

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА

Гилязова Виктория Рафаэлевна

магистрант Института заочного и открытого образования, ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», РФ, г. Москва

Гуреев Владимир Александрович

научный руководитель, д-р юрид. наук, доц. кафедры «Гражданское право» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», РФ, г. Москва

Аннотация. В статье анализируется административное приостановление деятельности в области строительства в качестве вида наказания за нарушение норм законодательства в указанной сфере и в качестве серьезной альтернативы штрафным санкциям. В статье представлены: актуальные аспекты причин изучения и применения вопросов административного приостановления деятельности в строительной области; законодательные нормы, применяемые в случае административного приостановления строительной деятельности и рекомендации по совершенствованию данных норм.

Ключевые слова: административное право, правонарушение, ответственность, наказание; строительство, законодательство, общественная опасность, предписание, производство по делу об административном правонарушении.

В современном обществе недооценивают опасность правонарушений в области строительства в сравнении с, например, усилиями по противодействию преступности, хотя для многих преступлений и административных правонарушений свойственны общие причины совершения, мотивация противоправного поведения, на что не раз обращали внимание советские [8] и современные юристы [5;87;9;10]. В литературе можно встретить дискуссии на тему, что судьи редко назначают в качестве меры наказания административное приостановление деятельности в области строительной деятельности. С. Воронов, проанализировав причины действия судей одной области РФ, указывает, что они мотивируют свои решения невозможностью фактического приостановления деятельности ввиду особой социальной значимости строительного объекта; отсутствием заключения специалиста о реальной опасности правонарушения; неуверенностью судьи в эффективности именно этого, самого строгого, вида наказания; отсутствием других ранее наложенных видов административного наказания (штрафов) в отношении субъекта приостановления деятельности и пр. [4, с. 11]. А.В. Кропачева, исследовав практику назначения административных наказаний в строительной области другого региона РФ, наоборот, подчеркивает, что административное приостановление деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, которые совершили правонарушения в области капитального строительства, занимает значительное место в системе административных наказаний, вынесенных судом [7, с. 28]. Таким образом, наличие разброс последствий практического применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [2] в области строительной деятельности, что ослабляет существующий административно-правовой режим как одну из составляющих правопорядка в РФ, подрывает правовые, экономические, моральные устои общества.

Нет особой необходимости доказывать актуальность административной и иной ответственности, которая оказывает мотивирующее воздействие на физических и юридических лиц. Современное общество видит, что строительство зданий и сооружений в рыночных условиях экономики проводится поистине ошеломляюще быстрыми темпами. Тем более актуальным становится пропаганда знаний и норм о неотвратимости назначения наказания в виде крупных штрафов или приостановление деятельности в строительной области. Страх наказания, а тем более опасность потерпеть значительные убытки, могут смотивировать ответственные лица строго соблюдать правовые нормы строительного законодательства. Тем самым общество будет уверено в безопасности строительных работ, в отсутствии угрозы для жизни и здоровья человека, в отсутствии угрозы для природы, в прекращении эксплуатации некачественных зданий и сооружений и пр.

Думается, проблемам и темам осознания и возможного действенного применения санкций в виде приостановления строительной деятельности органы государства (должностные лица), бизнес-организации (юридические лица) и граждане (физические лица) должны уделять значительное внимание.

Таковы актуальные аспекты причин изучения вопросов административного приостановления деятельности в строительной области.

Административное приостановление деятельности как вид административного наказания было введено Федеральным законом от 09.05.2005 № 45-ФЗ [3]. Законодатель рассматривает административное приостановление деятельности как самое строгое административное наказание из тех, которые нужно применять к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям (далее ИП), нарушившим нормы строительной деятельности. В ряду наказаний административное приостановление строительной деятельности идет последним после штрафов. Согласно абз. 2 п. 2 ст. 9.4 КоАП РФ, при первичном нарушении следует штраф для ИП - от 35 тысяч до 40 тысяч рублей «либо административное приостановление деятельности на срок до шестидесяти суток»; для юр.лиц - штраф от 300 до 600 тысяч рублей «либо административное приостановление деятельности на срок до шестидесяти суток». При повторном нарушении штраф ненамного увеличивается для ИП (до 50 тысяч руб. для ИП), и гораздо больше для юр.лиц (от 700 тысяч до 1 млн руб.), либо применяется административное наказание в виде административного приостановления строительной деятельности «до девяноста суток» [2].

Заметим, что иные правонарушители в области строительной деятельности - «граждане и должностные лица», согласно п.п. 2 и 3 КоАП РФ, наказываются только штрафами (для граждан не более 5 тыс. руб., для должностных лиц - не более 45 тыс. рублей) [2]. Представляется несправедливым указанные рамки наказания, так как, например, должностные лица должны нести гораздо большую ответственность за возможные последствия строительной деятельности, осуществленной с нарушениями. Ведь речь идет о жизни и здоровье людей.

Наказание в виде административного приостановления строительной деятельности является эффективной мерой по исправлению нарушений, а также профилактической мерой на будущее, потому, что лица, ведущие данную деятельность (как правило, строительные компании), могут понести значительные убытки: потеря прибыли и выплата неустоек, реальность которых возрастает из-за срывов сроков в исполнении договора строительного подряда (это условие подробно оговаривается нормами ст. 740 второй части Гражданского Кодекса РФ «Договор строительного подряда» [1]).

Приостановление строительной деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, которые осуществляют строительную деятельность (ИП и юр.лиц), соответственно, их филиалов, представительств, иных структурных подразделений, самих производственных участков, агрегатов, объектов, зданий, сооружений, осуществления отдельных видов работ и услуг (согласно п.1 ст. 3.12 КоАП РФ).

