

УДК 342.9

## ОБЖАЛОВАНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ О НАЗНАЧЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. В. Новиков

*Конституционный Суд Российской Федерации*

Поступила в редакцию 30 октября 2012 г.

**Аннотация:** *статья посвящена особенностям обжалования постановления о назначении административного приостановления деятельности. Постановление о назначении данного вида административного наказания подлежит немедленному исполнению. В связи с этим возникают вопросы, не нарушаются ли тем самым права граждан, допустимо ли такое регулирование. Автор излагает свое видение правового регулирования.*

**Ключевые слова:** *производство по делам об административных правонарушениях, административное приостановление деятельности, исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.*

**Abstract:** *this work is devoted to features of the appeal of resolutions on purpose of administrative stay of activity. The resolution on purpose of this type of administrative punishment is subject to immediate execution. Whether in this regard there are questions the rights of citizens are broken thereby? Whether such regulation is admissible? In article the author states the vision of legal regulation.*

**Key words:** *production on cases of administrative offenses, administrative stay of activity, performance of resolutions on cases of administrative offenses.*

В соответствии с ч. 1 ст. 32.12 КоАП Российской Федерации постановление судьи, органа, должностного лица, назначивших административное наказание в виде административного приостановления деятельности, исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления. Следовательно, административное приостановление деятельности – административное наказание, исполнение которого осуществляется сразу после вынесения постановления.

Между тем постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу (ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ). При этом по действующему правилу постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу: или после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано (1); или после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление (2); или немедленно после вынесения не подлежащего об-

жалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление (З) (ст. 31.1 КоАП РФ). Каких-либо исключений из данного правила не установлено.

Таким образом, законодательство об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 32.12 КоАП РФ) содержит исключение из общего правила, состоящего в том, что исполнению подлежат только вступившие в законную силу постановления.

Судебная коллегия по гражданским делам Архангельского областного суда в справке по результатам обобщения практики применения судьями районных судов административного наказания в виде административного приостановления деятельности, составленной в том числе в целях выявления ошибок, допускаемых судьями при назначении данного вида административного наказания, обращала внимание на то, что некоторые судьи направляют постановление на исполнение в службу судебных приставов не после его вынесения, а после вступления постановления в законную силу<sup>1</sup>.

Применительно к исполнению наказания – административное приостановление деятельности – в литературе был поставлен вопрос, заслуживающий пристального внимания: в каком правовом состоянии пребывают субъекты административного правонарушения, подав жалобу, когда наказание в отношении их уже реально исполняется?<sup>2</sup> Здесь уместно добавить: или уже исполнено к тому моменту, когда оно вступает в законную силу.

Действительно, насколько обоснованно такое исключение? Согласуется ли оно с современной правовой доктриной и не нарушает ли оно требований и стандартов, заданных Основным Законом государства? Почему не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении исполняется?

Как отмечалось выше, КоАП Российской Федерации не содержит исключений из общего правила вступления в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях. Вступление приговора в законную силу и обращение его к исполнению также осуществляются по единым универсальным правилам, не предусматривающим исключений: он вступает в законную силу по истечении срока его обжалования (приговор первой или апелляционной инстанции) или в день вынесения кассационного определения. При этом к исполнению обращается только вступивший в законную силу приговор (ст. 390 УПК РФ).

В то же время в гражданском судопроизводстве исполнительный лист выдается судом после вступления судебного постановления в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения, если исполни-

---

<sup>1</sup> См.: Справка по результатам обобщения практики применения судьями районных судов административного наказания в виде административного приостановления деятельности от 28 апреля 2008 года / Судебная коллегия по гражданским делам. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: *Жамбиева Е. М.* Система административных наказаний и их классификация // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 29.

тельный лист выдается немедленно после принятия судебного постановления (ч. 1 ст. 428 ГПК РФ). Аналогичное правило действует в арбитражном судопроизводстве: судебные акты арбитражных судов приводятся в исполнение после вступления их в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения (ч. 1 ст. 318 АПК РФ).

