

в квазисудебном процессе так же трудно, как и во время классического судебного процесса, а если признает, то почему тогда квалификационные стандарты для назначения административных судей гораздо ниже, чем у федеральных судей? [2, р. 421]

Вопросы, поднятые здесь, являются, безусловно, проблематичными и не должны быть оставлены в стороне. В различных трудах американских юристов есть предположение, что освобождение федеральных агентств от обязанности административной адьюдикации и создание административных судов избавит всю систему от вышеназванных проблем. Однако данное предложение вносит больше проблем, чем ре-

шает. Если административный суд ограничился бы лишь разрешением административных споров и не принял обязанность по созданию норм, восполняющих пробелы либо исправляющих коллизии в законодательстве, то лучше оставить систему в нынешнем виде. С другой стороны, если делегировать суду функцию нормотворческой деятельности, то неизбежно будет больше правовых коллизий между нормами, созданными судами, и нормами, созданными федеральными агентствами. Кроме того, для правильного функционирования административных норм требуются полноценные и детальные знания в соответствующих областях, которыми обладают лишь сотрудники агентств.

Библиографический список

1. Federal Trade Commission Act (Закон о Федеральной торговой комиссии) // Бизнес-группа. – Режим доступа: <http://business-gruppa.ru/federal-trade-commission-act-zakon-o-federalnoj-torgovoj-komissii> (дата обращения: 15.05.2015).
2. Carp, R. A. Judicial Process in America / R. A. Carp, R. Stidham. – 5th ed. – Washington, D. C. : Congressional Quarterly Press, 2001. – 425 p.
3. Henderson, G. C. The Federal Trade Commission – A Study in Administrative Law and Procedure / G. C. Henderson. – New Haven : Yale University Press, 1924. – 382 p.
4. Woll, P. Administrative law: the informal process / P. Woll. – Berkeley, CA : University of California Press, 1974. – 203 p.

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА Administrative Freezing of Capital Construction

А. В. Кропачева – доцент кафедры правового регулирования внешнеэкономической деятельности и таможенного дела Российского нового университета, кандидат юридических наук (г. Москва)

A. V. Kropacheva – Associate-Professor of the Department of Legal Regulation of Foreign Economic Activity and Customs of the Russian New University, Candidate of Legal Sciences (Moscow)



Аннотация. В статье анализируется административное приостановление деятельности в области капитального строительства в качестве вида наказания за нарушение законодательства в этой сфере. Представлен механизм реализации приостановления деятельности в качестве серьезной альтернативы штрафным санкциям.

The author estimates administrative freezing of capital construction as a type of punishment for violating laws in this sphere. The article provides the mechanism of freezing of capital construction as a serious alternative for fine sanctions.

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

Administrative law, administrative offence, administrative responsibility, construction, legislation, administrative punishment, public threat, ruling, administrative case proceedings.

Недооценка обществом опасности правонарушений, выражающаяся в ориентации усилий только на противодействии преступности, ослабляет не только существующий административно-правовой режим как одну из составляющих правопорядка в России, но и негативно сказывается на криминогенной обстановке в стране [1, с. 13; 18, с. 4]. Для многих преступлений и административных правонарушений характерны общие причины совершения, формы проявления, мотивация противоправного поведения, на что обращали внимание ученые-юристы [7; 10, с. 3; 13, с. 4; 16, с. 6–7]. Вследствие этого рост числа административно наказуемых деяний существенно подрывает не только правовые, но и экономические, а также моральные устои общества. Не случайно из всех видов несоблюдения юридических предписаний наиболее опасными для правопорядка признаются правонарушения. Именно они вносят значительную дезорганизацию в систему действующих общественных отношений и обуславливают необходимость включения механизма административного принуждения, применения санкций к правонарушителям [19, с. 8].

Таким образом, административная ответственность оказывает мотивирующее воздействие на физических и юридических лиц в целях строгого соблюдения правовых норм строительного законодательства. Тем самым обеспечивается безопасность строительных работ, создающих угрозу для жизни и здоровья человека, предотвращается эксплуатация некачественных зданий и сооружений.

