

УДК 342.92

ОБ УНИКАЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Д. Н. Рыжков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 14 апреля 2018 г.

Аннотация: рассматриваются особенности административного приостановления деятельности как меры административной ответственности. Поднимается проблема несовершенства данного института, предлагаются некоторые пути его совершенствования.

Ключевые слова: административное приостановление деятельности, административная ответственность, временный запрет деятельности, административный штраф, принуждение, наказание, мера.

Abstract: the article deals with the main features of administrative suspension of activities as a measure of administrative responsibility. The author examines the matter related to the imperfection of the institution of administrative suspension of activities, suggests some recommendations for legislative improvement.

Key words: administrative suspension of activities, administrative responsibility, temporary prohibition of activities, administrative penalty, coercion, punishment, measure.

Административная ответственность представляет собой вид юридической ответственности и административно-правового принуждения, применяемых административными органами (их должностными лицами) в рамках внеслужебного подчинения, а также судьями (судами), выраженной в применении административных наказаний к физическим и (или) юридическим лицам в ходе производства по делам об административных правонарушениях¹.

Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Необходимо создавать условия реализации этих конституционных ценностей, определять понятные для всех участников общественных отношений содержание и порядок действий органов исполнительной власти, их должностных лиц².

Административное наказание представляет собой установленную государством меру ответственности, применяемую за совершение ад-

¹ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. А. Административное право. М., 2004. С. 484.

² См.: Административные процедуры / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М., 2018. С. 11.

министративного правонарушения. Административное наказание – это разновидность административного принуждения.

Административное принуждение следует понимать как психическое либо физическое воздействие на сознание и поведение субъектов с целью понудить их путем угрозы применения предусмотренных в законодательстве административных санкций к должностному поведению (совершению предписанных действий, бездействий) либо подчинению установленным запретам и ограничениям, а равно само применение с соблюдением процессуальных требований уполномоченными органами, должностными лицами мер административного воздействия, сопровождающихся отрицательными последствиями личностного, организационного, материального характера³.

Юридическая санкция – последний элемент триады в логической правовой норме – имеет огромное практическое значение, так как придает диспозиции данной нормы потенциальную юридическую силу в виде угрозы наказания за нарушение нормативного предписания⁴.

Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «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» ранее установленная система административных наказаний дополнена новым видом наказания – административным приостановлением деятельности.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг (ч. 1 ст. 3.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)).

Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения характеризуется следующими признаками:

- 1) служит формой выражения негативной реакции государства на противоречащие охраняемым им интересам деяния и реализуется в условиях внеорганизационного соподчинения;
- 2) имеет публично-правовое содержание;
- 3) выражается в государственно-властном прекращении на определенный временной срок деятельности субъектов и объектов;

³ См.: Административное принуждение и административная ответственность : сборник нормативных актов / сост. Ю. Н. Стариков. М., 1998. С. 18.

⁴ См.: *Фатьянов А. А.* Некоторые теоретические и прикладные аспекты законодательного установления видов и величин административных наказаний по проекту общей части КоАП РФ // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 18.

4) имеет юридически обязательный, односторонний, принудительный характер действий государственных органов и их должностных лиц⁵.

Специфика рассматриваемого вида наказания такова, что оно применяется только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые в данном случае несут административную ответственность, предусмотренную именно для этой группы субъектов, а не для должностных лиц.

Применение наказания означает привлечение к административной ответственности, влечет состояние наказанности⁶.

В соответствии со ст. 3.12 КоАП РФ определены обстоятельства, при наступлении которых применяется рассматриваемый вид административного наказания. Согласно нормативным предписаниям федерального законодательства административное приостановление деятельности применяется в случае угрозы:

- 1) жизни или здоровью людей;
- 2) возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами;
- 3) наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы;
- 4) причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды.

Законодательно определено, что административное приостановление деятельности в качестве административного наказания может быть назначено также при совершении административного правонарушения:

- 1) в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- 2) в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В соответствии с ч. 2 ст. 3.2 КоАП РФ перечень видов административных наказаний, применяемых к юридическим лицам, носит более ограниченный характер и включает:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) административное приостановление деятельности⁷.

⁵ См.: Калинин Г. И., Калинина Л. Е. К вопросу о применении административного приостановления деятельности // Право и экономика. 2012. № 4. С. 66–67.

⁶ См.: Бахрах Д. Н. Вопросы системы административных наказаний // Полицейское право. 2008. № 1. С. 78.

⁷ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1–10 : постагыйный науч.-практ. комментарий / под общ. ред. Б. В. Россинского. М., 2014. С. 49.

