилищных правоотношений, правоприменительной практики в этой сфере показывает, что в большинстве случаев неправомерное поведение участников этих отношений не вызывает необходимости прибегать к государственному принуждению. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 91 ЖК РФ, наниматель жилого помещения по договору социального найма, совершающий действия по разрушению данного жилого помещения, может быть выселен из жилого помещения без предоставления ему другого жилого помещения. Однако за данное правонарушение государственное принуждение может наступить только при наличии в совокупности определенных условий: наймодатель предварительно должен вынести предупреждение о недопущении подобного поведения, назначить срок для устранения нарушения; обращение нанимателя в суд в случае, если в указанный срок нарушение не устранено; вынесение судебного решения, предусматривающего неблагоприятные последствия для должника; возбуждение исполнительного производства. Лишь на стадии исполнения судебного решения за указанное выше неправомерное поведение возможно государственное принуждение в виде выселения из жилого помещения.

В современной правовой науке общепризнанным является положение о существовании двух оснований юридической ответственности: первое нормативное, второе — фактическое. Нормативное основание представляет собой систему административно-деликтных законов, устанавливающих административную ответственность и регулирующих производство по делам об административных правонарушениях, а фактическое основание — совершение противоправных, виновных деяний, за которые указанными законами предусмотрена административная ответственность¹.

Единственным правовым основанием административной ответственности в области жилищных отношений должен быть закон. Этот принцип установлен в ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно которой административное, административно-процессуальное и жилищное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Данный конституционный принцип содержится и в административном и в жилищном законодательстве (ст. 1.1 КоАП РФ и ст. 5 ЖК РФ). В настоящее время в России идет активный процесс по обновлению, изменению и совершенствованию законода-

¹ См.: Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 520–521.

тельства, в том числе административного и жилищного. Данный процесс накладывает определенный отпечаток на качество некоторых правовых норм. Изменения отдельных правовых норм или их совокупности в одной отрасли права зачастую требуют существенных изменений и в других отраслях права. Сказанное относится прежде всего к изменениям, происходящим в жилищном законодательстве. Жилищное законодательство представляет собой комплексную отрасль права и, по мнению В.Н. Литовкина, распространяет свое действие на две большие группы разнородных отношений — гражданских и административных, регулируемых разными отраслями права, каждая из которых имеет свой состав, при этом группа административных отношений включает в себя учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, распределения, перераспределения и предоставления жилища гражданам, отношения по управлению жилищным фондом, организации ремонта и эксплуатации жилых домов, функционирование жилищного хозяйства, технического и государственного учета жилищного фонда². Применяя в целом принцип преемственности, законодатель вместе с тем внес существенные новеллы в жилищное законодательство. Новый ЖК РФ содержит в себе много определений и понятий, не известных Жилищному кодексу РСФСР и другим нормативным правовым актам, действовавшим вместе с последним. Из теории государства и права нам известно, что уровень правовой культуры, правового сознания населения зависит от многих факторов, в том числе и от толкования правовых норм. Толкование правовых норм неразрывно связано с их применением. При этом главная задача и законодателя и правоприменителя состоит в том, чтобы толкование правовых норм было одинаковым и однозначным. Но иногда несовершенство юридической техники, несоответствие используемых определений, понятийного аппарата может привести к различному толкованию одних и тех же норм.

В настоящее время подобное несоответствие имеет место между жилищным и административным законодательством. Это несоответствие видно при анализе и толковании норм административного законодательства, предусматривающего ответственность за нарушение жилищного законодательства.

Кодекс об административных правонарушениях содержит несколько составов правонарушений в жилищной сфере, сгруппированы эти составы в основном в трех статьях Кодекса — 7.21, 7.22, 7.23.