Вместе с тем, как известно, дела о привлечении к административной ответственности, отнесенные к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства с особенностями, установленными АПК Российской Федерации и федеральным законом об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 202 АПК РФ). Данное законоположение вполне допускает системное толкование норм КоАП Российской Федерации и АПК Российской Федерации, по смыслу которого указанные законы не препятствуют (допускают возможность) разрешать вопрос об обращении решения (по делу об административном правонарушении) к немедленному исполнению в порядке ст. 182 (ч. 3) АПК Российской Федерации – общее правило искового производства. И кроме того, как уже указывалось, КоАП Российской Федерации предписывает исполнять постановление о назначении административного приостановления деятельности немедленно после вынесения такого постановления (ч. 1 ст. 32.12).

В связи с этим возникает вопрос: возможно ли вообще немедленное исполнение не вступившего в законную силу судебного акта по обвинению лица в совершении общественно опасного деяния (преступления или административного правонарушения)?

Ответить на данный вопрос следует отрицательно.

Известные свойства законной силы судебного решения (неопровержимость, исключительность, общеобязательность, преюдициальность и исполнимость) по общему правилу наступают одновременно. Однако в отдельных случаях законодатель счел возможным допустить возникновение свойства исполнительности судебного решения ранее остальных его свойств законной силы.

Так, статья 211 ГПК Российской Федерации предусматривает исчерпывающий перечень случаев, когда решение суда подлежит немедленному исполнению, т.е. до вступления его в законную силу. Это – решение суда о взыскании алиментов; выплате работнику заработной платы в течение трех месяцев; восстановлении на работе; включении гражданина Российской Федерации в список избирателей, участников референдума. Все эти случаи легко объяснимы, а потому сама норма представляется вполне справедливой.

Но кроме этого, ГПК Российской Федерации предусматривает право суда обратить решение к немедленному исполнению (ст. 212). В соответствии с п. 1 указанной статьи суд может по просьбе истца обратиться к немедленному исполнению решение, если вследствие особых обстоятельств замедление его исполнения может привести к значительному ущербу для взыскателя или исполнение может оказаться невозможным; при допущении немедленного исполнения решения суд может потребовать от истца

обеспечения поворота его исполнения на случай отмены решения суда; вопрос о немедленном исполнении решения суда может быть рассмотрен одновременно с принятием решения суда.

Таким образом, немедленное исполнение судебного решения в гражданском процессе возможно, но оно носит исключительный характер, обусловлено особыми обстоятельствами.

По сути, аналогичное правило содержится в АПК Российской Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 182 арбитражный суд по заявлению истца вправе обратиться к немедленному исполнению, если вследствие особых обстоятельств замедление его исполнения может привести к значительному ущербу для взыскателя или сделать исполнение невозможным; немедленное исполнение решения допускается при предоставлении взыскателем обеспечения поворота исполнения на случай отмены решения суда (встречного обеспечения) путем внесения на депозитный счет арбитражного суда денежных средств в размере присужденной суммы либо предоставления банковской гарантии, поручительства или иного финансового обеспечения на ту же сумму.

Такое регулирование, по всей видимости, обусловлено решением задач гражданского и арбитражного судопроизводства. Речь, прежде всего, идет о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений (ст. 2 ГПК РФ). По сути, аналогичная задача судопроизводства стоит и перед арбитражными судами (п. 1 ст. 2 АПК РФ). Допустимость немедленного исполнения судебного решения по гражданским и арбитражным делам обусловлена тем, что им затрагиваются права и интересы конкретных лиц (граждан, организаций, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и др.). Немедленное исполнение таких решений направлено на срочное восстановление нарушенных прав и интересов.

Такое ограничение прав лиц – участников гражданского и арбитражного процессов (имеется в виду проигравшая сторона), на наш взгляд, имеет конституционную основу – правовую максиму, в соответствии с которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ). Речь также может идти о коррелирующей с вышеуказанной нормой положений ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, вышеприведенное правовое регулирование порядка исполнения судебных актов в арбитражном и гражданском процессах, допускающее в качестве исключения их немедленное исполнение, представляет собой сбалансированный механизм, обеспечивающий защиту прав и интересов сторон.

В отличие от гражданского и арбитражного судопроизводства, назначение уголовного судопроизводства и задачи законодательства об административных правонарушениях заключаются в защите прав и законных

интересов лиц и организаций, общества и государства от публично-правовых правонарушений – общественно опасных противоправных деяний – преступлений и административных правонарушений (ст. 6 УПК РФ и ст. 1.2 КоАП РФ). При совершении таких деяний, если и нарушаются права и интересы конкретных лиц, то таким образом, что создается угроза стабильного развития общества и государства в целом. Именно за эту угрозу, а также вред общественным публичным отношениям виновное лицо несет ответственность перед обществом, государством как таковыми, а не отдельными частными лицами, чьи права нарушены при таком посягательстве<sup>3</sup>. Судебные решения при этом определяют меру публичной ответственности виновных лиц и не направлены на восстановление непосредственно нарушенных прав и интересов.