Следовательно, административное приостановление деятельности в его правовом смысле является высшей санкцией по сравнению с иными мерами ответственности, предусмотренными административным законодательством в отношении юридических лиц (абзац 2 ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ).

Наказание в виде административного приостановления деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица может быть назначено судьей районного суда лишь в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания, что должно быть мотивировано в постановлении по делу об административном правонарушении (абзац второй ч. 1 ст. 3.12, п. 6 ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ).

При назначении этого наказания надлежит учитывать характер деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица, характер совершенных ими действий (бездействия), а также другие обстоятельства, влияющие на создание условий для реальной возможности наступления негативных последствий для жизни или здоровья людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды (абзац первый ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ).

Обстоятельства, создающие, по мнению судьи, угрозу причинения вреда, должны быть указаны им в постановлении по делу об административном правонарушении⁸.

Административное приостановление деятельности может применяться только в качестве основного административного наказания (например, постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 22 июля 2015 г. по делу № А43-4273/2015; определение Верховного Суда РФ от 7 сентября 2015 г. по делу № 305-АД15-2611).

Нормативное основание применения административного приостановления деятельности как основного вида административного наказания играет исключительную роль, так как определяет не только состав правонарушений, за совершение которых применяется этот вид наказания, но и другие дополнительные условия, указывающие на специфику правоприменения⁹.

⁸ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (П. 23.3). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См.: Горобцова С. Е. Административное приостановление деятельности как вид административного наказания : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 58–59.

Административное приостановление деятельности назначается только в судебном порядке, а именно – только судьей¹⁰.

В целях обеспечения единообразия правоприменения и в связи с возникающими у судов при рассмотрении данной категории дел вопросами Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 10 июня 2010 г. № 13 дал ряд разъяснений по поводу привлечения к этому виду ответственности¹¹.

Так, Пленум Верховного Суда РФ обратил внимание на то, что административное приостановление деятельности как вид ответственности может применяться при совершении категорий правонарушений, перечисленных в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ, только в том случае, если в санкции статьи, размещенной в Особенной части КоАП РФ, указано такое наказание.

В иных случаях в соответствии с ч. 2 указанной статьи решение принимается судьями лишь в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судьей.

С 1 января 2011 г. в соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2010 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в КоАП РФ и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹² административное приостановление деятельности изымается из исключительной компетенции суда и предполагается возможность его назначения также уполномоченными на то контрольно-надзорными органами.

Общие нормы о содержании постановления по делу об административном правонарушении нашли свое отражение в ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ.

Законодатель обратил внимание на возможность применения административного приостановления деятельности лишь при условии, что менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение целей административного наказания (ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ).

По мнению О. В. Панковой, подобное положение закона полностью согласуется с санкциями статей Особенной части КоАП РФ, предусматривающими административное приостановление деятельности.

Все они содержат альтернативное наказание в виде штрафа. В связи с этим исследуются все обстоятельства дела, позволяющие оценить необходимость назначения такого наказания в качестве основного¹³.

¹⁰ См.: Бахрах Д. Н. Вопросы системы административных наказаний // Вестник Уральского ин-та экономики, управления и права. 2009. № 6. С. 8.

¹¹ О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 13 // Рос. газета (федер. вып.). 2010. 17 июня.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 30. Ст. 4002.

¹³ См.: Панкова О. В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях : науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 117.

Так, в постановлении Первого арбитражного апелляционного суда от 22 июля 2015 г. по делу № А43-4273/2015 указано, что признавая правомерным удовлетворение заявления инспекции государственного строительного надзора субъекта РФ о привлечении индивидуального предпринимателя к административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ, и назначение ему наказания в виде административного приостановления деятельности по реконструкции объекта капитального строительства – нежилого здания сроком на 90 суток, суд указал, что административное приостановление деятельности по отношению к штрафу по ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ является альтернативным видом наказания и назначается с учетом положений ст. 3.12 КоАП РФ, а также требований ч. 2 ст. 29.10 и ст. 32.12 КоАП РФ.

Из ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ следует, что административное приостановление деятельности, обеспечивая реализацию задач законодательства об административных правонарушениях, применяется в отношении конкретного лица, если выявленное в его действиях правонарушение предусматривает такой вид наказания, имеются предусмотренные законом обстоятельства для его назначения и менее строгое наказание не сможет обеспечить достижение целей наказания.

