



УБЕЖДЕНИЕ КАК СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Галина СИНЕЛЬНИКОВА,
прокурор прокуратуры города Черкаassy

Summary

This article covers the nature of the administrative method of persuasion. It also analyses the scientific legal literature and the principal laws addressed to the issue of housing maintenance and utilities board. That said, the laws in this field have been analyzed with respect to their merits and flaws. Particular attention is paid to the definition, components and types of persuasions. Moreover, the article points out the possible directions for use of the persuasion in the field of housing maintenance and utilities board's development, housing maintenance and utilities board's development.

Key words: administrative method, persuasion, municipal housing economy, state management.

Аннотация

В статье раскрывается сущность административно-правового метода убеждения. Исследованы материалы научной юридической литературы. Осуществляется анализ основных нормативных актов по данному вопросу в сфере жилищно-коммунального хозяйства, выявлены их позитивные и негативные черты. Большое внимание обращается на понятие, составляющие элементы, виды убеждения. Раскрывается роль правосознания и возможности влияния на его формирование со стороны государства. Подчеркивается необходимость развития института гражданского общества. Проанализирована деятельность государственной власти относительно профилактики правонарушений в рассматриваемой сфере. Выделены возможные направления усовершенствования использования метода убеждения в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Ключевые слова: административно-правовой метод, убеждение, жилищно-коммунальное хозяйство, государственное управление.

Постановка проблемы. Жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ) является сферой, близкой каждому гражданину государства, однако неэффективное управление и реформирование способствуют углублению кризиса отрасли.

Актуальность темы исследования. В Украине к административной ответственности привлекается огромное количество лиц за разного рода правонарушения, среди которых доля тех, кто совершил проступки в сфере ЖКХ, составляет меньше 1%. Данный факт свидетельствует о ненадлежащем уровне государственного реагирования на указанные правонарушения, несмотря на то, что сама сфера жилищно-коммунального хозяйства пребывает в запущенном состоянии [1, с. 11]. Законность и дисциплина – это обязательные черты правового государства, совокупность форм и методов государственного управления, которые находят своё отображение в действующем законодательстве и с помощью которых государство регулирует взаимоотношения в обществе, достигается состояние законопослушного поведения объектов управления [2, с. 291]. Учитывая, что Украина провозгласила ориентацию на путь к правовому государству, соблюдение правил общежития должно осуществляться сознательно и добровольно, поскольку право воплощает

в себе волю народа, его нормы обязательны, опираются на поддержку государства и общественного мнения. Однако в рамках существующего информационного поля массовое правосознание базируется зачастую на постулатах правового нигилизма, коррупционных возможностях решения возникающих проблем, в связи с чем обращение к административно-правовому методу убеждения как особому способу правового воздействия является актуальным.

Состояние исследования. К исследованию сущности убеждения как метода государственного управления на общетеоретическом уровне обращались такие выдающиеся ученые как: Аверьянов В.Б., Бахрах Д.Н., Битяк П.Т., Василенков Ю.П., Гладун З.С., Гриценко И.С., Калюжний Р.А., Кивалов С.В., Козлов Ю.М., Коломеец Т.О., Колпаков В.К., Комзюк А.Т., Овсянко Д.М., Попов Л.Л., Старилев Ю.Н., Финочко Ф.Д., Шульга М.Г. и другие. Однако изучению применения этого административно-правового метода в сфере жилищно-коммунального хозяйства уделено минимальное внимание.

Целью статьи является освещение сущности убеждения как способа противодействия правонарушениям в сфере ЖКХ. В связи с поставленной целью определены такие исследовательские задачи: изучить возможности способа

убеждения влиять на общественные отношения в сфере ЖКХ; проанализировать основные положения нормативных актов по указанному вопросу; выделить направления усовершенствования данного метода государственного влияния на рассматриваемые правоотношения.

Изложение основного материала. Проблема изучения методов государственного управления – одна из основополагающих среди ученых в отрасли административного права. Особенно актуальными стали ее разработки в свете административно-правовых реформ, проводимых на территориях бывших республик Советского Союза после его краха, экономики которых переориентированы из административно-командных на рыночные. Объективные изменения в сфере государственного управления, которые мы наблюдаем последние два десятилетия, отображаются как в законодательстве, так и в управленческой деятельности, методах ее практического осуществления. Такие универсальные методы, как убеждение и принуждение, взаимодополняя друг друга, обеспечивают должное поведение участников управленческих отношений. Эти методы подчеркивают властность управления, особенности отношений власти и подчинения. Существует мнение, что в современных условиях исследования сущности, содержания и форм убеж-



дения, которое осуществляется украинскими авторами в рамках научной и учебной литературы по административному праву, этот институт необходимо вывести за рамки административного права, определив его в сферу изучения представителями науки государственного управления [3, с. 6]. Однако мы придерживаемся устоявшейся позиции рассматривать этот способ воздействия как административно-правовой.