Поэтому ограничение прав лиц, привлекающихся к публично-правовой ответственности, не могут даже в качестве исключения быть обусловлены необходимостью защиты прав и интересов других лиц, соответственно, ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации не может служить основанием для подобного рода изъятий. Что же касается положений ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, то перечисленные в ней конституционно значимые ценности также не могут служить основанием для ограничения прав лица, привлекаемого к ответственности. Своевременное (отсутствие случаев немедленного) исполнения приговора (постановления по делу об административном правонарушении) не мешает осуществлению карательной функции уголовного судопроизводства (законодательства об административных правонарушениях).

Такое регулирование – своего рода ограничения публичной власти: она отказывается тем самым по смыслу взаимосвязанных положений ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации, предполагающей возможность проверки вынесенного судебного решения, и ч. 1 ст. 49 Конституции Российской Федерации, прямо предписывающей допустимость признания лица виновным в инкриминируемом преступлении (вменяемом правонарушении) только вступившим в законную силу приговором (постановлением) суда, от возможности немедленного исполнения указанных судебных решений. По сути, в этом и состоит один из аспектов принципа презумпции невиновности: недопустимости придания судебному решению (постановлению, приговору), которым устанавливается вина лица в совершении общественно опасного противоправного деяния

---

<sup>3</sup> Уместно напомнить, что суд постановляет приговор именем Российской Федерации (ст. 296 УПК РФ). Законодательство об административных правонарушениях аналогичной нормы не содержит. Но, по существу, постановления по делам об административных правонарушениях выносятся от имени публично-правовых образований (федерации и регионов) в лице их органов. Как в свое время от имени самих органов рассматривали дела об административных правонарушениях и налагали административные взыскания конкретные должностные лица. Причем само указание на то, что данные действия должностных лиц осуществляются «от имени органов», содержалось в статьях главы 16 КоАП РСФСР, определявшей подведомственность дел об административных правонарушениях.

в предусмотренном федеральным законом порядке, отдельных свойств законной силы судебного решения.

Таким образом, исполнение не вступившего в законную силу постановления об административном приостановлении деятельности не в полной мере согласуется с требованиями ст. 49 (ч. 1) Конституции Российской Федерации. Конечно, в силу известной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, Конституция Российской Федерации закрепляет в ст. 49 презумпцию невиновности применительно к сфере уголовной ответственности; в процессе правового регулирования других видов юридической ответственности законодатель, учитывая особенности соответствующих отношений и их субъектов, требования неотвратимости ответственности, интересы защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 2 ст. 15 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), вправе решить вопрос о распределении бремени доказывания вины иным образом, освобождая органы государственной власти от доказывания вины при обеспечении возможности для самих субъектов правонарушения подтверждать свою невиновность (постановления Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П, от 24 июня 2009 г. № 11-П; определения от 7 декабря 2010 г. № 1621-О-О, от 22 марта 2011 г. № 391-О-О, от 25 января 2012 г. № 177-О-О и др.).

Очевидно, что положения ст. 1.5 «Презумпция невиновности» КоАП Российской Федерации коррелируют с положениями ст. 49 Конституции Российской Федерации и, по сути, проистекают из них. Поэтому можно утверждать, что часть 1 ст. 32.12 КоАП Российской Федерации, предписывающая немедленное исполнение постановления о назначении административного приостановления деятельности, вызывает сомнения в части ее соответствия данной конституционной норме.

Несмотря на то, что постановление о назначении административного приостановления деятельности может быть обжаловано, как и постановление о назначении любого иного вида административного наказания, утверждать о том, что его немедленное исполнение не является чрезмерным ограничением права на судебную защиту, не вполне справедливо.

Раскрывая содержание конституционного права на судебную защиту, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал множество правовых позиций, согласно которым это право предполагает конкретные гарантии эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости (Постановление от 16 марта 1998 г. № 9-П); отсутствие же возможности пересмотреть ошибочный судебный акт умаляет и ограничивает данное право (Постановление от 3 февраля 1998 г. № 5-П); при этом в рамках осуществления судебной защиты прав и свобод возможно обжалование в суд решений и действий (или бездействия) любых государственных органов, включая судебные (постановления от 2 июля 1998 г. № 20-П и от 6 июля 1998 г. № 21-П); возможность пересмотра дела вышестоящим судом является эффективной гарантией защиты прав и законных интересов гражданина

от ошибочных решений суда; она должна быть обеспечена государством (Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П).

