

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н. И. ЛОБАЧЕВСКОГО»**

На правах рукописи



ИВШИНА

Галина Геннадьевна

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ
В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Кононов Павел Иванович

Нижний Новгород – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Понятие, система мер и правовые формы применения административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности	26
§ 1. Основные научные подходы к пониманию сущности административного принуждения и классификации его мер	26
§ 2. Дискуссионные вопросы теории административного принуждения, определение его понятия и основных признаков	47
§ 3. Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности: особенности, система мер и принципы их применения	88
§ 4. Правовые формы применения мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности	113
Глава 2. Применение отдельных видов мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности	136
§ 1. Меры административного пресечения, применяемые в сфере предпринимательской деятельности	136
§ 2. Меры административного восстановления, применяемые в сфере предпринимательской деятельности	152
§ 3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые в сфере предпринимательской деятельности	164
§ 4. Административно-правовые санкции, не являющиеся административными наказаниями, применяемые в сфере предпринимательской деятельности	181
Заключение	207
Библиографический список	213
Приложение	246

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Административное принуждение как один из методов осуществления исполнительной власти в Российской Федерации применяется в, том числе, и в сфере предпринимательской деятельности. При этом административно-принудительные меры используются главным образом в рамках осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении субъектов предпринимательской деятельности и привлечения их к административной ответственности. В частности, по результатам проведенных контрольных (надзорных) мероприятий к контролируемым юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям посредством выдачи им соответствующих обязательных для исполнения предписаний могут быть применены меры административного пресечения нарушений обязательных требований и восстановления нарушенного правового положения. Кроме того, при выявлении признаков совершенных или совершаемых субъектами предпринимательской деятельности в процессе ее осуществления административных правонарушений, в отношении данных субъектов применяются соответствующие меры обеспечения производства по делам об указанных правонарушениях, а в дальнейшем и административные наказания за их совершение.

В то же время, начиная с 2020 года в условиях складывавшихся в России сложных санитарно-эпидемиологической и социально-экономической ситуаций последовательно осуществляется государственная политика, направленная на существенное снижение административной нагрузки на бизнес, кардинальное ограничение числа проводимых в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей контрольных (надзорных) мероприятий, либерализацию административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, прежде всего, малого и среднего предпринимательства. Так, например, по данным, представленным Министерством экономического развития Российской Федерации (далее-

Минэкономразвития), если в 2021 году было проведено 881,7 тыс. проверок, то в 2022 году-только 339, 1 тыс. проверок. Приоритетным методом административно-правового воздействия на субъектов предпринимательства становится метод предупреждения (профилактики) нарушений нормативно установленных обязательных требований, стимулирования к их устранению без применения принудительных мер. В частности, как указывает Минэкономразвития, в 2022 году контрольно-надзорными органами было проведено 560 тысяч профилактических визитов на объекты контроля (надзора), что в 14 раз превысило количество, таких визитов, состоявшихся в 2021 году. В этой связи существенно возросло число выдаваемых контролируемым лицам предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований. Так, если в 2021 году таких предостережений было объявлено 91,9 тыс, то в 2022 году уже 1432,7 тыс.¹ В докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2022 год отмечено, что в 2022 году количество проверок в отношении субъектов предпринимательской деятельности по сравнению с 2021 годом сократилось на 70%, а число проведенных профилактических мероприятий превысило число проведенных контрольно-надзорных мероприятий в 6,1 раза, количество наложенных на указанных субъектов административных штрафов снизилось по сравнению с 2021 годом на 31%.² Соответственно, существенное сокращение числа контрольных (надзорных) мероприятий, по результатам которых могут применяться меры административного принуждения пресекательного, восстановительного и наказательного характера, и, напротив, значительный рост количества проводимых профилактических мероприятий, очевидно, свидетельствуют о

¹ См.: Сводный доклад Министерства экономического развития Российской Федерации о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 08.01.2024).

² См.: Приложение к докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации «Индекс «Административного давления-2023» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: <https://www.doklad.ombudsmanbiz.ru> (дата обращения: 08.01.2024).

тенденции сужения сферы административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Вместе с тем, оказание на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, допускающих грубые нарушения обязательных требований, влекущие причинение вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, собственности, безопасности государства или создающие реальную угрозу его причинения, соответствующего, адекватного и пропорционального совершенным нарушениям административно-принудительного воздействия, безусловно, является оправданным и необходимым, поскольку служит целям охраны и защиты публично-значимых ценностей.

Таким образом, административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности сохраняется в качестве одного из значимых административно-правовых методов регулирования данной деятельности, однако его применение должно осуществляться на основе принципов сбалансированности публичных и частных интересов, адекватности и пропорциональности, по основаниям, на условиях и в порядке, строго и вполне определенно установленных соответствующими правовыми нормами. В то же время необходимо обратить внимание на отсутствие в настоящее время в федеральном административном законодательстве единых правовых стандартов применения административно-принудительных мер в отношении субъектов предпринимательства. Так, в частности, в контрольно-надзорном законодательстве, в состав которого помимо Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее-Закон № 248-ФЗ) входит также множество иных федеральных законов, не конкретизированы содержание, основания, цели, способы и формы применения в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей мер административного пресечения и административного восстановления, не установлены общие правила выдачи им предписаний, посредством которых реализуются данные меры (статья 90 Закона № 248-ФЗ), в главе 27 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях (далее-КоАП РФ) отсутствует перечень конкретных оснований применения таких мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как осмотр помещений, территорий и находящихся там вещей (статья 27.8 КоАП РФ), досмотр транспортного средства (статья 27.9 КоАП РФ), изъятие вещей и документов (статья 27.10 КоАП РФ), арест товаров, транспортных средств и иных вещей (статья 27.14 КоАП РФ). Отсутствие соответствующих нормативных положений на практике приводит к необоснованно широкому усмотрению органов исполнительной власти, их должностных лиц при определении оснований и условий применения к субъектам предпринимательской деятельности тех или иных мер административного принуждения, что в свою очередь служит поводом для оспаривания в арбитражных судах значительного числа выдаваемых указанным субъектам предписаний об устранении нарушений обязательных требований и выносимых в отношении них постановлений о назначении административных наказаний. Так, только Вторым арбитражным апелляционным судом в 2021-2023 годах было рассмотрено 445 дел об оспаривании предписаний контрольных (надзорных) органов и 1433 дела об оспаривании постановлений о назначении административных наказаний, вынесенных соответствующими органами на территории пяти субъектов Российской Федерации.