Строительство зданий и сооружений в рыночных условиях экономики имеет большое значение для ее развития. Не случайно этому направлению в последнее время уделяется значительное внимание как со стороны государства, так и со стороны бизнеса. В статье 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) сформулировано легальное определение административного наказания, согласно которому оно

является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Справедливо критикуя легальное определение за его чрезмерную лаконичность, И. В. Максимов предложил в своей докторской диссертации авторское определение административного наказания и раскрыл его существенные признаки. Согласно авторской трактовке административное наказание представляет собой установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения, применяемую только к лицу, признанному виновным в совершении данного правонарушения, и заключающуюся в обусловленном ею лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя. Существенные признаки административного наказания, взятые в своей совокупности, характеризуют его как: 1) установленную государством меру ответственности; 2) допустимую лишь за совершение административного правонарушения; 3) применяемую только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения; 4) кару, заключающуюся в обусловленном им лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя; 5) носящую личный характер и не затрагивающую интересы третьих лиц; 6) используемую широким кругом государственных органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; 7) влекущую последствие, при котором нарушитель и после исполнения административного наказания считается подвергнутым такому наказанию [12, с. 11]. Представляется, что с помощью выделенных признаков административного наказания И. В. Максимова удалось вскрыть его сущность, дать исчерпывающую характеристику.

Статья 3.2 КоАП РФ закрепляет виды административных наказаний за совершение право-

нарушений. В своей совокупности они образуют систему, под которой понимается установленный законом обязательный для правоприменителя перечень видов наказаний, расположенных в зависимости от степени их тяжести [6, с. 8–9]. Все виды наказаний связаны общностью охранительных функций, что обеспечивает единство и целостность системы. Это дает возможность дифференцированно, в зависимости от формы вины, характера тяжести совершенного деяния, имущественного положения физического и юридического лица, назначить справедливое наказание.

Самым распространенным видом административного наказания за нарушение строительного законодательства является административный штраф. Серьезной альтернативой штрафным санкциям может стать административное приостановление деятельности за совершение правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 9.4 и ч. 3 ст. 9.5.1 КоАП РФ, и связанную с ним меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – временный запрет деятельности [14]. Административное приостановление строительной деятельности приводит к нарушению сроков исполнения договора подряда на капитальное строительство, сдачи объекта в эксплуатацию, возникновению экономических и технологических проблем, что неизбежно влечет большие убытки. Это делает приостановление строительной деятельности одним из самых эффективных видов административного наказания.

Законодательное определение и правовой механизм административного приостановления деятельности урегулированы нормами ст. 3.12 КоАП РФ. Сущность административного приостановления деятельности заключается во временном прекращении деятельности определенного круга субъектов бизнеса и предпринимательства при строгом соблюдении общих и специальных условий привлечения их к ответственности и назначения наказания, закрепленных в действующем КоАП РФ. Общие условия административного приостановления определены в ст. 3.12 КоАП РФ, а специальные условия применения данного наказания закреплены, соответственно, в статьях Особенной части КоАП РФ, где сформулированы конкретные составы административных правонарушений и установлены меры ответственности за их совершение [4; 9].

Проанализируем административное приостановление деятельности как вид наказания за нарушение строительного законодательства. Очевидно, законодатель возлагает большие надежды на эффективность применения данной меры административно-правового принуждения.

В соответствии с санкцией ч. 2 ст. 9.4 КоАП РФ административное приостановление деятельности может быть назначено за деяния, которые затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства и (или) их частей, а также безопасность строительных конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения. Санкцией нормы ч. 3 ст. 9.5.1 КоАП РФ в качестве альтернативного вида наказания предусмотрено административное приостановление деятельности за повторное в течение года несоблюдение при выполнении работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, минимально необходимых требований к выдаче свидетельства о допуске к такого рода работам.

Административное приостановление деятельности применяется, согласно ст. 3.12 КоАП РФ, в отношении субъектов строительной деятельности – индивидуальных предпринимателей, строительных фирм и их структурных подразделений, производственных участков. Может приостанавливаться также эксплуатация различных агрегатов, зданий, сооружений, принадлежащих субъектам строительной деятельности, а также выполнение отдельных видов строительно-монтажных работ.