Право на судебную защиту выступает как гарантия в отношении всех конституционных прав и свобод, а закрепляющая это право статья 46 Конституции Российской Федерации находится в неразрывном единстве с ее статьей 21, согласно которой государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (ч. 2 ст. 17 и ст. 18 Конституции РФ). Из этого следует, что личность в ее взаимоотношениях с государством является не объектом государственной деятельности, а равноправным субъектом, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ) и спорить с государством в лице любых его органов (постановления Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П и от 2 июля 1998 г. № 20-П).

Таким образом, право обжаловать решения, действия (бездействие) органов государственной власти, должностных лиц, воплощающее в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка, является одной из важнейших составляющих нормативного содержания права каждого на судебную защиту (Определение Конституционного Суда РФ от 19 июня 2012 г. № 1227-О).

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации имеют общий характер и распространяются на все виды судопроизводства, в том числе на административное. На это неоднократно указывал сам Суд, в частности в некоторых из вышеуказанных решений.

Поскольку в настоящее время постановление о назначении административного приостановления деятельности может быть вынесено не только судом, но и должностными лицами (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ), то отсутствие даже у суда права приостановить исполнение обжалуемого постановления, вынесенного должностным лицом, позволяет усомниться в соответствии части 1 ст. 32.12 КоАП Российской Федерации части 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации.

Как утверждает Е. Ламонов, право на пересмотр (обжалование) постановления по делу об административном правонарушении имеет цель проверить его законность и обоснованность, а следовательно, речь о его исполнении должна идти лишь после рассмотрения жалобы<sup>4</sup>. Данная точка зрения в полной мере согласуется с выраженными позициями Конституционного Суда Российской Федерации.

Подходя к самой проблеме, приведем еще несколько правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, непосредственно фокусирующих ее.

<sup>4</sup> См.: Ламонов Е. Постановление судьи об административном аресте должно исполняться с момента его вступления в законную силу // Рос. юстиция. 2003. № 3.

Право на судебную защиту включает в себя не только право на обращение в суд, но и гарантированную государством возможность получения реальной судебной защиты путем восстановления нарушенных прав и свобод; иное не согласуется с универсальным для всех видов судопроизводства, включая административное, требованием эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего критериям справедливости (постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П, от 3 февраля 1998 г. № 5-П, от 28 мая 1999 г. № 9-П, от 11 мая 2005 г. № 5-П, от 22 апреля 2011 г. № 5-П, от 25 апреля 2011 г. № 6-П, от 1 марта 2012 г. № 5-П и др.).

Аналогичной позиции придерживается Европейский Суд по правам человека, также неоднократно отмечавший, что эффективность средств правовой защиты означает, в частности, что они должны предотвращать предполагаемое нарушение или прекращать его, равно как и предоставлять адекватную компенсацию за уже произошедшее нарушение (постановления от 26 октября 2000 г. по делу «Кудла (Kudla) против Польши», от 30 ноября 2004 г. по делу «Кляхин (Klyakhin) против России» и др.).

Таким образом, право на судебную защиту является универсальной гарантией, обеспечивающей возможность защиты прав и свобод человека, в том числе и от ошибочных решений суда. Поэтому данное право не может быть ограничено в рамках административного судопроизводства. Сущность данного права заключается в том, что судебное решение должно быть проверено хотя бы одной инстанцией, прежде чем оно будет исполнено. С этих позиций норма ст. 32.12 КоАП Российской Федерации, обязывающая немедленно после вынесения исполнять постановления о назначении наказания в виде административного приостановления деятельности, резонирует с нормами, регламентирующими порядок исполнения менее суровых мер административной ответственности и допускающими возможность проверки вынесенного постановления до его вступления в силу.

