

Терюков Е.О.

ОСОБЕННОСТИ ПОРЯДКА ПРИМЕНЕНИЯ ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ МЕР ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ, ВЛЕКУЩИХ НАЗНАЧЕНИЕ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: Административное приостановление деятельности – эффективная превентивная мера, которая побуждает участников общественных отношений, в рамках реализации своих прав и законных интересов, поступать в полном соответствии «букве закона». Административные правонарушения в области строительства достаточно часто влекут назначение наказания именно в виде административного приостановления деятельности. Поскольку приостановление деятельности в определенных случаях имеет предупредительный характер, что не позволяет однозначно относить его к административным наказаниям, следует подробнее остановиться на условиях, особенностях и порядке назначения административного приостановления деятельности при совершении правонарушений в строительной отрасли. Правонарушения указанной категории, по общему правилу, сопровождаются стандартными требованиями законодателя, касающимися соответствующего порядка производства. В целях пресечения административного правонарушения, для установления личности нарушителя, составления административного протокола или своевременного рассмотрения дела о правонарушении могут применяться меры обеспечения производства. Обеспечительные меры как процессуальные действия, осуществляемые уполномоченными лицами, активно используются и при совершении административных правонарушений в области строительства. Меры обеспечения в отношении указанной категории правонарушений обладают целевым характером, но при этом не допускают ограничения прав и свобод человека, вторжение в его личную жизнь. В проводимом исследовании было обращено внимание на отдельные обеспечительные меры, которые используют уполномоченные органы в случае совершенного правонарушения, а также выявлены проблемы и сложности, сопровождающие производство по административным правонарушениям в сфере строительства.

Ключевые слова: Меры обеспечения производства, временный запрет, административное приостановление деятельности, правонарушение, производство, уполномоченные органы, протокол, административное наказание, строительная отрасль, административное принуждение.

Review: Administrative suspension of activity is an effective preventive measure that encourages participants of social relations in their rights and legitimate interests realization to act in a full compliance with the language of law. Administrative offences in the field of construction are quite often punished by administrative suspension of activity. Since suspension of activities in certain cases is preventive in its nature, and therefore can't be qualified as an administrative punishment, it is necessary to consider the conditions, peculiarities and the procedure of imposition of administrative suspension of activity for the offences in the sphere of construction. Such offences, according to the general rule, are considered according to the standard legislative requirements related to the procedure. In order to prevent an administrative offence, identify the offender, draw up a protocol or conduct a trial, provisional measures can be used. Provisional measures as procedural actions, performed by the authorized persons, are actively used when considering administrative offences in the sphere of construction. Provisional measures are targeted, but at the same time they don't allow for restriction of rights and freedoms of the person and invasion of privacy. The author of the study pays attention to the particular provisional measures used by the authorized agencies in the case of the committed offence, reveals the problems and difficulties of administrative proceedings in the sphere of construction.

Keywords: *Provisional measures, suspensive veto, administrative suspension of activity, offence, proceedings, authorized agencies, protocol, administrative punishment, construction, administrative coercion.*

Многочисленные контрольно-надзорные органы власти обязаны правильно и своевременно рассматривать дела об административном правонарушении. Для исполнения принятого по делу постановления законодатель предусмотрел ряд мер административного принуждения, которые именуется мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Во многом, именно от эффективности применения контрольно-надзорными органами власти зависит и фактическая реализация мер административного наказания.

Обеспечительными мерами производства по делам об административных правонарушениях являются процессуальные действия, которые осуществляются уполномоченными на то лицами в процессе возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях. А.Ю. Соколов дает более развернутое определение мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Так, мерами обеспечения являются урегулированные действующим законодательством меры административного принуждения, которые применяются органами исполнительной власти и судом для обеспечения нормального течения производства по делам об административных правонарушениях [1].