Последний вид административного приостановления деятельности можно отнести к мерам ответственности постольку, поскольку агрегаты, здания, сооружения, принадлежащие субъектам строительной деятельности, опосредованы общественными отношениями, связями между людьми, вовлечены в производство и приостановление их эксплуатации неблагоприятно сказывается на финансово-экономических показателях работы индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Административное приостановление деятельности может быть назначено по ч. 2 ст. 9.4 КоАП РФ в случаях угрозы жизни или здоровью людей, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения суще-

ственного вреда состоянию или качеству окружающей среды. Оно назначается судьей на основании материалов органов государственного строительного надзора сроком до 90 суток в случаях, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижения целей наказания, определенных нормами ст. 3.1 КоАП РФ. Вместе с тем судье предоставлено право на основании ходатайства индивидуального предпринимателя или юридического лица досрочно прекратить исполнение наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного вида административного наказания (ст. 3.12 КоАП РФ.).

Смоделируем ситуацию: юридическое лицо не обладало возможностью исполнить предписание, но имеется одна из перечисленных в КоАП РФ угроз. Если судья признает невиновность организации, то не сможет приостановить ее деятельность, что, безусловно, не устранит возможное нарушение, а если назначит наказание, то поступит вопреки презумпции невиновности. По мнению И. В. Максимова, «применением административного приостановления деятельности без учета вины, а лишь ввиду необходимости предотвращения негативных обстоятельств административно-противоправного деяния искажается сама суть принуждения с применением мер административной ответственности...» [11, с. 433]. Критикуя законодательное решение этой проблемы, А. И. Каплунов и А. А. Резникова отмечают, что «при решении вопроса о применении административного приостановления деятельности (на практике) главным является не определение виновности дан-

ного предприятия, а выяснение вероятности неблагоприятных последствий при дальнейшем осуществлении предприятием своей деятельности» [8, с. 21].

В литературе неоднократно отмечалось, что судьи редко назначают в качестве меры наказания административное приостановление деятельности. Главными причинами сложившегося положения, по мнению С. Воронова, являются: 1) уверенность судьи в эффективности строгого вида наказания; 2) отсутствие других ранее наложенных видов административного наказания в отношении субъекта приостановления деятельности; 3) возможность освобождения от наказания ввиду отсутствия необходимого финансирования, в том числе из бюджетов разных уровней; 4) невозможность фактического приостановления деятельности ввиду особой социальной значимости; 5) отсутствие заключения специалиста о реальной опасности правонарушения [2, с. 11].

Нет никаких оснований оспаривать компетентное мнение ученого по существу. Тем не менее следует отметить, что обобщение практики назначения административных наказаний в Омской области показывает, что административное приостановление деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, совершивших правонарушения в области капитального строительства, занимает значительное место в системе административных наказаний. Это наглядно видно из таблицы, составленной по архивным материалам Главного управления жилищного контроля, государственного строительного надзора и государственной экспертизы Омской области и Арбитражного суда Омской области за 2010 г. (см. табл. 1).

Таблица 1

Практика назначения административных наказаний за правонарушения в области капитального строительства в Омской области

Субъекты строительной деятельности	Всего лиц	Виды административных наказаний		Основания прекращения производства по делу	
		Административный штраф 2012/2013	Административное приостановление деятельности 2012/2013	ст. 2.9 КоАП РФ	ст. 24.5 КоАП РФ
Юридические лица	250/212	67/59	123/98	8/5	16/11
Индивидуальные предприниматели	87/74	56/45	21/19	17/9	7/2
Итого	337/286	123/104	144/117	25/14	23/13

Изучив практику по делам об административных правонарушениях [17], мы видим, что при назначении наказаний по таким делам некоторые судьи не учитывают, что административное приостановление деятельности назначается только в случае угрозы причинения вреда либо фактического причинения вреда охраняемым общественным отношениям и является крайней, вынужденной мерой пресечения противоправной деятельности.

К назначению такого вида наказания, как административное приостановление деятельности, следует подходить предельно внимательно, не допускать применения мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса. Решение о приостановлении деятельности следует принимать после всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности. Должны быть учтены как общие правила назначения административного наказания, установленные ст. 4.1 КоАП РФ, так и обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность (ст.ст. 4.2, 4.3 КоАП РФ).