Следовательно, проблема заключается в том, что в случае, когда постановление о назначении административного приостановления деятельности исполнено хотя бы частично, право на судебную защиту в таком случае вряд ли возможно рассматривать в качестве эффективного способа защиты прав граждан. На этот вывод не влияет то обстоятельство, что в соответствии с ч. 4 ст. 30.5 КоАП Российской Федерации жалоба на постановление о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности подлежит рассмотрению в пятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами в вышестоящий суд, уполномоченный рассматривать соответствующую жалобу. Срок рассмотрения жалобы на постановление о назначении административного приостановления деятельности, значительно меньший ординарного двухмесячного срока рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судом, также вызывает сомнения с точки зрения его достаточности для совершения необходимых процессуальных действий. В частности, разрешения ходатайств,

назначения и проведения экспертизы, вызова лиц, участие которых необходимо при рассмотрении жалобы и др. Настолько сжатые сроки рассмотрения жалобы при настоящих объемах нагрузки судей работают на понижение качества судебных решений.

Поэтому положение ч. 1 ст. 32.12 КоАП Российской Федерации, по сути, идет вразрез с ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации, в ее интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации.

Чем же обусловлена норма о необходимости немедленного исполнения постановления о назначении административного приостановления деятельности? Полагаем, что появление этой нормы вызвано содержанием данного вида административного наказания. И если смотреть глубже – то спорной правовой природой данной меры административного принуждения.

По смыслу ч. 1 ст. 3.12 КоАП Российской Федерации назначение административного приостановления деятельности возможно в случае наличия угрозы охраняемым законом ценностям или совершения правонарушения в определенных сферах деятельности.

Напомним, что целью применения административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ). Этот устоявшийся подход проистекает из правовой природы наказания – кара за противоправное общественно опасное деяние; его назначение есть создание неблагоприятных правовых последствий для виновного лица – ограничение каких-либо его прав. Назначение наказания не может быть связано с необходимостью непосредственного устранения угрозы охраняемым законам ценностям – это задача иных мер административного принуждения.

В связи с этим становится понятным подход законодателя к тому, что временный запрет деятельности применяется только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами и иных. При этом при нарушении законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма временный запрет деятельности не применяется (ч. 1 ст. 27.16 КоАП РФ).

Исходя из этого, вполне логичным представляется норма о том, что дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено не позднее семи суток с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг; срок временного запрета деятельности засчитывается

в срок административного приостановления деятельности (ч. 5 ст. 29.6 КоАП РФ).

В русле такого регулирования вполне гармонично звучит норма о немедленном исполнении постановления об административном приостановлении деятельности (ч. 1 ст. 32.12 КоАП РФ).

Последовательность в нормативном обеспечении изначального подхода к административному приостановлению деятельности как административному наказанию, применяемому при угрозе охраняемым ценностям (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ), прослеживается в положениях ч. 5 ст. 32.12, в соответствии с которыми по истечении срока, установленного в постановлении об административном приостановлении деятельности, в случае, если исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности не прекращено досрочно, должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, проверяет устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности; в случае, если будет установлено, что такие обстоятельства не устранены, должностным лицом может быть составлен новый протокол об административном правонарушении и могут быть применены меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Получается, что сжатые сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях, по которым может быть назначено наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, а также особенности исполнения постановления о назначении этого вида наказания обусловлены необходимостью устранения угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды. Конечно, такое условие применения административного приостановления деятельности, как необходимость устранения вышеуказанных угроз, не позволяет рассматривать данную меру в качестве административного наказания. Это-то и порождает вопрос о том, является ли немедленное исполнение постановления об административном приостановлении деятельности допустимым ограничением прав лица, в отношении которого оно вынесено.

Понятно, что законодательное разграничение административного приостановления деятельности на то, которое по правовой природе может выступать административным наказанием, от того, которое является иной мерой административного принуждения, позволит убрать исключения в порядке исполнения данного вида наказания. При этом сама процедура станет универсальной и поставленный вопрос тем самым будет снят.

Каким же образом можно разрешить обозначенную проблему?

