

Бекин Александр Валериевич

аспирант Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРИОСТАНОВЛЕНИЙ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Аннотация:

В статье изложены результаты исследования тенденций развития института приостановлений. На примере конкретного решения суда выявлены актуальные проблемы института приостановлений, в частности расширительное толкование судом понятия «приостановление деятельности», что отрицательно сказывается на применении существующей нормы КоАП РФ. Отмечена тенденция усложнения института приостановлений (применение предупреждений о приостановлении деятельности).

Ключевые слова:

приостановление, административное приостановление деятельности, предупреждение о приостановлении деятельности, проблемы применения и тенденции развития института приостановлений, средства правового регулирования.

Bekin Alexander Valerievich

PhD student,
Moscow State Law University

DEVELOPMENT TRENDS OF SUSPENSION INSTITUTION IN THE RUSSIAN LAW

Summary:

The article presents the results of the research dealing with the development trends of suspension institution. By case study of the particular judgement of the court, the author discusses the urgent problems of the suspension institution, particularly, the broad interpretation of the "suspension of operations" concept by a court, which affects negatively application of the current law of the Administrative Code of the Russian Federation. The author notes the tendency of complication of the suspension institution (application of warnings of suspension of operations).

Keywords:

suspension, administrative suspension of operations, warning of suspension of operations, problem of application and development trends of suspension institution, means of legal regulation.

Приостановление – это средство правового регулирования, связанное с временным прекращением реализации субъективных прав и юридических обязанностей, процессуальной деятельности, действия нормативных правовых актов, иных юридических средств, применяемое уполномоченным лицом до наступления установленных событий или явлений, направленных на защиту интересов физических и юридических лиц, государства или различных социальных групп. Данный институт обладает своеобразной историей развития, набором признаков и функций, что при полноценном анализе позволяет сделать определенные выводы о том, как в дальнейшем институт приостановлений будет развиваться в отечественном праве.

Несмотря на ведущуюся в науке дискуссию относительно неприменимости приостановлений в российском праве как наказаний, дальнейшее развитие данного средства в качестве института обязанности понести наказание вполне предсказуемо. Данный вывод можно сделать, опираясь на историю применения административного приостановления деятельности: если ранее данной меры не существовало, в административном праве отсутствовало само понятие «наказание», то сейчас можно смело судить о движении законодателя в данном направлении. Также стоит отметить один интересный факт – само понятие «административное приостановление деятельности» с течением времени несколько изменило свой смысл.

Первоначально в ст. 3.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) административное приостановление деятельности понималось как временное прекращение деятельности лица. Также в ч. 2 ст. 32.12 КоАП уточнялось, что при административном приостановлении деятельности производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению указанных в постановлении об административном приостановлении деятельности мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Исходя из текста нормы, предполагалось, что приостанавливается именно деятельность организации, то есть то, что является для данной компании основной целью существования (продажа товаров, оказание услуг, производство и пр.). Исходя из смысла статьи, суд обязан на время «заморозить» возможность организации реализовывать свою цель посредством определенных действий, если данные действия наносят или возможно будут наносить в будущем вред обществу и государству. Но тем не менее, если посмотреть на решения суда последнего времени, то можно заметить, что в большинстве случаев приостанавливается не деятельность организации, а в лучшем случае ее часть (приостановление использования оборудования, продажи конкретного товара), ограничивается возможность эксплуатации помещений или оборудования, косвенно влияющих на прямую деятельность организации.