Изучение дел об административных правонарушениях в области капитального строительства [15], влекущих административное приостановление деятельности, свидетельствует, что судьи не всегда с достаточной полнотой учитывают характер и степень общественной опасности совершенного правонарушения, мотивы совершения правонарушения, степень вины правонарушителя [5]: во-первых, не приводят сведения, характеризующие отношения лица к совершенному деянию, принятые им меры в целях устранения допущенного административного правонарушения и устранены ли допущенные нарушения; во-вторых, не изучают вопрос о наличии и степени угрозы жизни и здоровью людей либо угрозы причинения вреда иным охраняемым общественным правоотношениям, в том числе в случае продолжения деятельности юридического лица либо лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; в-третьих, судьи обязаны мотивировать решение по делу согласно п. 6. ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ, но некоторые судьи ограничиваются только общей фразой об учете смягчающих и отягчающих обстоятельств.

Еще один вопрос связан со сроком административного приостановления деятельности, который составляет 90 суток. Изучение дел по-

казало, что в основном срок административного приостановления деятельности устанавливается судьями произвольно, без приведения каких-либо мотивов и обоснований его продолжительности. Не всегда указываются начало и окончание срока административного приостановления деятельности, а это имеет большое значение для последующего исполнения судебным приставом постановления судьи [3, с. 28].

С целью правильного установления срока административного приостановления деятельности судье следует выяснить у лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц их реальную возможность приступить к устранению выявленных административных правонарушений при производстве работ капитального строительства. Необходимо выяснить наличие средств и материалов, времени, в течение которого могут быть устранены обстоятельства, влекущие применение административного приостановления деятельности в области капитального строительства, и на основании этой информации определять срок административного приостановления деятельности.

Освещение всех аспектов законодательного регулирования процедуры назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности было бы неполным без упоминания о мерах обеспечения производства по делам, по которым может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности. Особого внимания заслуживает мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в области капитального строительства, введенная Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ, – временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ).

На наш взгляд, меры обеспечения производства по рассматриваемой категории дел, являющиеся разновидностью мер пресечения, направлены на пресечение административного правонарушения, предупреждение наступления опасных последствий и обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела, но никак не на возмещение причиненного ущерба и восстановление нарушенных прав.

Изучение нормативных предписаний и положений КоАП РФ, посвященных временному запрету деятельности, позволяет сделать вывод, что условия применения временного запрета

пусть незначительно, но все-таки отличаются от условий назначения наказания в виде административного приостановления деятельности. Временный запрет деятельности может быть применен лишь в случаях, если иными способами невозможно предотвратить возникновение угроз, формирующих общественную опасность совершенного противоправного деяния в области капитального строительства.

Закон устанавливает, что временный запрет деятельности не должен превышать пяти суток, при этом законодатель не предусмотрел возможности продления данного срока в случае непринятия судебного решения до его истечения. Таким образом, по истечении пяти суток временный запрет деятельности прекращает свое действие, что следует расценивать как ситуацию, при которой возобновление строительной деятельности может быть не обеспечено устранением обстоятельств, вызвавших ее приостановление. Нам представляется, что срок временного запрета деятельности должен определяться сроками рассмотрения конкретного дела. Необходимо также предусмотреть возможность досрочного возобновления строительной де-

ятельности в случае, если обстоятельства, послужившие основанием для применения данной меры обеспечения производства, будут устранены.

Административное приостановление деятельности является эффективным видом наказания за совершение правонарушений в области капитального строительства. Однако оно не в полной мере выполняет профилактическую функцию в отношении правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 9.5.1 КоАП РФ. Данное правонарушение совершается преимущественно по причине низкой квалификации специалистов по инженерным изысканиям, проектированию и строительству зданий и сооружений, за что в первую очередь должны нести наказание должностные лица, отвечающие за подбор и расстановку кадров, повышение их квалификации, тем более что ответственность для этой категории субъектов установлена в КоАП РФ. Для этого необходимо расширить в законодательном порядке круг субъектов административного правонарушения, сформулированного в ч. 3 ст. 9.5.1 КоАП РФ, и предусмотреть в качестве меры административного наказания дисквалификацию.