Избранная судом мера наказания принята с учетом того, что индивидуальный предприниматель осуществляет строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства – нежилого здания, принадлежащего ему на праве собственности, без разрешения на строительство, что создает существенную угрозу жизни и здоровью людей, и в данном случае назначение наказания в виде приостановления деятельности обеспечивает цели наказания, определяемые ст. 3.1 КоАП РФ.

Определенный интерес представляет также практика арбитражных судов по делам об административных правонарушениях, за совершение которых соответствующей статьей КоАП РФ предусмотрено альтернативное наказание в виде штрафа или административного приостановления деятельности.

Это дает возможность выявить проблему, связанную с заменой административного штрафа на административное приостановление деятельности вследствие существенного размера штрафа¹⁴.

Арбитражные суды, учитывая разъяснения ВАС РФ, данные в п. 18.2 постановления Пленума от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», исходят из отсутствия оснований для изменения назначенного наказания (штрафа) на административное приостановление деятельности в связи с тем, что последнее является более строгим видом наказания и может ухудшить положение лица, привлекаемого к административной ответственности (например, по-

¹⁴ См.: Селезнёв В. А. Спорные вопросы законодательства об административной ответственности юридических лиц // Журнал рос. права. 2014. № 11. С. 7.

становления от 27 ноября 2012 г. № 8658/12 по делу № А34-3078/2011, № 8651/12 по делу № А06-5128/2011)¹⁵.

Поэтому применение административного наказания в виде административного приостановления деятельности влечет усиление административного наказания и ухудшает положение юридического лица, индивидуального предпринимателя без образования юридического лица.

Таким образом, на основании того, что 1) административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ; 2) административное приостановление деятельности назначается в случае, если менее строгий вид наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания, можно сделать вывод, что данный вид административного наказания более строгий, чем административный штраф.

В ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ регламентируется только максимальный срок установления административного приостановления деятельности – до 90 суток.

Следует заметить, что Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» был определен минимальный срок наказания в виде административного приостановления деятельности по ст. 18.15–18.17 КоАП РФ и установлен срок административного приостановления деятельности от 14 до 90 суток.

Административное приостановление деятельности представляет собой единственное административное наказание с условным сроком исполнения.

Судья районного суда, руководствуясь обращением лица, к которому применено такое наказание, досрочно приостанавливает срок его исполнения, если будет установлено, что лицом устранены обстоятельства, послужившие основанием для его назначения¹⁶.

По нашему мнению, существует проблема несовершенства института досрочного прекращения административного наказания в виде административного прекращения деятельности юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений этих юридических лиц, их производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений и даже оказания отдельных видов услуг или осуществления отдельных видов работ в случае угрозы жизни или здоровью людей и окружающей среде.

В ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ закреплены условия досрочного прекращения судьей, органом, должностным лицом, назначившими администра-

¹⁵ См.: Селезнёв В. А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал рос. права. 2016. № 2. С. 8.

¹⁶ См.: Аганов А. Б. Административная ответственность : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 90.

тивное наказание в виде административного приостановления деятельности, исполнения данного административного наказания:

1) ходатайство лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица, которым назначено данное административное наказание;

2) установление факта устранения перечисленных в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ обстоятельств, послуживших основанием для назначения данного административного наказания¹⁷.

Ввиду того что в законодательстве не установлено минимального срока, предприниматель имеет возможность прийти к судье с ходатайством в тот же день.

Это касается особенно тех административных правонарушений, санкции которых предусматривают одновременно с наказанием и устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения данного административного наказания.

На наш взгляд, справедливо законодательно установить право на досрочное прекращение этого административного наказания после отбытия 30 суток установленного срока.

Как показывает практика, административное приостановление деятельности применяется судами не всегда, а срок, на который устанавливается исследуемая мера наказания, в большинстве случаев определяется от 1 до 30 суток¹⁸.

Таким образом, КоАП РФ необходимо в соответствующих частях дополнить нормой, допускающей досрочное прекращение исполнения административного наказания в виде административного приостановления ввиду как устранения обстоятельств, указанных в абзаце 1 ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ, так и совершения лицом, чья деятельность приостановлена, иных реабилитирующих действий.

В связи с вышесказанным предлагаем внести соответствующие изменения и дополнения в отдельные положения ст. 3.12 КоАП РФ, а именно: «Статья 3.12. Административное приостановление деятельности «3. Судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица по истечении 30 суток досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, указанные в части 1 настоящей статьи, послужившие основанием для назначения данного административного наказания».

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1–10 : постатейный науч.-практ. комментарий / под общ. ред. Б. В. Россинского. С. 320.