Примерами являются некоторые решения суда. Так, судья Каргапольского районного суда Курганской области И.Ю. Гомзякова 1 сентября 2015 г. признала юридическое лицо муниципальной казенное образовательное учреждение «Тагильская средняя общеобразовательная школа» виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.4 КоАП РФ, и назначила наказание в виде приостановления деятельности спортивного зала. По ходу дела было выявлено, что в Каргапольский районный суд Курганской области вместе с приложенными к нему материалами поступил протокол об административном правонарушении, в котором указаны нарушения санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации спортивного зала школы, а именно на потолке и стенах спортивного зала установлены многочисленные следы протекания, стены и потолок поражены плесенью, отмечается нарушение строительных соединений (из стыков плит перекрытий выпадает штукатурка), на полу спортивного зала отмечено наличие воды, что является нарушением п. 4.28 СанПиН 2.4.22821–10 «Санитарно-гигиенические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях». Представитель МКОУ «Тагильская средняя общеобразовательная школа» Б.А. Казбекова в судебном заседании наличие нарушений, указанных в протоколе об административном правонарушении, не оспаривала, объяснила, что действительно крыша школы требует капитального ремонта и процесс обучения в спортивном зале невозможен. Она является директором школы с 2012 г. и постоянно с этого времени обращалась в отдел образования с просьбами о проведении капитального ремонта крыши [1].

В данном деле присутствуют два фактора:

1. Административное приостановление деятельности коснулось не деятельности организаций, а сторонних факторов, тем или иным способом косвенно влияющих на осуществление деятельности.

2. Достижение целей наказания можно поставить под вопрос.

Касательно первого фактора отметим, что тенденция применения административного приостановления деятельности не к деятельности организации связана с расширительным толкованием данной деятельности. Рассматривая термин «приостановление» в широком смысле, можно понимать административное приостановление деятельности как любое «замораживание» деятельности лица, в любом ее проявлении, виде и составной части, наложенное в административном порядке. Таким образом, происходит подмена понятий, когда слово «деятельность» одновременно означает и общую деятельность организации, удовлетворяющую ее целям, и разновидности того, что организация в целом делает. Обращение к термину в узком смысле позволяет разграничить виды того, чем организация в принципе занимается. В таком понимании становится заметно, что административное приостановление деятельности – это временная пауза в осуществлении организацией своих прямых функций, направленных на достижение основных целей, а все остальное – это отдельные виды приостановлений, как то: приостановление эксплуатации зданий и сооружений, использования питьевой воды, эксплуатации оборудования, производства и т. д.

Причины рассмотрения судом термина «деятельность» в широком смысле понятны – необходимо унифицировать и упростить порядок применения норм. Но остается вопросом, отвечает ли такой подход требованиям целесообразности и эффективности? Стоит отметить, что в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 10.06.2010 г. № 13 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации» приостановление деятельности также трактуется в широком смысле: «В постановлении по делу судья обязан решить вопрос о мероприятиях, необходимых для обеспечения его исполнения, которые в зависимости от обстоятельств каждого дела могут заключаться во временном прекращении эксплуатации тех агрегатов, объектов, зданий или сооружений, принадлежащих индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу, либо во временном прекращении осуществления индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом, его филиалами, представительствами, структурными подразделениями, производственными участками тех видов деятельности (работ), оказания услуг, от которых исходит угроза причинения вреда охраняемым общественным отношениям».

Стоит здесь привести точку зрения, высказанную Г.И. Калинин и Л.Е. Калинин: «Анализ ст. 3.12 КоАП РФ позволяет сделать вывод, что законодатель подвел под наказание меру административного принуждения, обладающую комплексным характером и далеко не всегда являющуюся наказанием. <...> При этом наличие состава правонарушения не является обязательным, а именно субъекта, объекта, субъективной и объективной сторон в целом может не существовать» [2].

Из вышесказанного следует, что тенденция к «разбиванию» термина «административное приостановление деятельности» на множество вариаций скорее будет вносить путаницу, чем позволит охватить больший объем нарушений.

Касательно второго фактора можно также обратиться к позиции означенных выше авторов. Ученые утверждают, что, как бы ни происходило финансирование, следует учитывать, что и для

самофинансируемых юридических лиц, и для бюджетных организаций определяющими во многих вопросах, а особенно в вопросах расходования денежных средств, являются решения учредителей. И привлекать к ответственности необходимо именно их [3].