Применение обеспечительных мер имеет место в том случае, когда обнаружены достаточные признаки правонарушения, либо имеются основания для предположения о наличии таких признаков в определенном процессуальном порядке. Ограничительные меры не исключают ограничение прав на свободу и личную неприкосновенность лиц, участвующих в производстве по делам об административном правонарушении, их имущественных и субъективных прав. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обладают множественным целевым характером. Прежде всего, потому, что применение обеспечительной меры ради какой-либо одной цели предполагает достижение еще и ряда промежуточных целей, которые зависят от стадий производства по делу о правонарушении, в рамках которой дан-

ная мера реализуется. Относительно сферы строительства цели мер обеспечения можно представить в виде двухуровневой системы. Первый уровень направлен на достижение общих целей, которые присущи всем мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Второй уровень предполагает достижение частных целей, которые характерны для тех обеспечительных мер, которые свойственны делам об административных правонарушениях в сфере строительства.

По нашему мнению, что подтверждается ч. 1 ст. 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)[2], можно выделить четыре основных цели, на достижение которых направлены обеспечительные меры:

- установление личности нарушителя (данное условие применимо как к физическим, так и к юридическим лицам);
- своевременное и полноценное составление протокола об административном правонарушении;
- обеспечение раскрытия и рассмотрения дела о правонарушении и исполнение принятого постановления;
- пресечение административного правонарушения и его негативных последствий.

Основные положения о порядке и особенностях применения обеспечительных мер производства по делам об административных правонарушениях содержатся в Главе 27 КоАП РФ. Кроме того, в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ приведен перечень обеспечительных мер, которые могут применяться уполномоченными должностными лицами при производстве по делу об административном правонарушении. К обеспечительным мерам относятся:

- 1) доставление;
- 2) административное задержание;
- 3) личный досмотр, досмотр вещей, транспортного средства, находящихся при физических лицах; осмотр помещений, территорий, вещей и документов при юридическом лице;
- 4) изъятие вещей и документов;
- 5) отстранение от управления транспортным средством;

6) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;

7) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

8) задержание транспортного средства;

9) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;

10) привод;

11) временный запрет деятельности;

12) залог на арестованное средство;

13) помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению, в специальные учреждения.

Важно отметить, что в основу каждой обеспечительной меры положен определенный критерий, который позволяет эффективно применять ту или иную меру в случае необходимости. Например, можно выделить меры, которые применимы только к физическим лицам (административное задержание), юридическим лицам (изъятие документов и имущества). Некоторые ученые в науке административного права проводят классификацию обеспечительных мер по иным основаниям. Так, А.И. Горяинов указывает, что меры обеспечения можно разграничивать по условиям и факторам их применения, то есть разделять на меры личного характера (привод, задержание) и меры имущественного характера (досмотр вещей)[3].

В.О. Йонаш указывает на немаловажный факт, что применение обеспечительных мер правомерно только в том случае, если осуществление иных процессуальных действий в рамках КоАП РФ, не сопряженных с ограничением прав человека, невозможно[4].

Применительно к сфере строительства, следует отметить, что востребованными являются далеко не все обеспечительные меры, содержащиеся в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ. В рамках изучения производства по делам об административных правонарушениях в сфере строительства осветить, прежде всего, такие обеспечительные меры как:

– осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, вещей и документов (п. 3 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ),

– изъятие документов и вещей (п. 4 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ);

– временный запрет деятельности (п. 10 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ).

Как отмечает В.Н. Комлев, именно временный запрет деятельности в сфере строительства является самой распространенной обеспечительной мерой при производстве по делам об административных правонарушениях[5].

Общие положения о применении временного запрета деятельности регламентируются ст. 27.16 КоАП РФ. Сущность данной обеспечительной меры заключается в кратковременном прекращении деятельности филиалов или структурных подразделений юридического лица, а также приостановлении использования зданий, сооружений и агрегатов, осуществления услуг или отдельных видов деятельности. Временный запрет устанавливается судом или уполномоченными должностными лицами, перечень которых дан в п.п. 1 и 4 ч. 2 ст. 23.31 КоАП РФ. С.Е. Горобцова подчеркивает, что временный запрет применяется в исключительных случаях, когда это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни и здоровью людей, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды, для устранения уже имеющихся нарушений законодательства, которые выразились в несоблюдении технических предписаний[6].