¹⁸ См.: *Брунер Р. А.* Административное приостановление деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 48.

Установлены особые условия исчисления срока административного приостановления деятельности, который начинает течь в сутках с момента фактического приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг¹⁹.

Административное приостановление деятельности может быть назначено судьей на срок не более 90 суток, включая срок временного запрета деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица, если такая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении применялась должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении (ч. 2 ст. 3.12, ч. 5 ст. 29.6 КоАП РФ).

В случае применения названной меры данное обстоятельство должно быть отражено в резолютивной части постановления по делу, включая время фактического прекращения деятельности, указанное в протоколе о временном запрете деятельности (ч. 3 ст. 27.16 КоАП РФ)²⁰.

В связи с внесенными изменениями в КоАП РФ с 1 января 2011 г., помимо суда, право применять эту меру ответственности было предоставлено и Ростехнадзору.

Временный запрет деятельности тесно связан с таким наказанием, как административное приостановление деятельности, поскольку применяется только в том случае, если за совершение административного правонарушения КоАП РФ предусмотрена административная ответственность в виде административного приостановления деятельности.

По своей сути временный запрет деятельности практически аналогичен административному приостановлению деятельности²¹.

Изучение изложенных нормативных предписаний и иных 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 деятельности²².

Схематично приведенные аргументы позволяют сделать следующие выводы.

¹⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1–10 : постатейный науч.-практ. комментарий / под общ. ред. Б. В. Россинского. С. 361.

²⁰ См.: *Панкова О. В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. М., 2016. С. 190.

²¹ См.: *Мальшев Е. А.* Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции : теория и практика. М., 2017. С. 121.

²² См.: *Комлев В. Н.* Административное приостановление деятельности // Административное право и процесс. 2007. № 2. С. 38.

Административное приостановление деятельности	Временный запрет деятельности
Вид административного наказания, который назначается судьей.	Мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, применяемая должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности; обязанность государственного инспектора заключается в формальном составлении протокола.
Назначается по результатам рассмотрения дела судьей; устанавливается на срок до 90 суток и является единственным административным наказанием с условным сроком исполнения; применяется только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.	Оформляется на стадии возбуждения производства по делу об административном правонарушении; оформляется протоколом, срок его не должен превышать 5 суток; засчитывается в срок административного приостановления деятельности и исчисляется с момента фактического прекращения деятельности вышеперечисленных объектов; не может распространяться на деятельность предприятия в целом; является основанием для принятия решения о назначении административного приостановления деятельности.
Протокол об административном правонарушении и протокол о временном запрете деятельности, составляются только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.	Протокол о временном запрете деятельности не составляется, если нет намерения направить материалы в районный суд для административного приостановления деятельности; протокол о временном запрете оформляется только на то лицо, на которое составляется основной протокол об административном правонарушении.
Цель – привлечь виновного к ответственности за совершенное правонарушение и в ходе претерпевания неблагоприятных последствий правонарушителем, восстановить нарушенные права.	Цель – кратковременное прекращение деятельности или эксплуатации объектов именно до рассмотрения дела судом.

Таким образом, временный запрет деятельности предполагает срок действия продолжительностью не более 5 суток. Однако это полноценно не обеспечивает той меры ответственности, которая предусмотрена ст. 3.12 КоАП РФ²³.

²³ См.: *Бадыков Л. Ф.* К вопросу об административном приостановлении деятельности // Вестник исполнительного производства. 2016. № 2. С. 3.

Итак, особенностями административного приостановления деятельности как меры административной ответственности являются следующие:

- 1) назначается только в судебном порядке;
- 2) назначается только в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части КоАП РФ;
- 3) назначается в случаях, если менее строгий вид административного наказания не может обеспечить достижение цели административного наказания;
- 4) является высшей санкцией в отношении юридических лиц;
- 5) устанавливается на срок до 90 суток и является единственным административным наказанием с условным сроком исполнения;
- 6) в качестве дополнительной меры введен временный запрет деятельности.

Воронежский государственный университет

Рыжков Д. Н., аспирант кафедры административного и административного процессуального права, ведущий специалист-эксперт правового отдела Управления Федеральной налоговой службы по Воронежской области

E-mail: dima.ryjkov2018@yandex.ru

Тел.: 8-952-554-40-35

Voronezh State University

Ryzhkov D. N., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department, Leading Specialist-expert of the Legal Department of Voronezh Federal Tax Service

E-mail: dima.ryjkov2018@yandex.ru

Tel.: 8-952-554-40-35