Провозглашенный Конституцией Украины приоритет прав человека в государственной деятельности, развитие демократических основ в управлении способствуют повышению дисциплины и организованности, укреплению правосознания граждан, воспитанию у каждого чувства общественной обязанности. Основной Закон Украины предусматривает, что каждый гражданин обязан неукоснительно соблюдать Конституцию Украины и законы Украины, не посягать на права и свободы, честь и достоинство других людей. Также он закрепляет норму про обязанность органов законодательной, исполнительной и судебной власти осуществлять свои полномочия в установленных Конституцией пределах и в соответствии с законами Украины [4].

Законность является критерием правовой жизни общества. В юридической литературе законность рассматривается в различных аспектах: как принцип государственно - правовой жизни, как принцип государственного управления, дисциплина в государственном управлении. [5, с. 345-346].

Дефиниция убеждения как административно-правового метода была сформулирована Коломеец Т., определяющей его как метод правового и неправового характера, который осуществляется государственными и негосударственными органами и заключается в применении воспитательных, поощрительных, разъяснительных мерах с целью формирования у граждан понимания необходимости выполнения предписаний нормативных актов [6, с. 60]. По определению Фиалковской И., убеждение как метод государственного управления – это способы и средства воздействия, направляющие сознание и поведение людей на добровольное выполнение правовых и организационных установок субъектов государственного управления [7, с. 262].

Метод убеждения урегулирован нормативными актами в относительно небольшой своей части. Это прежде всего метод регулятивной деятельности власти, и смысл его сводится к тому, чтобы субъекты государственно-регулирующего соблюдения требований в силу их внутреннего признания, а не в результате слепого подчинения велениям власти [8, с. 167]. Целью убеждения является формирование сознательной привычки, направленной на соблюдение правовых требований, чувства недопустимости их нарушения, потребности активно бороться с правонарушениями. Для формирования правомерного поведения огромную роль играет факт осознания человеком необходимости именно такого поведения, а для этого необходимы определенные знания и представления о цели и характере поступков. Таким образом, можно уверенно согласиться с выводом Фиалковской И.Д. о том, что объектом убеждения является правовое сознание, целью – правовая культура, а одним из средств – правовое воспитание [7, с. 260].

Элементами правосознания являются правовая информированность, правовая убежденность и правовая активность. Правовая убежденность складывается из нравственных убеждений, определяющих отношение человека к государству и обществу. Правовая активность проявляется в стремлении граждан принимать участие в государственной деятельности и местном самоуправлении [7, с. 260-261].

В современном украинском обществе общий уровень правового сознания и правовой культуры граждан является, к сожалению, не слишком высоким. Этому есть определенные объективные и субъективные причины: нестабильность законодательства, отсутствие должного уважения к органам власти и их должностным лицам, отсутствие определенных традиций в обеспечении верховенства права в обществе, невысокий авторитет правоохранительных органов, судов и их решений, коррупция. Как свидетельствует общественная практика, большинство граждан в достаточном объеме не знакомо с правовыми нормами, в частности в области ЖКХ, не обладает соответствующими знаниями относительно своих прав и обязанностей в этой сфере.

С целью повышения уровня правового образования населения, создания надлежащих условий для приобретения гражданами правовых знаний, а также обеспечения их конституционного права знать свои права, принята Национальная программа правового образования населения [9]. Ее задачи заключаются в повышении уровня правовой подготовки населения, создании условий для приобретения гражданами знаний о своих правах, свободах и обязанностях; широком информировании населения о правовой политике государства и законодательстве, обеспечении свободного доступа граждан к источникам правовой информации; совершенствовании системы правового образования населения, сохранении и развитии отечественных традиций в этой сфере. Программой устанавливается, что правовое образование населения заключается в осуществлении комплекса мероприятий воспитательного, учебного и информационного характера, направленных на создание надлежащих условий для приобретения гражданами объема правовых знаний и навыков в их применении, необходимых для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения возложенных на них обязанностей.