Приведенные обстоятельства с учетом происходящего в последние годы перехода российского государства к разумному и сбалансированному применению административно-принудительных мер в сфере предпринимательской деятельности актуализируют вопрос разработки в рамках науки административного права основ правового регулирования административного принуждения в указанной сфере. В ходе проведения соответствующих научно-прикладных исследований представляется необходимым определить на основе анализа действующего административного и административно-процессуального законодательства и практики его применения сущность, основания, особенности и принципы реализации административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности, систематизировать

применяемые в данной сфере административно-принудительные меры, установить основания, пределы и правила их применения в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Вопросы общей теории административного принуждения стали предметом исследования в отечественной административно-правовой науке еще в конце XIX-начале XX века. Так, в частности, данные вопросы рассматривались в работах В.В. Ивановского, И.Т. Тарасова, А.А. Трифонова. Наибольшее развитие теория административного принуждения получила в советский период существования отечественной государственности. Существенный вклад в разработку понятия, оснований применения и классификации мер административного принуждения в обозначенный период внесли известные ученые-административисты А.И. Елистратов, В. Кобалевский, С.С. Студеникин, В.А. Власов, И.И. Евтихийев, А.Е. Лунев, М.И. Еропкин, Д.Н. Бахрах, И.А. Галаган, Л.Л. Попов, А.П. Шергин, А.П. Коренев, М.С. Студеникина, И.И. Веремеенко, И.А. Складов. В условиях сформировавшейся после принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации новой государственно-правовой системы теория административного принуждения получила свое дальнейшее развитие и современное наполнение в трудах таких специалистов в области административного права и процесса, как Б.В. Россинский, А.И. Каплунов, И.В. Максимов, Л.Л. Попов и Ю.И. Мигачев, Н.В. Макарейко, А.М. Субботин, А.В. Лубенков, П.И. Кононов, А.Ю. Соколов, А.В. Зубач, Л.В. Стандзонь.

В отдельных научных трудах, посвященных административно-правовому регулированию предпринимательской деятельности, в самом общем виде, а также фрагментарно затрагивались вопросы применения мер административного принуждения в отношении субъектов указанной деятельности.¹ При этом

¹ См., напр.: Мельгунов В.Д. Административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности: дис...канд. юрид. наук. М., 2001. 205 с; Уткин Д.В. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: дис...канд. юрид. наук. М., 2001. 191 с.; Потапов К.А. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности юридических лиц: дис...канд. юрид. наук. М., 2002. 202 с.; Алексеев С.В. Административно-правовое регулирование

необходимо отметить, что почти все исследования по указанной проблематике были проведены около 20 лет назад и базировались на действовавшем в начале XXI века федеральном законодательстве и практике его применения. Кроме того, на протяжении всего постсоветского периода формирования и эволюции административно-правового механизма регулирования экономических отношений в Российской Федерации не проводилось отдельных научных диссертационных и монографических исследований вопросов теории и практики применения административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности. В этой связи, принимая во внимание обозначенные выше современные тенденции государственной политики в сфере предпринимательства, существенную корректировку методов административно-правового воздействия на участников предпринимательских правоотношений, соответствующее обновление контрольно-надзорного законодательства и законодательства об административных правонарушениях, полагаем необходимым восполнить указанный пробел в науке административного права и провести исследование института административного принуждения применительно к сфере предпринимательской деятельности.

Объектом исследования выступают подлежащие регулированию нормами административного и административно-процессуального права общественные отношения, возникающие и реализуемые по поводу и в процессе применения компетентными органами исполнительной власти, иными несудебными органами, наделенными административными публичными полномочиями (далее – административно-публичные органы), их должностными лицами, а также судами (судьями) мер административного принуждения в отношении физических и

предпринимательской деятельности: дис...докт. юрид. наук. М., 2005. 480 с.; Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: дис...докт. юрид. наук. М., 2005. 416 с.; Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: монография / колл. авторов; под ред. Ю.А. Тихимирова. М.: ЮСТИЦИЯ, 2022. 406 с.

¹ См.: Административное принуждение в финансово-экономической сфере: состояние и тенденции развития: монография / кол. авторов; под ред. А.В. Куракина, Г.Ф. Ручкиной. М.: РУСАЙНС, 2023. 210 с.

юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и в связи с ее осуществлением.

Предмет исследования образуют положения теории государственного, в том числе административного принуждения, нормы административного и административно-процессуального права, регулирующие виды мер административного принуждения, основания, правила и юридические процедуры их применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности, административная и судебная практика по делам, связанным с применением указанных мер.

Целью осуществления диссертационного исследования является систематизация, уточнение и дополнение положений теории административного принуждения применительно к сфере предпринимательской деятельности и выработка на основе полученных научных результатов предложений по совершенствованию правил и процессуально-процедурного порядка применения административно-принудительных мер в указанной сфере.

Обозначенной целью исследования обусловлена постановка и решение **следующих задач:**

- изучить и обобщить основные существующие в отечественной науке административного права подходы к пониманию сущности и видов мер административного принуждения, выявить дискуссионные вопросы теории данного правового института;
- сформулировать авторское понимание административного принуждения, мер административного принуждения, провести систематизацию данных мер;
- определить понятие, выявить основные особенности административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности, систематизировать административно-принудительные меры, применяемые в данной сфере, раскрыть принципы их применения;
- раскрыть правовые формы применения мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности;

- охарактеризовать сущность, цели, основания применения и виды мер административного пресечения в сфере предпринимательской деятельности;
- охарактеризовать сущность, цели, основания применения и виды мер административного восстановления в сфере предпринимательской деятельности;
- охарактеризовать сущность, цели, основания применения и виды мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых в сфере предпринимательской деятельности;
- охарактеризовать сущность, цели, основания применения и виды административно-правовых санкций, не являющихся мерами административной ответственности, в сфере предпринимательской деятельности;
- выявить на основе анализа правоприменительной практики недостатки в действующем нормативно-правовом механизме применения отдельных мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности и сформулировать предложения по их устранению.

Методологическую основу диссертационного исследования образует совокупность использованных в ходе его проведения общепринятых методов познания, а именно: общенаучных методов, в частности, методов анализа, синтеза, индукции, дедукции, сравнения, системно-структурного метода; частнонаучного метода-статистического метода, а также специального формально-юридического метода.

В частности, посредством использования методов анализа, синтеза, индукции, дедукции, сравнения было сформулировано понятие административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности, выделены его основные черты, цели, основания и принципы применения, проведено разграничение видов административно-принудительных мер, применяемых в указанной сфере.

При помощи системно-структурного метода построена система мер административного принуждения, применяемых в сфере предпринимательской деятельности, систематизированы правовые формы их реализации. Применение статистического метода позволило систематизировать и обобщить полученные в

ходе проведения исследования статистические данные, сведения из официальных документов государственных органов и должностных лиц, относящиеся к практике применения мер административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности, и в дальнейшем использовать их при обосновании теоретических положений, выводов и предложений по совершенствованию действующего законодательства, сформулированных в диссертации.

Формально-юридический метод был использован при изучении, систематизации и обобщении положений действующих федеральных нормативных правовых актов, регулирующих основания и правила применения мер административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности, а также административной и судебной практики, связанной с применением указанных нормативных правовых актов. При этом его использование позволило установить и систематизировать предусмотренные соответствующими нормами права административно-принудительные меры, реализуемые в сфере предпринимательской деятельности, выявить имеющиеся пробелы и противоречия в их правовом регулировании, а также сложившиеся в административной и судебной практике подходы к толкованию и применению указанных норм.

