

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. Автор исследует сложности применения административного расследования, которые, по его мнению, заключаются в том, что отдельные нормы ФЗ № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и КоАП РФ, фактически совпадают и влекут определенное сходство оснований и поводов для применения внеплановой проверки и административного расследования, что влечет выбор приоритетности одной из них в зависимости от усмотрения соответствующего органа в каждом отдельном случае. Методы исследования – комплексное применение диалектико-материалистического подхода, метода системного анализа и нормативно-правового метода. Предмет исследования – нормативно-правовая регламентация административного расследования при производстве по делам об административных правонарушениях в области градостроительной деятельности. Выводы исследования. Автор предполагает, что более четкое законодательное решение по разграничению порядка проведения внеплановой проверки и административного расследования, способствовало бы оптимизации правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, укреплению законности, сокращению коррупционной составляющей в деятельности контролирующих органов.

Ключевые слова: Административное расследование, правонарушения в строительстве, градостроительная деятельность, административная ответственность, внеплановая проверка, административное расследование, контролирующие органы, контрольно-надзорная деятельность, административное правонарушение, законные интересы.

Review. The author studies the difficulties of administrative investigation use which, in the author's opinion, consist in the fact that certain norms of the Federal Law # 294 "On the protection of rights of legal persons and entrepreneurs during state and municipal review" and the Code of Administrative Offences of the Russian Federation are practically equal and cause a certain resemblance of the reasons for organization of an unplanned inspection and administrative investigation causing the preference of one of them depending on the decision of a controlling unit in each particular case. The author uses a complex approach of dialectical materialism, the systems analysis and the normative-legal method. The subject of the research is a normative-legal regulation of administrative investigation in administrative procedure in the sphere of town building. The author supposes that a more precise legislative decision about delimitation of the procedures of an unplanned inspection and administrative investigation could promote the optimization of legal regulation of supervisory activity, strengthening of law and order and decrease of corruption in the activities of controlling units.

Keywords: administrative investigation, unplanned inspection, administrative liability, town building, offences in the sphere of town building, Administrative investigation, controlling units, supervisory activities, administrative offence, legitimate interests.

Под градостроительной деятельностью понимается теория и практика планировки и застройки городов и иных поселений.

По российскому законодательству [1], градостроительной деятельностью признается деятельность государственных органов, в том числе органов местного самоуправления, а также физических и юридических лиц, направленная на планирование и развитие территорий и поселений,

на градостроительное зонирование, на определение видов использования земельных участков, на архитектурно-строительное проектирование и реконструкцию объектов недвижимости, с обязательным учетом интересов граждан и общества в целом и другое.

Градостроительная деятельность, как и иная деятельность в Российской Федерации регламентируется определенными нормативными доку-

ментами, которые определяют порядок ее осуществления, а также ответственность в случае нарушения определенного законодательства в этой области. В отличие, например, от ответственности за нарушение водного законодательства или ответственности за нарушение природоохранного законодательства, ответственность в области градостроения четко и конкретно регулируется главой 8 Градостроительного кодекса РФ, где зафиксированы понятие, виды и формы ответственности за нарушение градостроительного законодательства.

Согласно статье 58 Градостроительного кодекса РФ, ответственность за нарушение градостроительного законодательства имеет четыре формы, виновное лицо может понести дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность. При этом имущественную (гражданско-правовую) ответственность, нарушитель может понести наравне со всеми остальными вышеназванными формами юридической ответственности – поскольку, ни дисциплинарная, ни административная, ни даже уголовная ответственность не может освободить виновного от обязательств по возмещению вреда, причиненного в ходе совершения проступка или преступления в сфере градостроительной деятельности.

Дисциплинарная ответственность за нарушение градостроительного законодательства наступает для сотрудников и должностных лиц предприятий и учреждений, нарушивших действующие правила или законодательные аспекты в данной области. Мерой наказания может быть выговор, увольнение, материальное возмещение.

Административная ответственность за нарушение градостроительного законодательства наступает для физических и юридических лиц, совершивших проступок, предусмотренный Кодексом РФ об Административных Правонарушениях [2]. Мера наказания может быть любая из санкций, предусмотренная КоАП РФ, в зависимости от вида проступка и сопутствующих обстоятельств.

Уголовная ответственность за нарушение градостроительного законодательства применяется для физических и юридических лиц, совершивших преступление в указанной сфере. Мерой наказания может быть штраф, арест, исправительные работы и отбывание наказания на определенный срок.