Одно из решений может состоять в развитии института приостановления исполнения постановления по делу об административном пра-

вонарушении. В связи с этим заметим, что арбитражно-процессуальное законодательство в отличие от законодательства по делам об административных правонарушениях содержит процедуру, позволяющую приостановить исполнение постановления по делу об административном правонарушении. Суд апелляционной (кассационной) инстанции в соответствии со ст. 265.1 (283) АПК Российской Федерации и пунктом 1 ч. 2 ст. 39 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» по ходатайству лица, участвующего в деле, вправе приостановить исполнительное производство.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации многократно указывал, что конституционный принцип равенства, гарантируя одинаковые права и обязанности для лиц, относящихся к одной категории субъектов права, не исключает возможность установления различных правовых условий для разных категорий, если такая дифференциация не является произвольной и основывается на объективных характеристиках соответствующих категорий субъектов права (Постановление от 27 апреля 2001 г. № 7-П; определения от 12 апреля 2005 г. № 164-О, от 11 июля 2006 г. № 213-О, от 5 февраля 2009 г. № 552-О-О, от 29 сентября 2011 г. № 1201-О-О, от 16 февраля 2012 г. № 380-О-О, от 11 мая 2012 г. № 743-О, от 24 сентября 2012 г. № 1583-О и др.).

Полагаем, что весьма затруднительно объяснить неравенство процессуальных прав лиц, привлекающихся к административной ответственности, в одном случае судами общей юрисдикции и лишенными права ходатайствовать о приостановлении исполнения постановления по делу об административном правонарушении, в другом случае – арбитражными судами, действующими на основе АПК Российской Федерации, который допускает возможность лиц, участвующих в деле, такое ходатайство заявить.

Однако установление возможности приостанавливать исполнение постановления о назначении административного наказания по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не является удачным решением проблемы. Это позволит только восстановить равенство процессуальных прав лиц, привлекающихся к административной ответственности. К тому же сам по себе вопрос о том, следует ли допускать возможность приостановления исполнения постановления по делу об административном правонарушении, причем независимо или независимо от вида назначенного административного наказания, требует самостоятельного изучения. Во всяком случае, ответ на него не представляется очевидным, даже несмотря на то, что вышеуказанные нормы арбитражно-процессуального законодательства устанавливают такую возможность. Причем арбитражные суды приостанавливают исполнение постановлений не только о назначении административного приостановления деятельности<sup>5</sup> как наказания, под-

---

<sup>5</sup> См.: Определение Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 4 февраля 2009 года по делу № А33-15300/08. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

лежащего немедленному исполнению, но и в случае назначения других видов наказаний, в частности, административного штрафа<sup>6</sup>, конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения<sup>7</sup>, дисквалификации<sup>8</sup>.

Применительно к постановлениям о назначении административного приостановления деятельности как постановлениям, подлежащим немедленному исполнению, приостановление исполнения постановлений не может рассматриваться в качестве полноценного решения проблемы их обжалования, хотя бы потому, что в удовлетворении соответствующего ходатайства может быть отказано.

Если же пойти по пути развития института приостановления исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, взяв за основу норму ч. 1 ст. 31.6 КоАП Российской Федерации, предписывающую приостанавливать исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста, посредством уравнивания прав участников производства по делу, то следует обратить внимание на следующее. Во-первых, речь идет только о приостановлении исполнения постановлений, вступивших в законную силу. Постановление же о назначении административного приостановления деятельности исполняется до его вступления в законную силу. Соответственно, в этой части возникнет коллизия, поскольку приостанавливать надо будет исполнение постановления по делу об административном правонарушении, не вступившее в законную силу.

Во-вторых, следует иметь в виду, что в соответствии с ч. 2 ст. 31.6 КоАП Российской Федерации принесение протеста на постановление об административном приостановлении деятельности не приостанавливает исполнение этого постановления. Данное исключение не случайно и, по всей видимости, обусловлено юридическим содержанием указанного вида административного наказания, о чем писалось выше. Поэтому при сохранении общих параметров правовой модели административного приостановления деятельности (имеются в виду прежде всего условия применения данного административного наказания, перечисленные в

<sup>6</sup> См.: Определение Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22 апреля 2011 года по делу № А17-5102/2010, от 8 ноября 2011 года по делу № А79-3703/2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» от 14 декабря 2011 года по делу № А43-19774/2011 и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Определение Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25 декабря 2009 года по делу № А17-3857/2009 от 16 марта 2011 года по делу № А43-18139/2010 и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 5 октября 2011 года по делу № А05-4951/2011 // Там же.

<sup>8</sup> См.: Определения Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 17 декабря 2004 года № Ф03-А04/04-2/4388, от 21 июля 2005 года № Ф03-А73/05-2/2811, от 11 февраля 2008 года № Ф03-А51/08-2/344 и др.

ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ) предполагать, что законодатель отойдет от этого исключения в целях обеспечения прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, гарантированных ст. 46 и 49 Конституции Российской Федерации, не представляется возможным. Законодатель просто связан случаями применения административного приостановления деятельности – угроза жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды. Иной подход означал бы оставление вышеперечисленных ценностей под угрозой причинения им вреда. К тому же указанные ценности являются конституционно охраняемыми по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, а значит, допускают законодательное ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Но и здесь не стоит обольщаться, ведь речь идет об ограничении прав, установленных ст. 46 и 49 Конституции Российской Федерации, которые не подлежат ограничению, по крайней мере, в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ)<sup>9</sup>.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, право на доступ к правосудию и право на законный суд, закрепленные Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми актами, являющимися в силу ст. 15 (ч. 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, по самой своей природе требуют законодательного регулирования, при осуществлении которого федеральный законодатель располагает определенной свободой усмотрения, что, однако, не освобождает его от обязанности соблюдать вытекающее из Конституции Российской Федерации требование разумной соразмерности между используемыми средствами и поставленной целью и, во всяком случае, осуществляя соответствующее регулирование, обес-

<sup>9</sup> Сама конституционная норма не содержит оговорки о недопустимости ограничения перечисленных прав и свобод именно в условиях чрезвычайного положения. Такой вывод следует из системного толкования данной нормы с иными частями указанной статьи. Кроме того, если бы речь шла об обычных условиях, а не только о чрезвычайных, с точки зрения юридической техники место этой нормы – в ст. 55 (допустим, часть 4). Но такое понимание тоже не безупречно, поскольку в ч. 3 ст. 56 перечислены такие основы правового статуса личности, которые в условиях правового государства не позволяют всерьез рассматривать возможность их ограничения. К примеру, речь идет о достоинстве личности (ч. 1 ст. 21 непосредственно говорит о том, что ничто не может быть основанием для его умаления); о праве на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23); о том, что каждый имеет право на жилище; никто не может быть произвольно лишен жилища (ч. 1 ст. 40); о том, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет; никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением; если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон (ст. 54).

печивать процессуальные гарантии лицам, участвующим в деле (постановление от 1 марта 2012 г. № 5-П).

Будут ли обеспечены такими процессуальными гарантиями, как право на судебную защиту как эффективное средство защиты прав граждан, лица, в отношении которых исполняется постановление, не вступившее в законную силу, тем, что в случае обжалования такого постановления его исполнение будет приостанавливаться? Да. Но в этом случае норма ч. 1 ст. 32.12 КоАП Российской Федерации о немедленном исполнении постановления о назначении административного приостановления деятельности теряет смысл. А на практике при этом, полагаем, возникнет множество казусов, что осложнит правоприменение, по крайней мере, на начальном этапе действия нового правового регулирования (скорее всего, до разъяснений высших судебных органов). При обязательном приостановлении исполнения достаточно будет подачи самой жалобы или все-таки также необходимо специально заявить о приостановлении исполнения постановления о назначении административного приостановления деятельности? Можно ли вначале заявить ходатайство о приостановлении исполнения соответствующего постановления, выразив в нем намерения впоследствии подать жалобу? До каких пор в таком случае будет приостановлено исполнение постановления: на срок, установленный для обжалования или до момента подачи жалобы? Возможно ли в этом случае будет направить жалобу за истечением срока на обжалование? Если да, то надо ли будет заявлять еще одно ходатайство (возможно, с указаниями срока, на который надо продлить приостановление исполнения постановления)? Если нет, то почему и, соответственно, как это объяснить.

Считаем, что даже приведенный перечень вопросов уже порождает большие сомнения в том, что приостановление исполнения постановления о назначении административного наказания, подлежащего немедленному исполнению, – адекватное разрешение проблемы. Все-таки это не годное средство для решения задачи. По сути, речь идет о возложении на правовое средство выполнения тех функций, осуществление которых ему не свойственно, поскольку у него иная правовая природа, в основе его появления (разработки) лежат иные правовые потребности.

В-третьих, если вести речь об обязательном приостановлении исполнения постановления по делу об административном правонарушении, то следует отметить, что это постановление в одних случаях – административный акт, в других – судебный акт. Применительно к административному приостановлению деятельности, напомним, данный вид административного наказания по общему правилу назначается судьей. Из него есть только одно исключение: за административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 9.1 («Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов») КоАП Российской Федерации (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности), административное приостанов-

ление деятельности назначается соответствующими должностными лицами (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ).