Преследуя цель развития в государстве правового образования и воспитания граждан в духе уважения к закону и правам человека, Кабинет Министров Украины создал Всеукраинский межведомственный координационно-методический совет по правовому образованию населения, и утвердил Положение об его деятельности [10]. Основными задачами совета являются: разработка предложений относительно координации деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, объединений граждан, учебных заведений и учреждений культуры, научных учреждений, издательств и издательских организаций, средств массовой информации в сфере правового образования населения; предоставление им методической помощи; разработка предложений (рекомендаций) по совершенствованию правовой учебно-воспитательной работы, распространение опыта по вопросам правового образования населения. В состав членов совета, среди прочих, входят представители Министерства



регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства (далее – Минрегион).

Содействие развитию гражданского общества является одним из важнейших условий становления демократического государства. Осознавая, что развитое демократическое и гражданское общество можно построить только в государстве, где граждане являются активными участниками формирования и реализации государственной политики, правительство утвердило «Порядок проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики» и «Типовое положение об общественном совете при министерстве, ином центральном органе исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, областной, Киевской и Севастопольской городской, районной, районной в городах Киеве и Севастополе государственных администраций» [11]. Во исполнение данных нормативных актов в Минрегионе создан отдел взаимодействия со средствами массовой информации и общественностью и Общественный совет. Кроме того, с целью преодоления негативных явлений в обществе, налаживания эффективного взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества, ради становления демократического правового государства Кабинетом Министров Украины утвержден «Порядок содействия проведению гражданской экспертизы деятельности органов исполнительной власти» [12]. Руководствуясь положениями этого нормативного акта, Минрегионом создана экспертная группа по вопросам сотрудничества в сфере ЖКХ со специалистами, научными деятелями, представителями отраслевых ассоциаций и общественности. Аналогичные общественные советы созданы на местном уровне, планы их работы должны быть общедоступны, в том числе и на официальных сайтах соответствующих органов. Однако, к сожалению, в большинстве случаев их создание носит формальный характер, планы и отчеты не обнародуются.

Основными формами убеждения, используемыми в государственном регулировании сферы ЖКХ можно считать: организацию государственных и общественных мероприятий (конкур-

сов на лучшее благоустройство, субботников, проведение обучающих семинаров), воспитание (экономическое, правовое, моральное), обучение, пропаганду, агитацию, разъяснение задач государственного управления, обмен опытом, инструктажи лиц подчиненного аппарата и общественности по вопросам наиболее действенного выполнения поставленных задач, митинги, собрания, публичные слушания, рекламу, информирование о достижениях. Воспитательное воздействие имеет также справедливое, своевременное, гласное применение к виновным лицам мер принуждения, хорошо отлаженная организация борьбы с неправомерными действиями, критика работы и поведения отдельных лиц.

Среди актов Президента Украины, направленных на убеждение в необходимости соблюдения норм в сфере ЖКХ, особое место занимает Указ «Про День окружающей среды», который организовывается уже много лет в третью субботу апреля. В этот день органами государственной власти с привлечением общественности проводится комплекс мероприятий, направленных на улучшение состояния окружающей среды, озеленение, благоустройство населенных пунктов и прилегающих к ним территорий [13].

Правительство Украины также применяет в своей деятельности акты, направленные на применение мер административно-правового убеждения в сфере ЖКХ. Так, с целью улучшения благоустройства населенных пунктов и обеспечения общественного порядка оглашен ежегодный всеукраинский конкурс «Населенный пункт наилучшего благоустройства и поддержания общественного порядка». Победителям вручаются соответствующие переходные кубки, дипломы Кабинета Министров Украины I, II, и III степени и ценные призы (коммунальная техника, оборудование, предназначенное для благоустройства населенных пунктов) на общую сумму 2 млн. гривен [14].

Примером воспитательных средств убеждения в ЖКХ могут служить различные инструктажи по правилам потребления услуг (правил газовой безопасности, санитарных норм) и др. Разъяснение задач государственного управления как средства убеждения заложено в нормах Закона Украины

«О жилищно-коммунальных услугах», которым предусмотрено, что потребитель имеет право получать необходимую информацию о перечне жилищно-коммунальных услуг, их стоимости, общей стоимости месячного платежа, структуре цены/тарифа, нормах потребления, порядке предоставления жилищно-коммунальных услуг (а исполнитель обязан предоставить эту информацию). Также данный Закон оговаривает, что производитель услуг имеет право получать информацию о местных программах развития жилищно-коммунального хозяйства и другие отраслевые программы для соответствующих территорий [15].