КоАП РФ определен исчерпывающий перечень обстоятельств, при наступлении которых применяется административное наказания в виде приостановления деятельности (организаций и лиц). Как указывает п. 1 ст. 3.12 КоАП РФ такими обстоятельствами являются:

наличие угрозы жизни или здоровью людей (например, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения); возникновение эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами; наступление радиационной аварии или техногенной катастрофы; причинение существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды; административное правонарушение в области градостроительной деятельности и т.д., включая административные нарушения в области общественной нравственности. Как видим, перечень достаточно широк [2].

Перечень обстоятельств, при наступлении которых применяется административное наказание в виде приостановления именно строительной деятельности изложены в следующих статьях КоАП РФ: ст. 9.2 перечисляет требования к обеспечению безопасности гидротехнических сооружений; ст. 9.4 анализирует нарушения обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий); ст. 9.5 указывает на нарушения установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию; ст. 9.5.1. дополняет нормы нарушений в области инженерных изысканий, подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства (речь о свидетельстве о допуске к соответствующим видам работ) [2].

Заметим, что следующие статьи – ст. 7.4 о самовольной застройке площадей залегания полезных ископаемых, ст. 7.14. об организации или проведении земляных, строительных или иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия; ст. 8.1. о несоблюдении экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов; ст. 9.13. об уклонении от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур – влекут за собой административное наказание только в виде штрафов [2].

Представляется уместным обратить внимание законодателя на повышение планки административного наказания в виде приостановления строительной деятельности для нарушений в области экологии и культурного наследия. А в области социальной инфраструктуры - повысить сумму штрафа (на данный момент он составляет всего «на должностных лиц в размере от 2 до 3 тысяч рублей; на юридических лиц - от 20 до 30 тысяч руб.» (согласно ст. 9.13 КоАП РФ [2])).

Необходимо отметить, что КоАП установлен максимальный срок применения административного приостановления деятельности (при первичном нарушении – 60 суток, при вторичном – 90 суток), но при этом не определен минимальный срок. Это выглядит серьезной недоработкой норм в отличие от других административных наказаний, которые ограничивают временные пределы их применения соответствующими минимальными сроками. При условии, что вынести постановление о приостановлении строительной деятельности может только суд (оно утверждается судьей на основании материалов органов государственного строительного надзора в случаях, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижения целей наказания, определенных нормами ст. 3.1 КоАП РФ), а исполнить наказание в виде административного приостановления строительной деятельности может только судебный пристав-исполнитель (ч. 1 ст. 32.12 КоАП РФ), представляется необходимым доработка норм законодательства в области приостановления строительной деятельности на минимальный срок до выяснения обстоятельств. Заметим, что полномочия на минимальную приостановку строительной деятельности на 5 суток имеют должностные лица, согласно ст. 27.16. КоАП РФ «Временный запрет деятельности». Но они могут применить данные полномочия в отношении «исключительных» ситуаций, когда речь идет об угрозе жизни и здоровью населения, эпидемии, катастрофе и т.д. [2]. Менее видимые нарушения экологии или разрушение объектов культурного наследия остаются за пределами внимания законодателя применительно к приостановлению строительной деятельности. Поэтому иногда возникают ситуации (особенно в провинции), когда граждане вынуждены «стучать в колокола», добиваться, чтобы их услышали высокие административные лица, которые волевым усилием «указывают», например, «временно» приостановить часть строительства, пока нарушенный культурный слой не изучат (спеша и негодую!) археологи.

Критикуя законодательные казусы указанных проблем и решения этих проблемы, А.И. Каплунов и А.А. Резникова отмечают, что при решении вопроса о применении административного приостановления деятельности на практике главным должно быть не определение виновности данного предприятия, а выяснение вероятности неблагоприятных последствий при дальнейшем осуществлении предприятием своей деятельности [6, с. 21].

Изучение нормативных предписаний и положений КоАП РФ и иных законов, посвященных административному приостановлению строительной деятельности, отметим, что указанное действие является эффективным видом наказания за совершение правонарушений в области строительства, однако оно не в полной мере выполняет профилактическую функцию в отношении правонарушения.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
3. Федеральный закон от 09.05.2005 № 45-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
4. Воронов С. Реализация административного приостановления деятельности в соответствии с требованиями КоАП РФ / С. Воронов // Пожарное дело. – 2006. – № 5. – С. 10-12.
5. Журавлева И.А. Административная ответственность за нарушение норм строительного законодательства как механизм государственного управления / И.А. Журавлева, А.В. Кропачева // Соврем. право. – № 2. – 2011. – С. 34-37.
6. Каплунов А.И. Парадоксы КоАП РФ и тенденции, разрушающие целостность института административной ответственности / А.И. Каплунов, А.А. Резникова // Акт. проблемы адм. ответственности: материалы всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 27 февр. 2009 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. – Омск: Ом. юрид. ин-т, 2009. – С. 17-28.
7. Кропачева А.В. Административное приостановление деятельности в области капитального строительства / А.В. Кропачева // Вестник Омской юридической академии. – 2015. – № 3 (28). – С. 26-30.
8. Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений / В.Н. Кудрявцев; Ин-т гос-ва и права АН СССР. – М.: Наука, 1976. – 286 с.
9. Мышляев Н.И. Административная деликтология: вопросы теории и практики: моногр. / Н.И. Мышляев. – М.: ВНИИ МВД России, 2002. – 127 с.
10. Соловей Ю.П. Концепция административной ответственности требует уточнения / Ю.П. Соловей // Акт. проблемы адм. ответственности: материалы всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 27 февраля 2009 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. – Омск: Ом. юрид. ин-т, 2009. – С. 6-9.