Обязательное приостановление исполнения приостановления по делу об административном правонарушении – судебного акта (в случае подачи жалобы на него) будет означать фактически преодоление законной силы судебного решения, причем путем волеизъявления лица, для которого оно носит, безусловно, обязательный характер. В силу ч. 1 ст. 31.2 КоАП Российской Федерации постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами. То есть это юридический нонсенс, дальнейшие комментарии которого абсолютно излишни.

Как же разрешить проблему?

Самым разумным решением была бы системная ревизия законоположений, регламентирующих содержание и особенности применения административного приостановления деятельности. С учетом ранее изложенного, не трудно понять, что это позволит убрать само исключение из общего правила об исполнении только тех постановлений по делам об административных правонарушениях, которые вступили в законную силу (ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ).

Однако правовая реальность нуждается в оценках и предложениях, учитывающих параметры правовой модели, т.е. что можно предложить, не проводя обстоятельную ревизию законодательства об административных правонарушениях в указанной части.

Прежде чем непосредственно формулировать конкретное предложение, следует подчеркнуть, что практическая ценность административного приостановления деятельности состоит не только в его содержании (временное прекращение деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг – ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ), но и в процедуре применения данного вида административного наказания. Так, по смыслу ч. 1 ст. 27.16 КоАП Российской Федерации временный запрет деятельности может быть применен, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, и устанавливается на срок до рассмотрения дела. Согласно ч. 4 ст. 28.8 КоАП Российской Федерации в случае, если применена мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности, протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности, а также протокол о временном запрете деятельности передаются на рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, немедленно после их составления.

В свою очередь, само дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено не позднее семи суток с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг; срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности (ч. 5 ст. 29.6 КоАП РФ). И как уже указывалось, постановление о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности исполняется немедленно после вынесения (ч. 1 ст. 32.12 КоАП РФ). При этом жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы (ч. 6 ст. 30.2 КоАП РФ) и рассмотрению (независимо от того, кем вынесено постановление) в пятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами в вышестоящий суд, уполномоченный рассматривать соответствующую жалобу (ч. 4 ст. 30.5 КоАП РФ).

Исходя из приведенного регулирования, считаем допустимым предоставить судье и должностным лицам, рассматривающим дела об административных правонарушениях, которые допускают назначение наказания в виде административного приостановления деятельности, возможность продлевать примененную меру обеспечения производства по делу – временный запрет деятельности – на срок до вступления постановления в законную силу.

Данное полномочие должно быть ограничено следующими логически обусловленными пределами:

1) в случае назначения административного приостановления деятельности – сроком назначенного наказания. Причем во избежание порождения правовых казусов (в случае продления временного запрета на период, превышающий срок назначенного наказания) это не стоит оставлять на усмотрение правоприменителя. Ограничение следует установить законодательно;

2) временем, отведенным на передачу жалобы на постановление о назначении административного приостановления деятельности в инстанцию, уполномоченную ее рассматривать, и само рассмотрение данной жалобы (ч. 4 ст. 28.8 и ч. 5 ст. 29.6 КоАП РФ).

Данное предложение определяет баланс частных и публичных интересов: права граждан чрезмерно не ограничиваются, а государство достигает декларируемые цели меры административного принуждения – административное приостановление деятельности. Такое изменение законодательства об административных правонарушениях позволяет также уйти от сокращения сроков рассмотрения жалобы на постановление о назначении административного приостановления деятельности, что

само по себе снимет возможность постановки вопроса о причинах такого сокращения и оценки соответствующих норм с точки зрения соблюдения принципа равенства прав лиц, привлекаемых к административной ответственности. Возможные сомнения в том, достаточно ли отведенных сроков на рассмотрение дела об административном правонарушении, допускающем назначение административного приостановления деятельности, для осуществления правосудия (полноценного рассмотрения дела, т.е. всестороннего, полного и объективного выяснения всех его обстоятельств), по всей видимости, не являются бесосновательными.

*Конституционный Суд Российской Федерации*

*Новиков А. В., кандидат юридических наук*

*E-mail: A\_V\_Novikov@mail.ru*

*Тел.: +7(812) 404-34-96*

*Constitutional Court of the Russian Federation*

*Novikov A. V., Candidate of Legal Sciences*

*E-mail: A\_V\_Novikov@mail.ru*

*Tel.: +7(812) 404-34-96*