Теоретическую основу исследования составляют:

– научные труды специалистов по общей теории права в части исследования сущности и мер государственного принуждения, в частности, таких ученых, как С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, С.Н. Братусь, В.М. Горшенев, С.В. Евдокимов, И.П. Жаренов, С.Н. Кожевников, В.Н. Кудрявцев, Г.М. Лановая, М.А. Латушкина, О.Э. Лейст, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Т.Н. Радько, А.П. Рогов, М.И. Селин, Е.А. Цыганкова, В.А. Чашников;

– работы ученых в области административного права и процесса по вопросам теории административного принуждения, классификации и применения отдельных административно-принудительных мер, в частности, Ю.Б. Аникеенко, В.Д. Ардашкина, Д.Н. Бахраха, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, С.М. Зубарева,

А.В. Зубача, В.В. Йонаш, А.И. Каплунова, П.И. Кононова, А.П. Коренева, А.В. Куракина, Н.В. Ландерсон, Н.В. Макарейко, И.В. Максимова, Ю.И. Мигачева, Л.А. Мицкевич, Н.В. Новоселовой, Д.В. Осинцева, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, И.А. Склярова, А.Ю. Соколова, Л.В. Стандзонь, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, И.Д. Фиалковской и других;

– исследования по вопросам административно-правового регулирования предпринимательской деятельности, в том числе в части осуществления в отношении субъектов данной деятельности контрольных (надзорных) мероприятий и применения мер административного принуждения, таких авторов, как С.А. Агамагомедова, С.В. Алексеев, Б.Ю. Джамирзе, Л.А. Душакова, Е.П. Губин, И.В. Ершова, С.М. Зырянов, А.В. Мартынов, В.Д. Мельгунов, К.А. Потапов, А.А. Савостин, Ю.А. Тихомиров, Д.В. Уткин, О.В. Шмалый.

Нормативная основа диссертационного исследования включает в себя Конституцию Российской Федерации, а также федеральные законы и иные нормативные правовые акты, определяющие цели, основания, правила и юридические процедуры применения мер административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Эмпирическую базу исследования образуют:

– статистические и аналитические материалы Министерства экономического развития Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, касающиеся осуществления контрольных (надзорных) мероприятий в отношении субъектов предпринимательской деятельности в период 2021-2022 годов;

– материалы органов государственного контроля (надзора), связанные с применением в отношении указанных субъектов мер административного принуждения (предписания, представления, протоколы о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях)

– судебные акты арбитражных судов по делам об оспаривании предписаний и представлений органов государственного контроля (надзора) и по делам об административных правонарушениях, совершенных юридическими

лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением предпринимательской деятельности.

В частности, в ходе проведения исследования диссертантом изучено 445 предписаний различных контрольно-надзорных органов, выданных субъектам предпринимательской деятельности, 78 представлений органов государственного контроля (надзора), направленных в адрес субъектов предпринимательской деятельности, 573 протокола о применении в отношении указанных субъектов мер обеспечения производства по делам о совершенных ими административных правонарушениях (об осмотре помещений и территорий, изъятии товаров и документов, временном запрете деятельности) на территориях пяти субъектов Российской Федерации: Ивановской, Кировской, Костромской, Ярославской областей и Республики Коми, за период 2021-2023 годов. Кроме того, автором проанализировано 106 постановлений, определений, решений Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов различных инстанций, связанных с разрешением дел об оспаривании субъектами предпринимательской деятельности предписаний и представлений контрольно-надзорных органов и дел о совершенных данными субъектами административных правонарушениях.

Научная новизна исследования обусловливается тем обстоятельством, что представленная диссертация является одной из первых в современной российской науке административного и административно-процессуального права работ, в которой в качестве самостоятельного объекта научного исследования выступают общественные отношения, возникающие по поводу и в ходе применения административного принуждения в отношении физических лиц и организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Диссертантом впервые сформулированы и обоснованы общие теоретические подходы к пониманию сущности и основных характеристик административного принуждения применительно к сфере предпринимательской деятельности, систематизированы и исследованы административно-принудительные меры, применяемые в данной сфере. Специальному исследованию подвергнуты применяемые в отношении

субъектов предпринимательской деятельности меры административного пресечения, меры административного восстановления, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также не отнесенные законом к числу административных наказаний административно-правовые санкции. До настоящего времени исследование административно-принудительных мер, применяемых в сфере предпринимательской деятельности, носило фрагментарный, не систематизированный характер, а в имеющихся по рассматриваемой тематике специальных научных работах ограничивалось изучением особенностей административной ответственности юридических лиц.

В результате проведенного научного исследования:

- сформулировано авторское определение общего понятия административного принуждения, выделены его основные черты, классифицированы административно-принудительные меры;
- определено понятие и выделены основные особенности административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности;
- выделены основные принципы применения административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности;
- систематизированы меры административного принуждения, применяемые в сфере предпринимательской деятельности;
- показаны и раскрыты административно-правовые формы применения мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности;
- раскрыты сущность, цели, основания, правовые формы и правила применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности мер административного пресечения;
- выявлены сущность, цели, основания, правовые формы и правила применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности мер административного восстановления;

- определены сущность, цели, основания, правовые формы и правила применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- охарактеризованы сущность, цели, основания, правовые формы и правила применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности административно-правовых санкций, не являющихся мерами административной ответственности.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или обладающие элементами научной новизны:

1. Административное принуждение, применяемое, в том числе, в сфере предпринимательской деятельности, представляет собой предусмотренное и урегулированное нормами административного и (или) административно-процессуального права властное воздействие психического, физического, имущественного или организационно-правового характера, осуществляемое во внесудебном (административном) и судебном порядке в отношении физических лиц, организаций, должностных лиц в поведении (действиях, бездействии) которых усматриваются признаки нарушений закононо (законами, подзаконными нормативными правовыми актами, международными договорами и соглашениями, правоприменительными судебными и административными актами) установленных обязательных требований (условий, обязанностей, запретов, ограничений), образующих, в том числе, события административных и иных правонарушений, направленное на принудительное прекращение таких нарушений, устранение и предотвращение их вредных последствий, восстановление нарушенного их несоблюдением правового режима охраны социально значимых ценностей, предупреждение указанных нарушений в будущем и привлечение субъектов, их совершивших, к юридической ответственности, обеспечение административно-процессуального порядка разрешения административных дел, исполнения судебных и административных актов.

2. Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности характеризуется следующими основными чертами:

1) объектом административного принудительного воздействия выступает сфера осуществления предпринимательской деятельности, то есть согласно части 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, деятельности, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг;

2) субъектами предпринимательской деятельности, в отношении которых могут применяться меры административного принуждения (административно-принуждаемые субъекты) являются юридические лица-коммерческие организации, их руководители и иные должностные лица, а также граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица-индивидуальные предприниматели;

3) субъектами, осуществляющими административное принуждение и применяющими меры административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности (административно-принуждающие субъекты), могут выступать органы исполнительной власти, реализующие, прежде всего, функции государственного контроля (надзора), иные органы, наделенные административно-публичными полномочиями (например, Центральный банк Российской Федерации, органы Фонда пенсионного и социального страхования, административные комиссии), а также суды общей юрисдикции и арбитражные суды, уполномоченные на применение отдельных мер административного принуждения, в частности, таких как аннулирование лицензий и иных специальных разрешений, административные наказания;

4) к числу оснований применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности мер административного принуждения следует относить: а) выявление признаков нарушения законодательно установленных обязательных требований, предъявляемых к субъектам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, и к самой этой деятельности, в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения условий осуществления указанной

деятельности, возложенных на ее субъектов публично-правовых обязанностей, несоблюдения установленных публично-правовых запретов и ограничений (например, лицензионных условий и требований, требований по продаже отдельных видов товаров, по обороту алкогольной продукции, требований по перевозке грузов и пассажиров, требований о предоставлении документов, обязанности по устранению нарушений обязательных требований и т.п.); б) выявление признаков совершения в процессе предпринимательской деятельности административных правонарушений, объективная сторона которых заключается в нарушении правил осуществления данной деятельности (например, административных правонарушений, предусмотренных главой 14 КоАП РФ); в) выявление признаков совершения в процессе предпринимательской деятельности иных правонарушений, не отнесенных законом к административным правонарушениям (например, нарушений налогового законодательства, законодательства об обязательном социальном страховании, законодательства о финансовых рынках), выявление, пресечение и предупреждение которых осуществляются в административно-правовом порядке.

3. К основным правовым формам применения во внесудебном и судебном порядке административно-принудительных мер в сфере предпринимательской деятельности и в отношении ее субъектов следует относить:

1) предъявление должностными лицами, наделенными административными полномочиями, устных требований к субъектам предпринимательской деятельности о прекращении неправомерного (противоправного) поведения;

2) выдача контрольно-надзорным органом обязательного для исполнения предписания, возлагающего на юридическое лицо (его руководителя) или индивидуального предпринимателя, совершивших нарушения нормативно установленных обязательных требований, определенных обязанностей;

3) объявление контрольно-надзорным органом предостережения юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю о недопустимости совершения нарушений нормативно установленных обязательных требований;

4) направление контрольно-надзорным органом в адрес юридического лица или индивидуального предпринимателя представления о принятии необходимых мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению нарушений нормативно установленных обязательных требований в целях недопущения их в будущем;

5) издание (принятие) административно-публичным органом, судьей (судом) правоприменительного акта (решения, постановления, приказа) о применении в отношении юридического лица, его должностного лица или индивидуального предпринимателя отдельных административно-принудительных мер;

6) вынесение административно-публичным органом, его должностным лицом или судьей в отношении юридического лица, его должностного лица или индивидуального предпринимателя на основании статьи 29.13 КоАП РФ представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

7) совершение должностным лицом административно-публичного органа административных и административно-процессуальных правоприменительных действий, направленных на применение отдельных мер административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

4. Меры административного пресечения, применяемые в сфере предпринимательской деятельности, могут быть определены как предусмотренные и урегулированные нормами административного и (или) административно-процессуального права способы (средства) властного воздействия психического, имущественного или организационно-правового характера, направленные на принудительное прекращение нарушений законодательно установленных в указанной сфере обязательных требований, устранение возможности продолжения их совершения.

В зависимости от способа оказания и характера пресекательного воздействия на субъекта предпринимательской деятельности возможно выделение следующих мер административного пресечения:

1) возложение на юридическое лицо, его руководителя или индивидуального предпринимателя посредством выдачи им обязательного для исполнения предписания обязанности прекратить совершение противоправного действия (бездействия) или продолжаемой противоправной деятельности;

2) установление посредством вынесения соответствующего административного правоприменительного акта (составления административно-процессуального документа) запрета на совершение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем определенных действий, осуществление определенной деятельности, не соответствующих законно установленным обязательным требованиям (например, запрет на осуществление банковский операций, на эксплуатацию здания, сооружения);

3) приостановление посредством вынесения соответствующего административного правоприменительного акта действия предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю специального разрешения (лицензии) на совершение определенных действий, осуществление определенной деятельности;

4) приостановление посредством вынесения соответствующего административного правоприменительного акта действия выданного субъекту предпринимательской деятельности уполномоченным административно-публичным органом официального документа, подтверждающего его право на производство или использование определенной продукции, эксплуатацию определенных объектов, выполнение определенных видов работ, а также компетенцию в определенной сфере (например, приостановление действия сертификата соответствия, декларации о соответствии, свидетельства эксплуатанта и т.п.);

5) приостановление посредством вынесения соответствующего административного правоприменительного акта финансовых, банковских операций субъекта предпринимательской деятельности.

5. Меры административного восстановления, применяемые в сфере предпринимательской деятельности, представляют собой предусмотренные и

урегулированные нормами административного и (или) административно-процессуального права способы (средства) властного воздействия организационно-правового характера, направленные на понуждение субъектов указанной деятельности восстановить (возвратить в нормативно требуемое состояние) нарушенный их противоправным поведением режим правовой охраны социально значимых ценностей.

Целью применения административно-восстановительных мер выступает обеспечение восстановления (возвращения в нормативно требуемое состояние) нарушенного противоправным поведением субъекта предпринимательской деятельности режима правовой охраны социально значимых ценностей посредством устранения вреда, причиненного данным ценностям.

К числу средств организационно-правового воздействия восстановительного характера следует отнести:

1) возложение на субъекта предпринимательской деятельности посредством выдачи ему обязательного для исполнения предписания, издания иного правоприменительного административного акта обязанности по совершению действий, направленных на устранение причиненного им вреда охраняемым социально значимым ценностям (например, обязанностей по восстановлению поврежденных элементов общего имущества многоквартирного дома, проведению работ по очистке водного объекта от загрязняющих веществ, восстановлению нарушенного плодородного слоя почвы, по демонтажу незаконно установленной информационной или рекламной конструкции, по удалению с сайта в сети «Интернет» информации, дискредитирующей юридическое лицо, и т.п.);

2) принятие компетентным административно-публичным органом решения, совершения им властных действий, непосредственно направленных на устранение причиненного субъектом предпринимательской деятельности вреда охраняемым социально значимым ценностям (например, совершение действий по принудительному демонтажу (в случае неисполнения в добровольном порядке обязанности по демонтажу) незаконно возведенного строения, незаконно

установленной рекламной конструкции с последующей компенсацией нарушителем расходов, связанных с проведением соответствующих работ).

6. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые в сфере предпринимательской деятельности-это предусмотренные и урегулированные содержащимися в КоАП РФ нормами административно-процессуального права способы (средства) властного воздействия имущественного или организационно-правового характера, направленные на принудительное прекращение этих правонарушений, поиск и официально-документальную фиксацию доказательств по делам о данных правонарушениях и обеспечение сохранности их носителей.

Целями применения мер обеспечения производства в отношении субъектов предпринимательской деятельности являются: 1) пресечение совершаемых в сфере предпринимательской деятельности административных правонарушений (например, при изъятии реализуемых контрафактных товаров, незаконно находящейся в обороте алкогольной продукции, временном запрете эксплуатации неисправного производственного оборудования, создающего угрозу жизни и здоровью людей, задержании судна, доставленного в порт Российской Федерации); 2) поиск и официально-документальная фиксация доказательств по делу об административном правонарушении (при досмотре транспортных средств, используемых для перевозки грузов в предпринимательских целях, осмотре помещений и территорий, используемых для осуществления предпринимательской деятельности (магазинов, складов, земельных участков и т.п.); 3) обеспечение сохранности вещей и документов, которые имеют доказательственное значение по делу об административном правонарушении, до рассмотрения данного дела по существу и вступления в силу принятого по нему итогового решения (при изъятии вещей и документов, имеющих доказательственное значение по делу, аресте товаров, транспортных средств и иных вещей).