Следует обратить внимание, что кроме временного запрета деятельности уполномоченными должностными лицами в сфере строительного надзора может применяться и другая обеспечительная мера – изъятие вещей и документов (п. 4 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ).

Изъятие вещей и документов как мера обеспечения представляет собой принудительное прекращение владения, пользования или распоряжения вещью или документом для определенного лица, с целью обеспечения доказательственной базы по делу об административном правонарушении. Как обеспечительная мера изъятие вещей и документов имеет свои особенности:

– изъятию подлежат только те вещи и документы, которые являются предметами административного правонарушения;

– чаще всего, изъятие предполагает лишение права собственности определенного предмета материального мира;

– изъятие может носить временный или постоянный характер, быть возмездным или безвозмездным;

– правом на изъятие вещей и документов обладают только уполномоченные должностные лица.

Временный характер изъятие имеет в том случае, если вина правонарушителя по делу не будет доказана. Здесь следует различать изъятие как обеспечительную меру и изъятие, которое сопровождает административное наказание, например, при конфискации имущества. В таком случае изъятие имеет постоянный и безвозмездный характер.

Показательным является следующий пример из судебной практики. В Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд [7] обратилось ООО «Элегант» с требованием о признании незаконными действий ГУВД по г. Самара по сносу и изъятию торгового киоска. Рассмотрев материалы дела, суд установил, что павильон был размещен без соответствующих документов. Сотрудниками ГУВД по г. Самара этот факт был установлен, что повлекло составление протоколов об административных правонарушениях. В рамках производства по делу об административном правонарушении сотрудниками ГУВД была применена обеспечительная мера – изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ), а именно – торгового павильона. Из представленных документов следует, что киоск не относится к объектам капитального строительства. Суд не усмотрел в действиях сотрудников ГУВД каких-либо нарушений, поскольку самовольный павильон был изъят у лица, не имеющего на него прав. Процедура самого изъятия нарушена не была. В удовлетворении требования истца было отказано.

То есть в сфере строительства применение такой обеспечительной меры как изъятие вещей и документов имеет место тогда, когда речь идет о самовольных постройках, использовании незаконных технологических методов постройки или осуществление строительства без соответствующей проектной документации. Однако не всегда уполномоченные должностные лица могут воспользоваться данной обеспечительной мерой, в некоторых случаях следует прибегнуть к такой мере как осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, вещей и документов (п. 3 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ). Органы в сфере строительного надзора, согласно ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, вправе проводить подобный осмотр.

А.В. Карагодин указывает, что осмотру должно предшествовать предложение должностного лица предъявить документы и вещи лицу, кото-

рое представляет юридическое лицо, а также добровольно сдать предметы и документы, которые имеют отношение к административному правонарушению [8]. Осмотр проводится в присутствии представителя юридического лица и двух понятых (ст. 27.8 КоАП РФ).

Судебная практика сложилась так, что данная обеспечительная мера при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере строительства применяется достаточно часто. Так, Арбитражным судом Волго-Вятского округа было рассмотрено дело № А79-542/2014 [9], в рамках которого Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Чувашской Республики требовало привлечь ООО «Новая телефонная компания» к административной ответственности по ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ. Из материалов дела следует, что сотрудники Министерства провели проверку по заявлению собственников жилого дома строительной площадки, и определили, что строительная деятельность ведется без соответствующего разрешения. Был составлен протокол осмотра, в результате чего был составлен протокол о правонарушении. Суд признал требование Министерства законным, указав, что строительство не может вестись без надлежащей проектной документации и разрешений.