Основываясь на выводах из постановления суда, указанного ранее, отметим, что наказание имело два изъяна: оно было наложено к тому субъекту, который, по сути, не принимал решения, поэтому решение суда будет исполнено неэффективно. Также имелось лицо, которое напрямую было ответственно за состояние зданий и объектов, отвечало за безопасность их эксплуатации, но тем не менее суд признал виновной именно организацию, а не конкретное лицо. В свою очередь это наводит на определенные сомнения в том, что в дальнейшем таких нарушений не будет, поскольку конкретный человек, в обязанности которого входило недопущение выявленных нарушений, никакого наказания не понес. Второй недостаток, который также следует отметить, заключается в том, что ответственное лицо заявило, что нарушение к моменту рассмотрения дела устранено, но тем не менее суд вынес постановление об административном приостановлении.

О неэффективности наказания уже указывалось ранее, но в контексте данного дела необходимо отметить, что вопрос об устранении причин, повлекших наказание, является спорным. Было приостановлено использование спортивного зала, хотя протекала крыша у всего здания. Суд не принял во внимание, что последствия от протекания крыши здания могли сказаться не только на использовании спортивного зала, но и на иных видах деятельности организации.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что дальнейшее трактование приостановлений в широком смысле представляется возможным, но от этого может пострадать непосредственное применение нормы. Возможно, в дальнейшем имеет смысл указывать точные порядки устранения нарушений, из-за которых накладывается приостановление, как это отмечено в некоторых из видов приостановлений, большей частью связанных не с административным приостановлением деятельности, а с приостановлением в технической и производственной сферах. В иных случаях вполне логично перестать использовать приостановление как санкцию, исключить административное приостановление деятельности из списка наказаний и сделать его обычным превентивным или пресекающим приостановлением, оперативно реагирующим на выявленные или возможные нарушения.

Если сделать субъектом, накладывающим приостановление деятельности, ответственным за данную сферу орган (Ростехнадзор и др.), то это существенно упростит процесс рассмотрения нарушений, вынесения решений и отслеживания их выполнения. Данными вопросами будут заниматься компетентные сотрудники, обладающие всей полнотой информации.

Еще одной тенденцией развития института приостановлений можно назвать его усложнение. Такими «усложнениями» можно признать дополнительные меры, применяемые до приостановления с целью максимально эффективного решения правовой проблемы. Одной из таких мер можно назвать предупреждение о приостановлении. Чаще всего предупреждения применяются в тот момент, когда достаточно оснований полагать, что лицо наносит или может нанести вред обществу и государству, но уровень существующей угрозы недостаточно велик для того, чтобы наложить приостановление. Законодатель иногда признает приостановление в том или ином вопросе крайней мерой, так что процесс применения предупреждения о приостановлении может позитивно отразиться на субъектах правоотношений.

Таким образом, делаем вывод о том, что институт приостановлений развивается достаточно быстро, проникая в разные отрасли права, не теряя при этом первоначальных признаков. Выделение общих критериев оценки тенденций развития, выявление прогрессирующих проблем применения позволяют понять, что в данном институте есть множество моментов, которые необходимо устранить или изменить. Однако развитие и совершенствование рассматриваемого механизма позволяет сделать вывод, что приостановления в российском праве постепенно становятся совершеннее, позволяя субъектам правоотношений более оперативно и эффективно решать возникающие правовые проблемы.

Ссылки:

1. Постановление Каргапольского районного суда (Курганская область) № 5–45/2015 от 1 сентября 2015 г. по делу № 5–45/2015.
2. Калинин Г.И., Калинин Л.Е. К вопросу о применении административного приостановления деятельности // Право и экономика. Документы. Комментарии. Практика. 2012. № 4.
3. Там же.

References:

1. Regulation of Kargapolsky District Court (Kurgan Region) № 5-45/2015 dated September 1, 2015, the case no.5-45/2015.
2. Kalinin, GI & Kalinina, LE 2012, 'On the question of the application of the administrative suspension of activity', *Right and economy. Documentation. Comments. Practice*, no. 4.
3. Kalinin, GI & Kalinina, LE 2012, 'On the question of the application of the administrative suspension of activity', *Right and economy. Documentation. Comments. Practice*, no. 4.