7. Административно-правовые санкции, не отнесенные законодателем к административным наказаниям, применяемые в сфере предпринимательской

деятельности, представляют собой такие предусмотренные нормами административного права способы (средства) властного воздействия организационно-правового характера в отношении субъектов предпринимательской деятельности, которые влекут для них лишения имущественного, организационного и (или) репутационного характера, направленные на их наказание за совершение нарушений нормативно установленных обязательных требований, не квалифицируемых в соответствии с законом в качестве административных, и предупреждение в будущем подобного противоправного поведения.

К административно-правовым санкциям, не признаваемым законодателем административными наказаниями и применяемым в сфере предпринимательской деятельности, следует, в частности, отнести:

1) аннулирование (прекращение действия) лицензий и иных специальных разрешений, предоставленных на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности, совершение отдельных действий в сфере предпринимательства (например, аннулирование лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, признание недействительным разрешения на размещение и эксплуатацию рекламной конструкции);

2) исключение субъекта предпринимательской деятельности или сведений о нем из специальных государственных реестров (например, исключение из реестров внешнеэкономической деятельности, деятельности в сфере финансов, таможенного дела, реестра лицензий на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами);

3) включение субъекта предпринимательской деятельности или сведений о нем в специальные государственные реестры нарушителей публично-правовых обязательств (например, включение сведений о лице в реестр недобросовестных поставщиков).

8. В целях совершенствования правового механизма реализации административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности на

основе проведенного анализа правоприменительной практики предлагается внести в некоторые федеральные законы изменения и дополнения, направленные на более полное и точное регулирование оснований, целей и порядка применения отдельных административно-принудительных мер. Содержание соответствующих предложений раскрывается в приложении к диссертации.

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке диссертантом обладающих научной новизной или ее элементами теоретических положений, относящихся к пониманию сущности и основных признаков административного принуждения, систематизации административно-принудительных мер, разрешению дискуссионных вопросов теории административного принуждения, а также в формировании правовых основ применения мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности, выявлении особенностей реализации в отношении субъектов данной деятельности отдельных административно-принудительных мер.

Полученные в результате проведенного диссертационного исследования выводы и положения направлены на обогащение науки административного права и процесса в части более углубленного изучения и дальнейшего развития теории института административного принуждения, его реализации применительно к сфере предпринимательской деятельности и стимулируют развитие научной мысли в обозначенном направлении.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования в соответствующей законопроектной работе сформулированных автором на основе анализа действующего законодательства об административном принуждении, судебной практики его применения предложений по совершенствованию нормативно-правового механизма применения в сфере предпринимательской деятельности отдельных административно-принудительных мер. Кроме того, выводы и положения диссертации, касающиеся вопросов оценки законности применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности некоторых мер административного принуждения, могут использоваться арбитражными судами в ходе разрешения

соответствующих административных дел. Помимо этого, результаты проведенного исследования могут оказаться полезными для осуществления учебного процесса в высших учебных заведениях юридического профиля по дисциплинам «Административное право», «Административный процесс», «Административная ответственность».

Степень достоверности результатов диссертационного исследования подтверждается изучением посредством использования совокупности общенаучных, частнонаучных и специального (формально-юридического) методов научного исследования содержания значительного числа трудов, посвященных проблематике административного принуждения, нормативных правовых актов, регулирующих основания, виды и правила применения административно-принудительных мер в сфере предпринимательской деятельности, административных актов контрольных (надзорных) органов, судебных актов арбитражных судов и Верховного Суда Российской Федерации, вынесенных по делам, связанным с применением указанных мер в обозначенной сфере, а также статистических сведений, относящихся к обозначенной проблематике.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждалась и была одобрена на заседании кафедры административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Основные научные результаты диссертационного исследования нашли отражение в 11 статьях автора, 5 из которых опубликованы в журналах «Административное право и процесс», «Российское правосудие», «Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право», «Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского», входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Отдельные выводы и положения проведенного исследования были представлены в форме докладов и выступлений на ежегодной Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения)» (г. Санкт-Петербург, 27 марта 2020 г., 26 марта 2021 г., 24 марта 2023 г.), а также на ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 1-2 июля 2021 г., 2-3 июня 2022 г., 29-30 июня 2023 г.).

Отдельные положения диссертационного исследования были рекомендованы к использованию в учебном процессе по дисциплинам «Административное право» и «Административный процесс» в Вятском государственном университете, а также в ходе разрешения Арбитражным судом Волго-Вятского округа административных дел, связанных с применением мер административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического списка, приложения.

Глава 1. Понятие, система мер и правовые формы применения административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности

§ 1. Основные научные подходы к пониманию сущности административного принуждения и классификации его мер

Прежде чем перейти к анализу сущности и основных характеристик административного принуждения, обозначим общетеоретические подходы к пониманию государственно-правового принуждения в целом.

В отечественной теории государства и права традиционно выделяются два основных метода государственно-правового воздействия на субъектов права с целью обеспечения их правомерного поведения: 1) метод убеждения, характеризующийся применением в отношении субъектов правоотношений мер воспитательного, поощрительного, разъяснительного, рекомендательного характера; 2) метод принуждения, состоящий в применении в отношении субъектов правоотношений, нарушающих предписания правовых норм, совершающих правонарушения, мер властного физического или психического принудительного воздействия, направленных на прекращение неправомерного поведения и устранение его вредных последствий, восстановление нарушенного правопорядка.¹ Как писал, известный советский правовед С.Н. Братусь, «власть как общественная функция, в том числе государственная власть, осуществляется посредством организации направляемых ею общественных отношений, осуществления контроля и учета, убеждения и принуждения; если воля властвующего воспринимается подвластными как справедливое и должное веление, совпадающее с его волей (или в результате воздействия на подвластного,

¹ См., напр.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. С. 72-73.

при котором властная воля становится волей подвластного без принуждения) налицо властвование путем убеждения; принуждение лишь один из методов осуществления власти»; принудительность-это реакция на нарушение диспозиции нормы, «имеющая своей целью восстановить состояние упорядоченности, поддерживаемое соблюдением правила, содержащегося в диспозиции».¹

Наука административного права восприняла обозначенный общетеоретический подход к пониманию методов государственно-правового воздействия и большинство ее представителей также выделяют два основных метода государственного управления, а именно, метод убеждения и метод административного принуждения.²

Рассмотрим далее вопросы понимания сущности и основных свойств государственного принуждения как метода правового воздействия в общей теории права и в административном праве.