Строительная деятельность по своей природе является сложной, ее можно рассматривать как комплексный процесс, который следует осуществлять исключительно в рамках действующего законодательства, поскольку всегда существует возможность причинения вреда интересам и правам других граждан. Обеспечительные меры, которые применяются уполномоченными должностными лицами при производстве по делам об административных правонарушениях, являются самостоятельной группой мер административного принуждения. Прежде всего, они необходимы для создания благоприятных условий, способствующих эффективности возбуждения дела о правонарушении, его рассмотрению, пересмотру и исполнению. Вместе с тем их применение сопровождается властным воздействием полномочных субъектов на различные виды благ человека, включая наиболее значимые конституционные права, неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения, включая право на сво-

боду и личную неприкосновенность. В этой связи осуществляемое государством вмешательство в правовой статус личности должно соответствовать требованиям необходимости, разумности и соразмерности, оправдывать те социальные цели, которые поставлены перед данной группой правоограничительных мер, и не подменять собой обеспечиваемые виды административного наказания.

Итак, в настоящее время меры обеспечения производства используются в строго определенных случаях. Законодатель в КоАП РФ отразил существующий перечень обеспечительных мер, которые могут применяться на практике. Применяемые обеспечительные меры заключены в ч.1 ст. 27.1 КоАП РФ. При этом следует учитывать, что обеспечительные меры преследуют достижение следующих основных целей – установление личности нарушителя; своевременное и полноценное составление протокола об административном правонарушении; обеспечение раскрытия и рассмотрения дела о правонарушении и исполнение принятого постановления; пресечение административного правонарушения и его негативных последствий.

Строительная деятельность достаточно серьезная и ответственная, поэтому законодатель запрещает осуществлять ее без специальных документов, которая не только определяет правовой статус участников строительной деятельности, но и определяет объект строительства. Ввиду этого наиболее востребованными являются следующие меры обеспечения к правонарушениям в сфере строительной отрасли – осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, вещей и документов; изъятие документов и вещей и временный запрет деятельности.

Без использования обеспечительных мер при производстве по делам об административных правонарушениях, в сфере строительства практически не обойтись. Прежде всего, потому, что при проведении строительных работ всегда существует потенциальная опасность причинения вреда, причиной которой может стать нарушение строительной организацией условий договора, несоблюдение техники безопасности, наличие неверно составленного проекта, игнорирование технологии проведения строительных работ или использование некачественных материалов.

Библиография:

1. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2013. 50 с.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ, в редакции от 15.01.2016 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 1.
3. Горяинов А.И., Кузин В.В., Якимов А.Ю. Специальные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2010. № 5. С. 25-30.
4. Йонаш В.В. О понятии правового принуждения // Вестник СГАГС. 2002. № 1. С. 68-77.
5. Комлев В.Н. Административное приостановление деятельности // Административное право и процесс. 2007. № 2. С. 9-13.
6. Горобцова С.Е. Временный запрет деятельности как необходимое условие применения административного приостановления деятельности // Современное право. 2008. № 2. С. 72-82.
7. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 июня 2012 г. по делу № А55-23361/2011 // Документ опубликован не был. СПС «Консультант +».
8. Карагодин А.В. Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 30 с.
9. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25 сентября 2014 г. по делу № А79-542/2014 // Документ опубликован не был. СПС «Консультант +»

References (transliterated):

1. Sokolov A.Yu. Mery obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniakh v sisteme mer administrativnogo prinuzhdeniya: diss. ... dokt. yurid. nauk. Saratov, 2013. 50 s.

2. Goryainov A.I., Kuzin V.V., Yakimov A.Yu. Spetsial'nye меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2010. № 5. С. 25-30.
3. Ionash V.V. О понятии правового принуждения // Vestnik SGAGS. 2002. № 1. С. 68-77.
4. Komlev V.N. Административное приостановление деятельности // Административное право и процесс. 2007. № 2. С. 9-13.
5. Gorobtsova S.E. Vremennyi zapret deyatel'nosti kak neobkhodimoe uslovie primeneniya administrativnogo priostanovleniya deyatel'nosti // Sovremennoe pravo. 2008. № 2. С. 72-82.
6. Karagodin A.B. Primenenie mer obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniakh: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2006. 30 s.