Статья 62 Градостроительного кодекса РФ, определяет порядок расследования случаев причинения вреда жизни и здоровью человеку, имуществу юридического и физического лица, которые

наступили вследствие нарушения градостроительного законодательства.

Административное расследование по делам об административных правонарушениях в области градостроительной деятельности представляет собой комплекс процессуальных действий, требующих значительных временных затрат уполномоченных должностных лиц, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения в градостроительной деятельности, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

Стоит отдельно акцентировать внимание на том факте, что понятие административного расследования существенно отличается от понятия проверки, которая представляет собой действия должностных лиц по проведению оценки деятельности хозяйствующих субъектов, направленные на установление соответствия их деятельности (например, производимых и реализуемых товаров) обязательным требованиям (п.6 ст.2 Федерального закона от 26.12.2008г. № 294-ФЗ в [3] (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

В соответствии с частью 3 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ, его положения к действиям государственных органов при проведении административного расследования не применяются. Нормы Федерального закона от 26.12.2008г. № 294-ФЗ в данном случае применению не подлежат. Однако, несмотря на законодательное закрепление, практика административного расследования при производстве по делам об административных правонарушениях в области градостроительной деятельности, свидетельствует о том, что участники градостроительной деятельности, зачастую смешивают проведение проверки с административным расследованием, при проведении которого нормы Закона № 294-ФЗ применению не подлежат [6, с. 12].

Сложность здесь заключается в совпадении отдельных правовых норм Закона № 294-ФЗ и КоАП РФ, не противоречащих, друг другу, но влекущих выбор приоритетности одной из них в зависимости от усмотрения контролирующего органа в каждом отдельном случае. В частности, существует определенное сходство оснований и поводов для применения этих двух процедур.

Так, например, сходным основанием и поводом для применения внеплановой проверки и административного расследования являются обращения и заявления физических, юридических лиц, государственных органов, сообщения в средствах

массовой информации, содержащие определенные сведения и факты.

Сходство проявляется и в аналогии видов мероприятий, проводимых в ходе проверок и процессуальных действий, проводимых в ходе административного расследования (отбор проб и образцов, проведение исследований, привлечение экспертных организаций для дачи заключений, осмотр территорий, помещений и т.д.)

По этой причине на практике встречаются случаи подмены процедуры организации и проведения внеплановой проверки субъекта предпринимательской деятельности возбуждением контрольно-надзорными органами административного расследования.

Однако комплексный анализ нормативно-правовых актов, свидетельствует о том, что разница между этими видами контроля есть и весьма существенная.

В первую очередь – это разные процессуальные основания. Внеплановая проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя контрольно-надзорного органа (ч. 1 ст. 14 Закона № 294 ФЗ), административное расследование – на основании определения уполномоченного должностного лица контрольно-надзорного органа о возбуждении производства по делу об административном правонарушении и проведении административного расследования (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ).

Проведение административного расследования не требует предварительного уведомления лица о возбуждении в его отношении него производства по делу об административном правонарушении [8, с. 109]. О проведении внеплановой выездной проверки лицо должно быть уведомлено проверяющим органом не менее чем за двадцать четыре часа до начала проверки (ч. 16 ст. 10 Закона № 294-ФЗ).

Отдельно отметим, что закон № 294-ФЗ и КоАП РФ по-разному регламентируют порядок отбора проб и образцов (согласно ст. 26.5 КоАП РФ, при отборе проб и образцов обязательно составление протокола, предусмотренного ст. 27.10 КоАП РФ, в то время как Закон № 294-ФЗ и административные регламенты таких требований не содержат – в этом случае, вполне достаточно составления акта лицом, проводящим проверку);

Закон № 294-ФЗ предусматривает дополнительные, по сравнению с КоАП РФ, требования к экспертам и экспертным организациям – в этом качестве не могут быть привлечены те, кто состоит

в гражданско-правовых и трудовых отношениях с лицом, в отношении которого проводится проверка, (нарушение данного требования влечет недействительность результатов проверки);

Кроме того, закон № 294-ФЗ и КоАП РФ предусматривают разный порядок осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений (КоАП предполагает обязательное участие при осмотре двух понятых либо с применением видеозаписи, тогда как Закон № 294-ФЗ такого требования не содержит).