Основы теории государственно-правового принуждения были разработаны в советской юридической науке. В частности, выдающийся советский и российский ученый-правовед С.С. Алексеев характеризовал государственное принуждение, «преломленное через право, правом «насыщенное» как правовое принуждение, основанием для применения которого могут служить неправомерное поведение участников общественных отношений, а также необходимость решения государственных задач, сопряженных с экстремальными социальными условиями (военной обстановкой, стихийными бедствиями). С точки зрения С.С. Алексеева, фактическими обстоятельствами, обуславливающими необходимость применения в ходе правоприменительной деятельности государственного принуждения «как правило, являются: а) наличие препятствий к осуществлению субъективного права, неисполнение юридических обязанностей; б) правонарушение, требующее возложения юридической ответственности». Далее ученый отметил, что применение мер правового

¹ См.: Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М.: Юрид. лит., 1976. С. 51, 61.

² См., напр.: Научные основы государственного управления в СССР М.: Наука, 1968. С. 325-332; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2020. С. 193-195.

принуждения влечет для лица, в отношении которого они применяются, «правовой урон», т.е. правоограничения, возникновение специальных обязанностей, и выделил две группы принудительных мер: 1) юридические санкции-государственно-принудительные меры, являющиеся реакцией государства в отношении конкретного лица на факт противоправного поведения, подразделяемые на: а) правовосстановительные, состоящие в устранении вреда, возникшего в результате неправомерного поведения, восстановлении нарушенных прав, обеспечении исполнения обязанности (меры защиты); б) штрафные, состоящие в возложении на правонарушителя новых для него обременений-правоограничений и специальных обязанностей (меры юридической ответственности); 2) государственно необходимые, профилактические и превентивные меры правового принуждения.¹

В современной российской теории права сформировались следующие подходы к пониманию сущности государственного принуждения.

С точки зрения, И.П. Жаренова, «государственное принуждение представляет собой политико-правовую систему властно-силового воздействия, состоящую из нормативно-институционального обеспечения, определяющего основания, формы и порядок действий органов власти в целях охраны интересов личности, общества и государства и осуществляемого по отношению к субъектам права в случаях совершения правонарушений или возникновения условий, угрожающих установленному порядку».²

Е.А. Цыганкова отмечает, что «в самом общем виде принуждение-это физическое, психическое или иное воздействие на определенного субъекта в целях подчинения его воли посредством возложения на него отрицательных последствий». Государственное принуждение, по ее мнению, представляет собой нормативно закрепленный метод властно-силового воздействия, осуществляемый органами власти по отношению к лицам, допускающим нарушение норм права, в

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в двух томах. Т. 1. М.: Юрид. лит., 1981. С. 266-272.

² См.: Жаренов И.П. Государственное принуждение в условиях демократизации общества: дис...канд. юрид. наук. М., 2006. С. 39.

целях охраны интересов общества и государства, выражается в форме различных правоограничений личного, имущественного или организационного характера и нередко связано с возложением дополнительных правоограничительных обязанностей. Основной целью государственного принуждения указанный автор определяет «упрочение режима законности и правопорядка в государстве, охрану прав и законных интересов личности, общества и государства, а к непосредственным целям государственно-принудительной деятельности относит: «пресечение и предупреждение противоправного поведения, восстановление нарушенных прав или возмещение причиненного ущерба, наказание правонарушителей».¹

По мнению, В.А. Чашникова, «государственно-правовое принуждение представляет собой воздействие государства (через свои органы и должностных лиц, других субъектов права) на сознание, волю и поведение людей для достижения своей основной цели, выраженной в нормах права; основной целью применения мер государственно-правового принуждения является охрана и защита прав и свобод, интересов человека и гражданина, общества и государства...; государственно-правовое принуждение может применяться не только в связи с совершением правонарушений, но и в случаях наступления особых условий с целью предупреждения правонарушений, иных нежелательных для общества последствий, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями».²

С точки зрения А.П. Рогова, «государственное принуждение представляет собой основанную на требованиях права и осуществляемую в установленных им пределах и формах, путем физического, психического или организационного воздействия на волю и поведение субъектов права деятельность государственных органов и иных уполномоченных лиц в целях предотвращения нарушения или

¹ См.: Цыганкова Е.А. Принуждение как метод осуществления государственной власти: дис...канд. юрид. наук. М., 2010. С. 51, 58-66.

² См.: Чашников В.А. Государственно-правовое принуждение: общетеоретические вопросы: дис...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 83, 94, 99-101.

угрозы нарушения правовых норм, обеспечения прав и свобод личности, общественной безопасности и государственного суверенитета, а также иной общественной и государственной необходимости». Обозначенный автор выделяет следующие виды мер государственного принуждения: 1) превентивные меры, направленные на предотвращение правонарушений и иных вредных последствий (досмотр вещей, личный досмотр, карантин и т.п.; 2) меры пресечения, имеющие цель прекратить наличное, возникшее и продолжающееся правонарушение (задержание правонарушителя, изъятие у него орудий правонарушения, запрещение эксплуатации неисправных машин и т.п.); 3) меры юридической ответственности; 4) меры защиты и восстановления права, состоящие в нейтрализации вредных последствий правонарушений и других общественно вредных деяний (возмещение причиненного правонарушением вреда, восстановление существовавшего до правонарушения состояния вещей, административное выселение, снос самовольных построек и др.).¹

Основы учения об административном принуждении, как одном из видов государственного принуждения, были заложены российскими учеными-полицистами еще в конце XIX-начале XX веков. Так профессор Императорского Московского университета И.Т. Тарасов писал, что «принуждением устраняется и подавляется встречаемое администрацией и полицией сопротивление при исполнении ими законных задач их» и выделял следующие основания и условия применения административно-принудительных мер: «1) граница принуждения зависит не от большего или меньшего значения того, что должно быть исполнено, но от рода и меры сопротивления, которое встречает исполнение; 2) принуждение имеет место лишь там, где есть сопротивление, а потому оно прекращается с прекращением сопротивления; 3) принуждение может принимать только законом предусмотренные формы; 4) сила принуждения должна быть пропорциональна сопротивлению, а потому применение принудительных мер должно идти последовательно от низших к высшим мерам до тех пор, пока не сломлено будет

¹ См.: Рогов А.П. Особенности государственного принуждения в правовом государстве: дис...канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 79-83.

сопротивление; 5) законность применения принудительных мер должна подлежать судебному контролю по жалобам потерпевших лиц».¹ Профессор Казанского университета В.В. Ивановский также отмечал, что «органы власти бывают уполномочены законом через посредство соответствующих распоряжений и предписаний применять к гражданам принуждение», которое может выражаться в форме психического и физического принуждения, а степень его применения «обуславливается тем, поскольку исполнение закона встречает сопротивление со стороны граждан»; если гражданин сам вносит причитающиеся с него налоги, если он содержит свое жилище согласно с требованиями закона, если он воздерживается от запрещенных деяний, то во всех этих случаях он не испытывает никакого принуждения со стороны органов исполнения». В случае же отступления от законных требований гражданин подвергается применяемым исполнительными органами мерам принуждения «начиная от слабой степени психического принуждения и кончая наиболее суровыми формами принуждения физического». Психическое принуждение, по мнению В.В. Ивановского, «выражается, прежде всего, в приказаниях и запрещениях», а физическое-в применении к лицу мер личного и имущественного характера (опись и продажа имущества, лишение права пользования услугами государства, увольнение со службы, денежный штраф, личное задержание и т.п.).²

Развитие теории административного принуждения было продолжено после 1917 года советскими учеными-административистами. В частности, профессор В. Кобалевский полагал, что административное принуждение может быть разбито на три категории административных действий: а) административные взыскания за нарушения законов и обязательных постановлений местных административных органов; б) исполнение за счет обязанного (устранение нарушений в содержании имущества); в) непосредственное принуждение (задержание, арест лица, принудительное взыскание в бесспорном порядке штрафов, недоимок по

¹ См.: Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М.: Печатня С.П. Яковлева, 1897. С. 66-68.