Прежде чем приступить непосредственно к анализу указанных составов, необходимо определить, какие именно административные правонарушения следует считать относящимися к жилищной сфере. В юридической литературе последних лет однозначного подхода к этому вопросу нет. Некоторые исследователи к административным правонарушениям в области жилищных отношений относят более тридцати различных составов, включая туда нарушения санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, нарушения законодательства об экологической экспертизе, самовольное занятие земельного участка, нарушение законодательства о рекламе и т.п.³. Такой подход является не совсем логичным и обоснованным, а

² См.: Литовкин В.Н. Концепция развития жилищного законодательства // Жилищное право. 2004. № 3. С. 5, 21.

³ См.: Шалыгин Б.И. Административно-правовая ответственность за нарушения в сфере жилищных правоотношений // Жилищное право. 2006. № 11. С. 13–14.

к тому же и противоречащим ст. 4 ЖК РФ. В данной статье определен круг правоотношений, которые и являются жилищными. Используя в качестве критерия предмет правового регулирования, логично отнести к административным правонарушениям в жилищной сфере лишь указанные выше составы.

Одним из первых недостатков анализируемых статей является то, что в них не соблюдается принцип равенства всех лиц перед законом, установленный в ст. 1.4 КоАП РФ. Так, ответственность по ст. 7.21 несут только граждане, по ст. 7.22, 7.23 — должностные лица и юридические лица. Указанная дифференциация представляется не совсем правильной по следующим причинам. Во-первых, такие правонарушения, как порча жилых домов, жилых помещений, порча их оборудования, использование жилых помещений не по назначению (ст. 7.21) могут совершаться и юридическими лицами, занимающими жилые дома, жилые помещения на праве собственности либо на условиях других сделок. В этом случае они не являются субъектами, подлежащими административной ответственности. А зачастую именно юридические лица совершают подобные правонарушения. Во-вторых, граждане — собственники жилых помещений обязаны осуществлять как текущий, так и капитальный ремонт, а наниматели — текущий ремонт своих жилых помещений. Это предусмотрено ст. 30, 67 ЖК РФ, Правилами пользования жилыми помещениями, утвержденными постановлением Правительства РФ от 21 января 2006 г. № 25. Однако при нарушении ими правил ремонта они не могут быть привлечены к административной ответственности, так как эта ответственность может быть возложена только на должностных лиц или на юридических лиц (ст. 7.22).

Теперь перейдем непосредственно к используемой в анализируемых статьях КоАП РФ терминологии и тому, насколько она соответствует терминологии, которая содержится в жилищном законодательстве.

Так, ч. 1 ст. 7.21 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за порчу жилых домов, жилых помещений, а равно порчу их оборудования, самовольное переоборудование жилых домов и (или) жилых помещений либо использование их не по назначению. Диспозиция данной статьи содержит понятийные категории, которые не соответствуют понятийным категориям, содержащимся в жилищном законодательстве.

Как видно из диспозиции статьи, законодатель уравнил понятия «жилой дом» и «жилое помещение». В жилищном законодательстве эти понятия не являются равнозначными. «Жилое помещение» в жилищном законодательстве является родовым объектом, а «жилой дом» — видовым, т.е. разновидностью жилого помещения. В соответствии с ч. 2 ст. 15 ЖК РФ жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства). Согласно ч. 1, 2 ст. 16 ЖК РФ жилой дом относится к одному из видов жилых помещений и таковым признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании.

Кроме того, в ЖК РФ вообще отсутствует термин «порча», а используется термин «разрушение» или «повреждение» (см. ч. 2 ст. 35, ч. 4 ст. 79, п. 2.4 ст. 83, ч. 1 ст. 91).

Следующее несоответствие диспозиций ст. 7.21 и 7.22 КоАП РФ жилищному законодательству заключается в том, что в них использовано понятие «переоборудование», а ЖК РФ оперирует понятиями «переустройство» и «перепланировка», вообще не используя понятие «переоборудование». В ч. 1 ст. 7.21 речь идет о самовольном переоборудовании жилых домов и (или) жилых помещений, а в ст. 7.22 — о переоборудовании жилых домов и (или) жилых помещений без согласия нанимателя (собственника).