Среди средств убеждения особое место следует отвести деятельности органов публичной власти в сфере профилактики правонарушений. Государство не в полной мере использует ее возможности, профилактика правонарушений в целом и в сфере ЖКХ в частности, проводится хаотично, зачастую формально, несогласованно, что нивелирует ее мероприятия. Законодатель акцентирует внимание на необходимости комплексного решения проблем на общегосударственном уровне для повышения эффективности мероприятий по профилактике правонарушений. С этой целью Кабинетом Министров Украины одобрена Концепция реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений на период до 2015 года [16]. Наряду с другими в Концепции заложены и меры убеждения: внедрение просветительской деятельности; мероприятий, направленных на повышение моральности в обществе, правовой культуры граждан, утверждению здорового способа жизни; активизацию участия общественности в обеспечении правопорядка; усовершенствование информационного обеспечения профилактики правонарушений и личной защиты граждан от противоправных посягательств с помощью средств массовой информации [17].

Важным средством убеждения в необходимости правового поведения может служить реклама. Закон Украины «О рекламе» [18] предусматривает понятие социальной рекламы, то есть информации любого вида, распространенной в любой форме, которая направлена на достижение обществен-



но полезных целей, популяризацию общечеловеческих ценностей и распространение которой не имеет целью получение прибыли. К сожалению, использование такого действенного средства влияния на сознание граждан органами власти почти не используется. Практически в каждом населенном пункте имеют место проблемы со сбором и утилизацией твердых бытовых отходов, когда горами мусора завалены обочины дорог и придомовые территории, но властью разъяснительная работа по борьбе с этим позорным явлением почти не проводится. Не используются возможности уличных рекламных площадей, печатных средств массовой информации в агитации за чистый населенный пункт, за отдельный сбор в контейнеры бытового мусора. К сожалению, на сегодняшний день исчезла и такая мера позитивного влияния на сознание граждан, активно использовавшаяся властью в советском прошлом, как предоставление дому и прилегающей к нему территории статуса образцового порядка. Хотя именно в сфере ЖКХ способы убеждения имели бы большее воздействие на сознание граждан, нежели привлечение к ответственности.

Выводы. Подводя итоги, приходим к выводу, что сегодня в Украине имеет место управленческий кризис, который существенно сдерживает развитие в сфере ЖКХ. В связи с потребностью реформирования системы власти, необходимо, в том числе, использовать постоянное ее общение с общественностью; предоставлять гражданам независимую и объективную информацию о работе органов государственной власти и местного самоуправления. Приоритет прав человека в государственной деятельности, развитие демократических основ в управлении требуют укрепления правосознания граждан, воспитания у каждого чувства общественного долга, повышения дисциплины и организованности. На общегосударственном и региональном уровне власти необходимо больше внимания уделять противодействию правонарушениям в сфере ЖКХ, в том числе и путем привлечения общественности к решению местных проблем, работая над решением которых, люди будут чувствовать причастными себя к осуществлению власти.

Список использованной литературы:

1. Соколовська О.М. Адміністративна відповідальність в галузі житлово-комунального господарства : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Соколовська О.М. – К., 2011. – 18 с.
2. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія [Кол. авт. : Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В.П. та ін.] ; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. – 496 с.
3. Гриценко І. С. Переконання як метод державного управління та його дослідження у науці адміністративного права: деякі історичні аспекти / І. С. Гриценко // Вісник Київського нац. університету ім.Т.Г. Шевченка. Сер.: Юридичні науки. – 01/2010. – Вип. 82. – С. 4-6.
4. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ. Академічний курс : підр.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / ред.колегія: В.Б. Авер'янов(голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004.-584с.
6. Адміністративне право України : навч. посіб. / [за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської]. – К. : Істина, 2007. – 216 с.
7. Фиалковская И.Д. Сущность административного убеждения как метода государственного управления / Фиалковская И.Д. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И.Лобачевского. – 2012. – № 1(11). – С. 259-264.
8. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др.] ; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
9. Про Національну програму правової освіти населення : Указ Президента України от 18 октября 2001 № 992/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 43. – Ст. 36.
10. Про Програму правової освіти населення України : Поста-

нова Кабінету Міністрів України від 29.05.1995 № 366 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/366-95-п>.

11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. N996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 36.

12. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 100.

13. Про День довкілля : Указ Президента України від 06.08.1998 р. № 855/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № від 11.08.1998.

14. Про організацію щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку» : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2003 № 1119 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 30. – Ст. 202.

15. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

16. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2011р. № 1209 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 93. – Ст. 3389.

17. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2011р. № 1209 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 93. – Ст. 3389.

18. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.