² См.: Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Четвертое издание, исправленное и дополненное. Казань: Типолитография В.З. Еремеева, 1911. С. 130-131.

обязательным платежам, по оплате коммунальных услуг, изъятие имущества) и все виды административного принуждения преследуют одну и ту же цель – «принудить гражданина к выполнению законных распоряжений администрации, либо к соблюдению законодательных и указных норм».¹

В учебнике С.С. Студеникина, В.А. Власова и И.И. Евтихьева, изданном в 1950 году, были выделены две группы мер административного принуждения, применяемых органами государственного управления: 1) принудительные меры, применяемые в качестве административного воздействия в отношении виновных физических, а также юридических лиц, за нарушение административно-правовых норм (меры административного взыскания); 2) принудительные меры, применяемые либо в качестве предупредительных мер, обеспечивающих охрану государственной и общественной безопасности и порядка, а также охрану собственности, либо в качестве мер, обеспечивающих выполнение органами государственного управления возложенных на них обязанностей (личное задержание, административно-медицинские и санитарные меры, административно-технические меры, административно-финансовые меры) При этом ко второй группе мер указанными авторами были отнесены, в том числе, приостановление или запрет эксплуатации отдельных объектов, выполнения отдельных работ, отстранение от работы отдельных лиц, изъятие из обращения измерительных приборов, снос самовольно возведенных строений, ограничение и приостановление бюджетного финансирования, бесспорное взыскание в бюджет денежных средств, реквизиция имущества.² Аналогичным образом классифицировал административно-принудительные меры и А.Е. Лунев.³ М.И. Еропкин отмечал, что целями применения мер административного принуждения являются пресечение или предупреждение административных проступков, привлечение лиц, их совершивших к административной ответственности, а также

¹ См.: Кобалевский В. Советское административное право. Харьков: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. С. 171-184.

² См.: Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихий И.И. Советское административное право. М.: Изд-во юрид. лит. 1950. С. 173-191.

³ См.: Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М.: Госюриздат, 1961. С. 90-99.

обеспечение общественной безопасности и подразделял все эти меры на следующие виды: 1) административные взыскания (меры административной ответственности); 2) меры административного пресечения (административное задержание, приостановление работы организаций, запрещение эксплуатации транспортных средств и иных объектов, пресечение или запрещение торговли, ограничение или прекращение бюджетного финансирования); 3) меры административного обеспечения (закрытие отдельных участков границ, воспрещение въезда или выезда, принудительный врачебный осмотр, изоляция больных, осмотр грузов, багажа и транспортных средств, медицинское освидетельствование).¹ Д.Н. Бахрах сформулировал понятие административного принуждения следующим образом: «это особый вид государственного принуждения, состоящий в применении органами государственного управления, а в установленных законом случаях-судьями (судами) в порядке, закрепленном нормами административного права, принудительных мер к правонарушителям с целью защиты охраняемых правом общественных отношений». Названный ученый классифицировал все меры административного принуждения на следующие группы: 1) меры наказания (административные наказания); 2) меры пресечения, применяемые в целях прекращения противоправного поведения, лишения нарушителя возможности совершения новых нарушений (административное задержание граждан, арест и принудительная реализация имущества, принудительное лечение, приостановление работ и временное запрещение эксплуатации объектов и механизмов и т.п.); 3) восстановительные меры, направленные на восстановление нарушенных правоотношений, на принудительную реализацию невыполненной обязанности, восстановление нарушенных прав (взыскание в административном порядке ущерба, изъятие имущества и документов, взыскание незаконно полученного, снос самовольно возведенных строений и сооружений, принудительное взыскание денежных сумм

¹ См.: Еропкин М.И. Избранные научные труды. М.: Эксмо, 2010. С. 75-83.

и т.п.).¹ И.А. Галаган определял административное принуждение как «применение предусмотренных административно-правовыми нормами принудительных мер психического и физического воздействия в отношении обязанных субъектов, сопровождающееся причинением им отрицательных последствий личного, имущественного и организационного порядка в целях наказания их за совершенное правонарушение, пресечения или предупреждения противоправных действий или иных вредных последствий, а также в целях охраны общественной безопасности и правопорядка» и поддерживал сформировавшийся в административно-правовой науке подход, согласно которому все административно-принудительные меры подразделяются на административные взыскания, меры административного предупреждения и меры административного пресечения, не соглашаясь при этом с выделением административно-восстановительных мер, полагая, что они, как правило, носят гражданско-правовой характер.² А.П. Корнев, исходя из целей применения и используемых способов обеспечения правопорядка выделял следующие группы мер административного принуждения: 1) меры административного предупреждения, направленные на предупреждение правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан (введение карантина, принудительное выселение из домов, грозящих обвалом, досмотр транспортных средств, ручной клади, багажа пассажиров и другие); 2) меры административного пресечения, направленные на прекращение противоправного деяния и предотвращение его общественно опасных последствий (меры имущественного характера: изъятие оружия и боеприпасов, снос самовольно возведенных построек, выселение из жилого помещения; меры технического характера (приостановление работы предприятий, эксплуатации транспортных средств, запрещение или ограничение производства отдельных видов работ); меры санитарно-эпидемиологического характера (приостановление проектирования,

¹ См.: Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь, 1969. С. 32, 40, 115-116, 157, 160.

² См.: Иван Александрович Галаган и его научное наследие. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2010. С. 179-182, 185-191.

строительства и эксплуатации объектов, производства, хранения, транспортировки и реализации продукции до устранения нарушений санитарных правил); меры финансово-кредитного характера (изъятие в доход бюджета денежных средств, приостановление финансирования (кредитования), приостановление операций по счетам в банках) 3) меры административно-процессуального обеспечения, используемые в целях обнаружения административного правонарушения, получения доказательств по делу об этом правонарушении и создания условий для объективного рассмотрения данного дела; 4) административные взыскания, применяемые в качестве мер наказания за совершенные административные правонарушения.¹

Современные ученые-административисты в общих чертах разделяют выработанные ранее подходы к пониманию административного принуждения и классификации административно-принудительных мер. Вместе с тем в их подходах к пониманию рассматриваемого административно-правового института имеются и определенные различия. Приведем несколько существующих в настоящее время в российской административно-правовой науке точек зрения по вопросу понимания сущности, оснований применения и классификации мер административного принуждения.

По мнению А.И. Каплунова, под административным принуждением как отраслевым видом государственного принуждения следует понимать «метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами в связи с совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности». Указанный ученый разделяет подход А.П. Коренева к классификации мер административного принуждения в зависимости от целей их

¹ См.: Коренев А.П. Административное право России: учебник в трех частях. Ч. 1. М.: Щит-М, 2000. С. 218-235.