Библиографический список

1. Аврутин, Ю. Е. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации : теорет. адм.-правовое исслед. / Ю. Е. Аврутин, В. Я. Кикоть, И. И. Сыдорук ; Моск. ун-т МВД России, Фонд содействия правоохран. органам «Закон и право». – М. : ЮНИТИ-Дана : Закон и право, 2003. – 456 с.
2. Воронов, С. Реализация административного приостановления деятельности в соответствии с требованиями КоАП РФ / С. Воронов // Пожарное дело. – 2006. – № 5. – С. 10–12.
3. Головкин, В. В. К вопросу о совершенствовании применения процессуальных сроков по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения / В. В. Головкин, С. С. Москаленко // Рос. юстиция. – 2006. – № 10. – С. 28–29.
4. Горобцова, С. Е. К вопросу о соотношении административного штрафа и приостановления деятельности в правоприменительной практике / С. Е. Горобцова // Право и политика. – 2008. – № 4. – С. 875–879.
5. Дело № А46-13737/2008 от 25 июня 2008 г. // Архив Арбитра. суда г. Омска за 2008 г.
6. Дугенец, А. С. Оптимизация системы наказаний / А. С. Дугенец // Адм. право и процесс. – 2007. – № 3. – С. 8–13.
7. Журавлева, И. А. Административная ответственность за нарушение норм строительного законодательства как механизм государственного управления / И. А. Журавлева, А. В. Кропачева // Современ. право. – № 2. – 2011. – С. 34–37.
8. Каплунов, А. И. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 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.
9. Комлев, В. Н. Административное приостановление деятельности / В. Н. Комлев // Адм. право и процесс. – 2007. – № 2. – С. 25–32.
10. Кудрявцев, В. Н. Причины правонарушений / В. Н. Кудрявцев ; Ин-т гос-ва и права АН СССР. – М. : Наука, 1976. – 286 с.
11. Максимов, И. В. Административные наказания / И. В. Максимов. – М. : Норма, 2009. – 464 с.
12. Максимов, И. В. Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / И. В. Максимов. – Саратов, 2004. – 54 с.
13. Мышляев, Н. И. Административная деликтология: вопросы теории и практики : моногр. / Н. И. Мышляев. – М. : ВНИИ МВД России, 2002. – 127 с.
14. 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 : федер. закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 19. – Ст. 1752.
15. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20 нояб. 2007 г. № Ф04-8019/2007(40233-А81-32) [Электронный ресурс] // Информ.-поисковая система «Кодекс». – Режим доступа: локальный.
16. 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.

17. Судебная практика рассмотрения дел. Высший Арбитражный Суд РФ [Электронный ресурс] // Федеральные арбитражные суды Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.arbitr.ru/index.asp> (дата обращения: 02.06.2015).
18. Сыдорук, И. И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации: теорет. адм.-правовое исслед. : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / И. И. Сыдорук. – М., 2002. – 428 с.
19. Шергин, А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 144 с.

УДК 347.998.85(477)

МИРОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ: ОПЫТ УКРАИНЫ И РОССИИ **Settlement Agreement in the Process of Resolving Administrative Disputes: Experience of Ukraine and Russia**

А. Д. Сидельников – аспирант кафедры административного права Национального юридического университета им. Ярослава Мудрого (г. Харьков, Украина)

A. D. Sydielnikov – post-graduate student of Administrative Law Department of Yaroslav the Wise National Law University (Kharkiv, Ukraine)



Аннотация. *Статья посвящена сравнительно-правовому анализу законодательного регулирования института мирового соглашения в Украине и России при разрешении административных споров в судебном порядке. Автор обращает внимание на различия и перспективы развития законодательства о дружественном урегулировании публично-правовых споров в этих странах.*

The article is devoted to comparative legal analysis of legal regulation of the institute of settlement agreement in Ukraine and Russia in the resolution of administrative disputes in court. The author draws attention to the differences and prospects of development of legislation in this area.

Ключевые слова: *административное судопроизводство, административный спор, мировое соглашение, примирительные процедуры.*

Administrative proceedings, administrative dispute, settlement agreement, conciliation.

В последнее время в науке административного права все чаще можно наблюдать дискуссии, касающиеся развития юридического инструментария, позволяющего разрешить или урегулировать спор между частным лицом и органом государственной власти, который возникает в сфере публично-правовых отношений. Способы разрешения административных споров прежде всего характеризуются привлечением к этому процессу государственного субъекта или же применением альтернативных механиз-

мов, которые основываются на дружественном урегулировании разногласий между сторонами спора.

Опыт Украины и России в указанной сфере достаточно схожий в силу близости правовых систем наших государств. Однако законодательство, регулирующее разрешение административных споров в Украине и России, безусловно, характеризуется существенными различиями. Изучение опыта мирного разрешения административных споров позволит заимствовать по-