Представляется также не совсем логичным установление различия между действиями, определенными в КоАП РФ как самовольное переоборудование жилых помещений (ст. 7.21) и переоборудование жилых помещений без согласия нанимателя (собственника) (ст. 7.22). Как установлено в ст. 26 ЖК РФ, основанием переустройства жилого помещения является в первую очередь заявление собственника жилого помещения или уполномоченного им лица (этим лицом может быть наниматель переустраиваемого жилого помещения). Отсутствие такого заявления, в силу п. 1 ст. 27 ЖК РФ, является основанием для отказа в согласовании органом местного самоуправления переустройства. Вместе с тем именно указанное заявление и служит отправной точкой начала процесса переустройства. Отсюда следует, что переоборудование жилого помещения без согласия собственника или уполномоченного им лица является, по существу, самовольным переустройством или, как установлено в КоАП РФ, переоборудованием.

Кроме того, в КоАП РФ отсутствуют нормы, предусматривающие административную ответственность за следующие деяния:

- нарушение правил признания помещения жилым;
- нарушения правил перевода нежилых помещений в жилые (существует ответственность только за нарушение правил перевода жилого помещения в нежилое);
- нарушение сроков рассмотрения заявлений о переустройстве (перепланировке) жилых помещений, сроков выдачи наймодателем согласия на обмен жилыми помещениями.

Исходя из вышеизложенного, предлагается, сохранив обе анализируемые статьи, изложить их в новой редакции.

Ст. 7.21. Нарушение правил пользования жилыми помещениями.

1. Самовольное переустройство и (или) перепланировка жилых помещений либо использование их не по назначению, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 настоящей статьи, — влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 1500 р., на должностных лиц — от 3000 до 5000 р., на юридических лиц — от 30 000 до 50 000 р.

2. Порча жилых помещений либо находящегося в них оборудования — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 500 до 3 000 р., на должностных лиц — от 5 000 до 10 000 р., на юридических лиц — от 50 000 до 100 000 р.

3. Самовольное переустройство и (или) перепланировка жилых помещений либо использование их не по назначению, существенно изменившее условия пользования жилым помещением, — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 3000 до 5000 р., на должностных лиц — от 10 000 до 25 000 р., на юридических лиц — от 100 000 до 300 000 р.

Ст. 7.22. Нарушение правил содержания, ремонта, порядка перевода жилых помещений в нежилые и нежилых помещений в жилые

1. Нарушение лицами, ответственными за содержание жилых помещений, правил содержания и ремонта жилых помещений — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1500 до 3000 р., на должностных лиц — от 5000 до 10 000 р., на юридических лиц — от 50 000 до 100 000 р.

2. Нарушение порядка признания помещения жилым, жилого помещения непригодным для проживания, порядка перевода жилых помещений в нежилые, нежилых помещений в жилые, нарушение сроков рассмотрения заявлений о переустройстве и (или) перепланировке жилых помещений, сроков выдачи согласия на обмен жилыми помещениями — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц — от 5000 до 10 000 р.

Не соответствует действующим нормативным правовым актам и текст ст. 7.23 КоАП РФ. Данная статья предусматривает административную ответственность за нарушение нормативного уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами. При этом ни в данной норме, ни в других нормативных правовых актах не определено, что следует понимать под нормативным уровнем и режимом обеспечения населения коммунальными услугами.

В настоящее время действуют Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг, утвержденные постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 306 и Правила предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденные постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307. В данных подзаконных актах установлен «норматив потребления коммунальных услуг» — месячный объем (количество) потребления коммунальных ресурсов потребителем, используемый при определении размера платы за коммунальные услуги при отсутствии индивидуальных, общих (квартирных) приборов учета, а также в иных случаях, указанных в Правилах. Исходя из этого, было бы логичнее назвать данную статью «Нарушение правил предоставления коммунальных услуг» и предусмотреть в ней две части:

— ч. 1 «Непредоставление коммунальных услуг или предоставление коммунальных услуг ненадлежащего качества, повлекшие существенные последствия»;

— ч. 2 «Нарушение правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг».