

Проблемы применения временного запрета как меры обеспечения производства по административным делам в области строительства, влекущим наказание в виде административного приостановления деятельности

Аннотация. При совершении правонарушений в области строительства наиболее распространенной мерой административного наказания выступает, пожалуй, именно административное приостановление деятельности, которое в рамках строительной отрасли может выступать одновременно и мерой административного предупреждения, и мерой административного пресечения. Однако при производстве по делам об административных правонарушениях в области строительства в законодательно определенных случаях возникает необходимость использования мер обеспечения, среди которых особенно важной и значимой является временный запрет деятельности. В рамках данного исследования не только раскрываются сущностные проблемы использования данной меры на практике, но и обращается отдельное внимание на возможные пути совершенствования механизма ее практического применения в строительной отрасли.

Ключевые слова: административное правонарушение, строительство, административное приостановление деятельности, временный запрет деятельности, обеспечительные меры, производство по делу.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.72.11.048-053

Существующий механизм административной ответственности в области строительства с трудом можно назвать достаточным и совершенным. Причина — в нерешенных проблемах, связанных с правильным и целесообразным применением административно-принудительных и обеспечительных мер к правонарушителям. Временный запрет деятельности как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере строительства характеризуется определенными сложностями в применении.

Строительную деятельность необходимо понимать в узком и широком смысле. В узком смысле строительная деятельность — это деятельность специальных организаций, обладающих правом на осуществление строительной деятельности, связанная с возведением различных объектов и осуществлением строительных работ. В широком смысле строительная деятельность — это целостный строительный процесс, в котором задействованы строительные организации, заказчики, инвесторы, проектировщики. Это позволяет утверждать, что

© Терюков Е. О., 2016

* Терюков Евгений Олегович, начальник юридического отдела ЗАО «Специализированное управление № 4»

e_teryukov@mail.ru

693012, РФ, Сахалинская обл., г. Южно-Сахалинск, ул. Украинская, д. 24

субъектами административных правонарушений в сфере строительства зачастую являются именно юридические лица — организации и компании, которые обладают специальными правами на осуществление строительной деятельности.

По нашему мнению, применение такой меры обеспечения, как временный запрет, в сфере строительства имеет особое значение. Ведь строительство — это сложный технологический процесс, который не только связан с использованием значительного количества механизмов и сложнотехнических агрегатов, но и при несоблюдении законодательных норм и указаний способен причинить существенный вред правам, свободам граждан и интересам всего государства, нанести непоправимый ущерб окружающей среде. Полагаем, что неслучайно законодатель отнес строительство к деятельности, которая связана с источниками повышенной опасности, и даже предусмотрел в рамках гражданского права специальный деликт, который основан на отсутствии в действиях лица, причиняющего вред, вины (ст. 1079 ГК РФ¹).

Подобный подход законодателя к сфере строительства более чем обоснован, поскольку данная сфера не лишена значительного количества практических проблем. Например, одной из них является установление субъекта, к которому будут применяться обеспечительные меры при производстве по делу об административном правонарушении. Судебная практика подтверждает, что по итогам проверок уполномоченных органов в сфере строительства часто прекращается деятельность застройщиков. Обычно отсутствие разрешений на застройку земельного участка, даже находящегося в собственности отдельного лица, часто становится причиной судебных споров. Например, Верховным Судом РФ было принято решение о сносе самовольно возведенного строительства по той причине, что ответчицей, несмотря на право собственности на земель-

ный участок, было начато строительство без соответствующего на то разрешения, с нарушением градостроительных норм².

В другом случае Верховный Суд РФ указал на то, чтобы ответчик не чинил препятствий при строительстве дома. Исходя из материалов дела, истце принадлежало домовладение, право на которое возникло в порядке наследования после смерти матери на основании договора дарения. Собственником смежного земельного участка являлась ответчица. Постановлением администрации ответчице разрешено строительство дома. Факт нарушения градостроительных норм и правил при строительстве жилого дома подтвержден в судебном порядке³.

Временный запрет как мера обеспечения может применяться только к непосредственно профессиональным субъектам в сфере строительства. Кроме того, следует подчеркнуть, что суть данной обеспечительной меры сводится к предоставлению уполномоченным должностным лицам возможности получения необходимых доказательств, проверки поступившего сообщения или заявления о правонарушении. Временный запрет деятельности предполагает составление протокола о его применении, который подписывается должностным лицом и лицом, в отношении которого его применяют. В случае отсутствия подписи в протоколе делается соответствующая отметка. Временный запрет деятельности вводится в рамках определенного срока, установленного ст. 27.17 КоАП РФ. Исчисляться срок начинается с момента фактического прекращения деятельности юридического лица, его представительств и филиалов.

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 вследствие нарушения

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ, в редакции от 01.07.2015 // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

² Определение Верховного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 18-КГ14-12 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

³ Определение Верховного Суда РФ от 11 марта 2014 г. № 20-КГ14-4 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

строительной организацией условий договора, несоблюдения техники безопасности, неверно составленного проекта, игнорирования технологии строительных работ или использования некачественных материалов.

В. И. Сургутсков указывает, что на практике следует различать особенности применения временного запрета деятельности как обеспечительной меры и судебного предписания о запрещении, прекращении или приостановлении деятельности, создающей опасность⁴. Главное различие данных мер заключается в целях их применения. Временный запрет — это мера обеспечения, которая необходима для того, чтобы установить факт административного правонарушения. Судебное постановление об обязанности лица приостановить или прекратить соответствующую деятельность относится к мерам, имеющим превентивную функцию и направленным на устранение возможной опасности причинения вреда (ст. 106⁵ ГК РФ). Что интересно, требование в суд о приостановлении или прекращении деятельности может подать фактически любое заинтересованное лицо, которое полагает, что строительная деятельность несет потенциальную опасность. То есть особых ограничений нет, что в итоге приводит к неэффективности данной предупредительной меры. Временный запрет деятельности не может применяться по желанию каких-либо третьих лиц, правом на его установление в отношении юридического лица обладает только специально уполномоченный орган строительного надзора. Однако суды, органы государственной власти, хозяйствующие субъекты не имеют верного представления о правовой природе запрета на строительство в связи с опасностью причинения вреда и временного запрета деятельности как обеспечительной меры. Данное утверждение согласуется и с материалами судебной практики.

Показательным является постановление ФАС Уральского округа от 28 ноября 2007 г. по делу № Ф09-9856/07-С65. Из материалов дела следует, что городская администрация обратилась в суд с требованием о приостановлении эксплуатации нежилого помещения, которое принадлежит ответчику. Поводом для обращения в суд стали результаты проверки инспекции Государственного архитектурно-строительного надзора, из которых было ясно, что нежилое помещение было введено в эксплуатацию без оформления в законном порядке, строительство на объекте велось без каких-либо разрешений. Ответчик был привлечен к ответственности по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ⁶, но городская администрация посчитала, что этого недостаточно, и потребовала прекращения строительства ввиду того, что имеют место нарушения норм градостроительного законодательства (ст. 51, 55 ГСК РФ⁷) и существует потенциальная угроза причинения вреда. Однако суд счел данное требование неправомерным, ссылаясь на то, что п. 1 ст. 106⁵ ГК РФ не может применяться к отношениям, которые основаны на административном подчинении сторон. То есть запрещение эксплуатации здания по мотивам нарушения градостроительных норм следует рассматривать как публично-правовую превентивную меру. При этом решение о запрете или приостановлении эксплуатации и строительства здания относится к компетенции органов исполнительной власти. Поэтому применение гражданского законодательства к отношениям, которые связаны с запретом на эксплуатацию здания в рамках нарушения ст. 19.5 КоАП РФ, невозможно.

Аналогичный подход наблюдается и в постановлении Седьмого арбитражного апелляционного суда от 23 мая 2008 г. по делу № 07АП-1936/08⁸. Истец обратился с иском о взыскании убытков, которые были причине-

⁴ Сургутсков В. И. Приостановление действия лицензии и аннулирование лицензии как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Современное право. 2008. № 6. С. 14.

⁵ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, в редакции от 15.01.2016 // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ, в редакции от 22.01.2016 // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

⁸ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

ны незаконным проведением строительных работ на теплотрассе, а также с требованием о запрете возведения объекта на принадлежащем ему участке теплотрассы. В первую очередь, истец ссылаясь на нарушение норм ст.ст. 51—52, 54 ГСК РФ и ст.ст. 12, 15, 304—305, 1064-1065 ГК РФ. Свое требование он объяснял тем, что продолжение строительных работ приведет к нарушению его прав как собственника, а также граждан, которые проживают в жилом поселке, прилегающем территориально к теплотрассе. Уничтожение теплотрассы приведет к невозможности отопления их домов. Ответчик настаивал на том, что строительство ведется в рамках законодательных норм, технических и проектных предписаний. Суд отметил, что истец не сумел доказать необходимость применения ст. 1065 ГК РФ, поскольку гражданское законодательство к сложившимся имущественным отношениям применяться не может.

Однако не все ученые поддерживают такую позицию судов. Так, К. В. Хвастунов подвергает сомнению сложившуюся правоприменительную практику. Прежде всего потому, что факт нарушения градостроительных норм при строительстве, связанный с отсутствием разрешений на проведение строительных работ, еще не является основанием для того, чтобы говорить об административной природе отношений.

Нарушение технологии строительства или пренебрежение правилами введения объекта в эксплуатацию могут повлечь возникновение и других обособленных отношений с участием в них равных субъектов, одному из которых может угрожать опасность причинения вреда. При этом такая опасность может и не зависеть напрямую от решений компетентных органов. К тому же установленное нарушение законодательства в части обязательных требований стандартов в области строительства (ст. 9.4 КоАП РФ) вполне может быть связано с гражданско-правовыми последствиями, которые заключаются в причинении вреда либо возникновении опасности его причинения⁹.

Исходя из такой трактовки, нарушение правовых предписаний в сфере строительства следует рассматривать как результат нарушения технологического процесса при строительных работах. Для устранения опасности наступления вреда можно применять нормы гражданского-правового законодательства либо нормы об административном наказании в виде приостановления строительной деятельности. По нашему мнению, отсюда вытекает ошибочный подход судов к тому, что запрет на осуществление строительства, вызванный потенциальной опасностью причинения вреда и основанный на нормах административного права, лишь определенно связан с имущественными отношениями, которые обладают иной правовой природой. Постановка вопроса о применении к имущественным отношениям, основанным на властном подчинении сторон, гражданского законодательства теряет смысл, поскольку природа отношений совершенно разная, у них различается отраслевая принадлежность, что следует учитывать при вынесении запрета на строительные работы. То есть одной из задач науки юриспруденции должен стать поиск критериев разграничения административного временного запрета деятельности и гражданско-правового запрета на проведение строительства.

Подтверждением моим суждениям служат отдельные материалы правоприменительной практики. Например, Пятнадцатым арбитражным апелляционным судом от 3 октября 2011 г. было рассмотрено дело № 15АП-8976/2011¹⁰ по заявлению ООО «СБСВ» (истец) о признании незаконным постановления Управления архитектурно-строительного надзора по Краснодарскому краю о привлечении к административной ответственности (ответчик).

Ответчик усмотрел в действиях истца существенные нарушения законодательства о строительной деятельности и использовании лицензии. Так, Управление указывало на нарушение истцом существенных условий лицензии при отсутствии соответствующего проекта на возведение и реконструкцию сооружения.

⁹ Хвастунов К. В. Отличия мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от иных мер административно-правового принуждения // Научный вестник Уральской академии государственной службы. 2008. № 5. С. 52.

¹⁰ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

Кроме того, ответчик указывал на то, что в лицензии не отражен срок составления проектов для строительства, которые необходимы для определения начала технологических работ. Проверка Управления показала, что строительство осуществляется на земельном участке в рамках его целевого назначения, однако отдельные положения лицензии нарушены. В частности, ответчик указал на отсутствие наблюдения за состоянием сооружения, ненадлежащее оборудование процесса его строительства, несвоевременное предоставление данных о переоформлении лицензии. Истцом были представлены данные, которые указывают, что им регулярно осуществляются все необходимые мероприятия для поддержания строительной деятельности, фиксировались ее результаты.

В процессе рассмотрения дела суд пришел к заключению, что основные положения о разработке технической и проектной документации должны содержаться не только в нормах действующего законодательства о строительной деятельности, но и в соответствующих документах. Суд отметил, что истец не освобождается от обязанности обратиться в компетентный орган с требованием о необходимости разработки такой документации. В действиях истца суд не узрел нарушений по той причине, что законодательно не установлен срок подготовки проекта лицами, которые строительство уже начали. Рассмотрев все материалы дела, суд признал незаконным и отменил постановление Управления. Анализ материалов позволяет говорить о том, что суды часто испытывают затруднения при оценке запрета на строительство в связи с опасностью причинения вреда. С теми же проблемами могут сталкиваться и органы, осуществляющие строительный надзор, при применении обеспечительных мер, в частности временного запрета деятельности. В любом случае нарушение порядка применения обеспечительных мер в виде приостановления деятельности позволяет даже при привлечении к административной ответственности потребовать возмещения ущерба.

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что административное приостановление деятельности в сфере строительства может сопровождаться запретом на проведение стро-

ительных работ. В таком запрете много общего с запретом деятельности, создающей опасность причинения вреда, что вытекает из норм гражданского законодательства. Прежде всего запрет как административное наказание способен также устранять опасность причинения вреда при приостановлении строительных работ. И результат от применения административного запрета сопоставим с запретом гражданско-правовым. Административный запрет и приостановление основываются на результатах рассмотрения дела об административном правонарушении в сфере строительства, поэтому их исполнение не только направлено на устранение потенциальной опасности, но и подтверждает факт нарушения.

Законодателю особое внимание стоит уделить совершенствованию такой обеспечительной меры, как временный запрет. Считаем, что временный запрет деятельности следует подвергнуть корректировкам по той причине, что особенности его применения нуждаются в эффективном и полноценном документировании. Часть 3 ст. 27.16 КоАП РФ следует изложить в такой редакции:

«О временном запрете деятельности составляется протокол, в котором указываются:

- основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении;
- дата и место его составления;
- должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол;
- сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности;
- время фактического прекращения деятельности;
- меры, принятые для фактического прекращения деятельности (наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также другие меры, необходимые для временного запрещения деятельности);
- объяснения лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законного представителя юридического лица».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Сургутсков В. И. Приостановление действия лицензии и аннулирование лицензии как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Современное право. — 2008. — № 6. — С. 14—21.
2. Хвастунов К. В. Отличия мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от иных мер административно-правового принуждения // Научный вестник Уральской академии государственной службы. — 2008. — № 5. — С. 52—60.

Материал поступил в редакцию 15 марта 2015 г.

PROBLEMS OF APPLICATION OF PRELIMINARY INJUNCTION AS A MEASURE TO SECURE PROCEEDINGS IN ADMINISTRATIVE CASES IN THE AREA OF CONSTRUCTION THAT ENTAIL PUNISHMENT IN THE FORM OF ADMINISTRATIVE SUSPENSION OF ACTIVITIES

TERYUKOV Evgeniy Olegovich — closed Joint-stock company "Spetsializirovannoye upravleniye № 4", Head of the Legal Department
e_teryukov@mail.ru
693012, Russian Federation, Sakhalin region, Yuzhno-Sakhalinsk, ul. Ukrainskaya, d. 24

Review. In recent years, the construction sphere in the Russian Federation has undergone special, major transformations. The Institute of Self-regulating Organizations was established, advanced technical regulations and rules have been introduced and law-makers changed their approach to the system of protective legal relations. As a result, a scientific and practical approach to the mechanism of legal regulation of the construction industry has changed. The construction industry is described by the authors as a complex process that, to some extent, involves establishment, expansion and improvement of new facilities, buildings and other objects.

When offenses in the construction industry are committed, the most common measure of administrative punishment is administrative suspension of activities which, within the framework of the construction industry, can act as both an administrative warning and administrative preventive measure. However, in proceedings that involve administrative offenses in the sphere of construction in cases determined by the law interim measures can be applied, the most important and significant among them is a temporary prohibition of activities. The study not only reveals essential problems of using this measure in practice, but it also draws special attention to possible ways of improving its practical application to the offenses in the construction industry.

Keywords: Administrative offense, construction, administrative suspension of activities, temporary prohibition of activities, interim measures, case proceedings.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Surgutskov V. I. Priostanovlenie dejstvija licenzii i annulirovanie licenzii kak mery obespechenija proizvodstva po delam ob administrativnyh pravonarushenijah // Sovremennoe pravo. — 2008. — № 6. — S. 14—21.
2. Hvastunov K. B. Otlichija mer obespechenija proizvodstva po delam ob administrativnyh pravonarushenijah ot inyh mer administrativno-pravovogo prinuzhdenija // Nauchnyj vestnik Ural'skoj akademii gosudarstvennoj sluzhby. — 2008. — № 5. — S. 52—60