Закон № 294-ФЗ и КоАП РФ предусматривают разный порядок оформления результатов проведенных контрольных мероприятий: по результатам проверки в обязательном порядке оформляется акт проверки и может быть вынесено предписание об устранении выявленных нарушений. По результатам административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении. Существуют и иные различия внеплановой проверки и административного расследования, которые влияют на порядок реализации участниками градостроительной деятельности и контролирующими органами взаимных прав и обязанностей.

Если основная задача внеплановой проверки – оценка достоверности содержащихся в поступивших жалобе, обращении, заявлении сведений и фактах нарушения проверяемым лицом обязательных требований, то проведение административного расследования направлено на установление обстоятельств уже совершенного лицом административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

Соответственно, порядок проведения административного расследования, процессуальные права и обязанности административного органа и лица, привлекаемого к административной ответственности, процессуальные особенности оформления результатов административного расследования отличаются от процедуры внеплановой проверки.

На практике, также необходимо иметь в виду, что отсутствие оснований для проведения внеплановой проверки, предусмотренных Федеральным законом № 294-ФЗ, не является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении. И наоборот, проведение внеплановой проверки не всегда влечет за собой возбуждение дела об административном

правонарушении и проведение административного расследования [7, с. 54].

Следует помнить, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом контролирующего органа лишь при условии, что имеются достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. В таких случаях уполномоченное должностное лицо получает повод к возбуждению дела об административном правонарушении немедленно, даже при отсутствии оснований для проведения внеплановой проверки [5, с. 128].

Справедливости ради следует признать, что в каждом конкретном случае при совпадении оснований для проведения внеплановой проверки и административного расследования, на практике имеет место административное усмотрение должностного лица при решении вопроса о выборе соответствующей процедуры в целях проверки поступивших обращений. В этой связи, для контролирующего органа предпочтительным становится проведение административного расследования, а не внеплановой проверки, т.к. его назначение не требует ни согласования с органами прокуратуры, ни уведомления о его проведении.

В то же время, и лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, с момента возбуждения дела об административном правонарушении пользуется более широкими правами по сравнению с лицом, в отношении которого проводится проверка.

Наиболее распространенной ситуацией на практике, вызывающей сложности в квалификации действий контролирующего органа является направление им запроса в адрес юридического лица о предоставлении каких-либо документов и информации. В таких случаях может возникать целый ряд обоснованных вопросов: в связи с чем направлен запрос, обязан ли он предоставлять указанные в запросе документы, свидетельствует ли направленный контролирующим органом запрос о проведении внеплановой проверки, о которой предприниматель не уведомлялся в установленном порядке и т.д.

В целях защиты своих прав и законных интересов в подобной ситуации предприниматель вправе потребовать от проверяющего органа обосновать причины направления запроса об истребовании информации и документов со ссылкой на соответствующую норму закона, а также потребовать ознакомить его с процессуальным документом,

явившемся основанием для направления соответствующего запроса (это может быть приказ (распоряжение) о проведении внеплановой проверки либо определение о возбуждении производства по делу об административном правонарушении).

В то же время, сказанное выше, не касается случаев направления запросов правоохранительными органами при проведении ими оперативно-розыскных мероприятий, производстве дознания, проведении предварительного следствия, запросов органов прокуратуры и суда. Таким образом, реализация обязанности лица по предоставлению указанных в запросе информации и документов напрямую зависит от вида проводимых в его отношении контрольных мероприятий.

Частью 5 статьи 11 Закона № 294-ФЗ закреплена обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в течение десяти рабочих дней со дня получения мотивированного запроса проверяющего органа направить в его адрес указанные в запросе документы.

Нарушение данной обязанности расценивается как совершение правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 19.4.1 КОАП, и ст. 19.7 КоАП РФ.

Однако в том случае, если в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя ведется производство по делу об административном правонарушении, такая обязанность у него отсутствует. Более того, лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе не свидетельствовать против себя самого, и на данное лицо распространяется презумпция невиновности и вытекающие из нее правила распределения бремени доказывания (ст. 1.5 КоАП РФ).

Важно то, что административное расследование может проводиться только в рамках возбужденного административным органом дела об административном правонарушении. Соответственно, если предпринимателя был ознакомлен с определением о возбуждении дела об административном расследовании и проведении административного расследования, с этого момента он получает процессуальный статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, что свидетельствует, в том числе и об изменении его прав и обязанностей.

Тем не менее, на практике встречаются случаи, когда такое определение в материалах административного дела имеется, но в действительности суды делают вывод о фактическом проведении административным органом внеплановой проверки [4].

Таким образом, практика показывает, что возбуждение дела об административном правонарушении не всегда свидетельствует о фактическом проведении административного расследования. В каждом случае необходимо выяснять какие именно процессуальные действия, требующие значительных временных затрат были совершены административным органом в целях установления состава административного проступка.

Пункт 3 статьи 26.2 КоАП РФ прямо предусматривает, что не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, полученных с нарушением закона, в том числе доказательств, полученных при проведении проверки в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Таким образом, в случае, если доказательства при

проведении внеплановой проверки были получены с нарушением норм Закона № 294-ФЗ, то такие доказательства не могут быть использованы и в рамках производства по делу об административном правонарушении, а исключение из дела об административном правонарушении доказательств, полученных проверяющим органом с нарушением закона, может позволить предпринимателям отстоять в суде свои права и законные интересы.

Не вызывает сомнения и то обстоятельство, что более четкое законодательное решение по разграничению порядка проведения внеплановой проверки и административного расследования, способствовало бы оптимизации правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, укреплению законности, сокращению коррупционной составляющей в деятельности контролирующих органов.

Библиография:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2014) [Текст] // Собрание законодательства РФ.-03.01.2005.-№ 1 (часть 1).-Ст. 16.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.04.2015) [Текст] // Собрание законодательства РФ.-07.01.2002.-№ 1 (ч. 1).-Ст. 1.
3. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 06.04.2015) [Текст] // Собрание законодательства РФ.-29.12.2008.-№ 52 (ч. 1).-Ст. 6249.
4. Решение Новоорского районного суда Оренбургской области по делу 2-41/2015 (2-638/2014;) ~ М-615/2014 от 29.01.2015 [Электронный ресурс] // URL.: <https://rospravosudie.com/>
5. Агапов, А.Б. Административная ответственность [Текст] / А.Б. Агапов. – М.: Юрайт, 2012. – 435 с.
6. Арзуманян, А.А. Административное расследование [Текст] / А.А. Арзуманян: автореф. дисс. канд. юр. наук. – Ростов на Дону, 2009. – 30 с.
7. Королев, А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 года №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Текст] / А.Н. Королев, О.В. Плешакова.-Постатейный. – М.: Деловой двор, 2009. – 315 с.
8. Костенников, М.В. Актуальные проблемы административного права и процесса [Текст] / М.В. Костенников. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 497 с.

References (transliterated):

1. Gradostroitel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii. Federal'nyi zakon ot 29.12.2004 № 190-FZ (red. ot 31.12.2014) [Tekst] // Sobranie zakonodatel'stva RF.-03.01.2005.-№ 1 (chast' 1).-St. 16.
2. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh. Federal'nyi zakon ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 06.04.2015) [Tekst] // Sobranie zakonodatel'stva RF.-07.01.2002.-№ 1 (ch. 1).-St. 1.
3. O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya. Federal'nyi zakon ot 26.12.2008 N 294-FZ (red. ot 06.04.2015) [Tekst] // Sobranie zakonodatel'stva RF.-29.12.2008.-№ 52 (ch. 1).-St. 6249.
4. Reshenie Novoorskogo raionnogo suda Orenburgskoi oblasti po delu 2-41/2015 (2-638/2014;) ~ M-615/2014 ot 29.01.2015 [Elektronnyi resurs] // URL.: <https://rospravosudie.com/>
5. Agapov, A.B. Administrativnaya otvetstvennost' [Tekst] / A.B. Agapov. – M.: Yurait, 2012. – 435 s.
6. Arzumanyan, A.A. Administrativnoe rassledovanie [Tekst] / A.A. Arzumanyan: avtoref. diss. kand. yur. nauk. – Rostov na Donu, 2009. – 30 s.
7. Korolev, A.N. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 26 dekabrya 2008 goda №294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya» [Tekst] / A.N. Korolev, O.V. Pleshakova.-Postateinyi. – M.: Delovoi dvor, 2009. – 315 s.
8. Kostennikov, M.V. Aktual'nye problemy administrativnogo prava i protsesssa [Tekst] / M.V. Kostennikov. – M.: Yuniti-Dana, 2015. – 497 s.