применения и выделяет по данному критерию: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения; 3) меры административно-процессуального обеспечения; 4) меры административной ответственности.¹

Л.Л. Попов и Ю.И. Мигачев рассматривают административное принуждение как внешнее государственно-правовое психическое или физическое воздействие на сознание и поведение людей в форме ограничений личного, организационного или имущественного характера, обеспечивающее исполнение правил поведения, выраженных в правовых нормах, применяемое в целях понуждения лица совершить те или иные действия или воздержаться от них либо подчиниться установленным правоограничениям. При этом все административно-принудительные меры в зависимости от целей их применения также подразделяются названными авторами на четыре группы: меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административной ответственности (административные наказания), меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.² Аналогичную позицию занимают и некоторые другие специалисты в области административного права.³

И.В. Максимов полагает, что административное принуждение представляет собой «определенный административным законодательством вид государственного принуждения уполномоченными на то органами управления (должностными лицами) физических и юридических лиц ввиду совершения ими правонарушения либо в условиях общественной, государственной необходимости для эффективного и оперативного достижения исключительно позитивно значимых (общественно полезных целей)». Несмотря на такое весьма

¹ См.: Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 123-124, 146.

² См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2020. С. 196-206.

³ См., напр.: Административное право: учебник для СПО / под общ. ред. А.В. Зубача. М.: Юрайт, 2019. С. 258-259, 264-266; Братановский С.Н., Конджакулян К.М., Братановская М.С. Административное право России: учебник. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2019. С. 305-309.

неопределенное и расплывчатое определение понятия административного принуждения, указанный ученый проводит достаточно интересную классификацию административно-принудительных мер, подразделяя их в зависимости от предметно-целевого назначения на следующие виды: 1) карательного назначения-административные наказания; 2) пресекательно-обеспечительного назначения-административные пресекательно-обеспечительные меры; 3) реабилитационного назначения-административно-восстановительные меры; 4) превентивного назначения-административно-предупредительные меры. Обобщая критерии классификации мер административного принуждения, И.В. Максимов выделяет следующие их группы: 1) меры административного принуждения, применяемые в связи с правонарушением: а) административные наказания; б) административные пресекательно-обеспечительные меры; в) административно-восстановительные меры; 2) меры административного принуждения, применяемые вне связи с правонарушением (при его отсутствии): а) административно-предупредительные меры; б) административно-восстановительные меры в силу общественной или государственной необходимости.¹

Авторы недавно опубликованного специального учебного пособия по административному принуждению определяют его как «разновидность государственного принуждения, применяемую уполномоченными государственными органами, должностными лицами на основании и во исполнение закона во внесудебном или судебном порядке и заключающуюся во внешнем психическом, физическом, организационном воздействии на сознание и поведение физических и юридических лиц, выраженном в форме ограничений личного, организационного или имущественного характера в сфере государственного управления». В указанной работе поддерживается подход, согласно которому все меры административного принуждения в зависимости от целей их применения и способов обеспечения правопорядка подразделяются на

¹ См.: Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения: дис. ...докт. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 46, 57.

пять групп: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения; 3) меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; 4) административные наказания; 5) административно-восстановительные меры.¹

А.Ю. Соколов выделяет следующие основные черты административного принуждения: 1) представляет собой государственное принуждение; 2) урегулировано нормами административного права; 3) применяется в установленных процессуальных формах; 4) применяется в оперативном, как правило, внесудебном порядке; 5) заключается в оказании воздействия на коллективных и индивидуальных субъектов с целью предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения установленного порядка административного судопроизводства, осуществления своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления, восстановления существовавшего до совершения правонарушения правового положения, назначения административных наказаний за совершенное правонарушение. В зависимости от целевого назначения названный ученый выделяет пять видов административно-принудительных мер: 1) административно-предупредительные меры, включающие меры, применяемые в силу государственной необходимости, и контрольно-предупредительные меры; 2) административно-восстановительные меры; 3) меры административного пресечения; 4) меры процессуального обеспечения, объединяющие меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и меры процессуального принуждения; 5) меры административной ответственности (административные наказания).²

По мнению И.Д. Фиалковской, правовое принуждение-это «применение мер воздействия, установленных в юридических нормах, уполномоченным субъектом

¹ См.: Административное принуждение: учебное пособие / отв. ред. Л.В. Стандзнь. М.: Проспект, 2021. С. 50-53, 114-115.

² См.: Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права: монография / под ред. Р.Л. Хачатурова, А.П. Шергина. М.: Юрлитинформ, 2022. С. 623, 630.

власти с целью упорядочения общественных отношений». Основной целью применения правового, в том числе административного, принуждения, с точки зрения указанного автора, является оказание воздействия на правонарушителей, однако оно может применяться и в целях предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и государственной безопасности. Административное принуждение И.Д. Фиалковская рассматривает как применение мер административного воздействия представителем административной власти или судьей к физическим и юридическим лицам в целях охраны правопорядка и в системе административно-принудительных мер выделяет: меры предупреждения, направленные на предотвращение нарушений и обстоятельств, угрожающих безопасности; меры пресечения, направленные на прекращение противоправных действий; правохозяйственные меры, применяемые в целях восстановления нарушенного права; меры юридической ответственности, т.е. меры наказания за совершенное в государственном управлении правонарушение.¹

Основательно теория государственного, в том числе административного, принуждения разработана в трудах Н.В. Макареико. С его точки зрения, государственное принуждение представляет собой «форму социального принуждения, основанную на праве, закрепленную в соответствующих источниках, систему мер, применяемых субъектами в установленном процессуальном порядке, влекущую наступление правоограничений личного, материального или организационного характера, направленную на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, стимулирование правомерного поведения». В числе сущностных признаков государственного принуждения ученый выделяет следующие его черты: «а) выступает видом социального принуждения; б) является методом реализации государственной власти; в) правоограничительное воздействие оказывается на сознание, волю или поведение, чаще всего оно носит комплексный характер; г) регламентируется

¹ См.: Фиалковская И.Д. Сущность метода принуждения в теории административного права // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 2. С. 290, 293.

действующим законодательством, обретает правовой характер; д) содержится в соответствующем структурном элементе нормы права; е) применяется в связи с правонарушениями, а также аномалиями правового содержания; ж) применяется уполномоченными субъектами; з) реализуется посредством соответствующих мер; и) приводит к наступлению правоограничений (физических, психических, имущественных или организационных), возложению дополнительных обязанностей; к) имеет сложную системную организацию; л) свойственны соответствующие функции; м) реализуется в установленном процессуальном порядке (соответствующих процессуальных производств); н) направлено на достижение соответствующих целей; о) реализуется в рамках правоотношений охранительного типа». В зависимости от целевого назначения и способа обеспечения правопорядка Н.В. Макарейко выделяет следующие формы государственного принуждения: предупреждение, пресечение, процессуальное обеспечение, юридическая ответственность, правовая защита (правовосстановление).¹ Развернутая характеристика административного принуждения содержится в монографическом исследовании Н.В. Макарейко, А.М. Субботина и А.В. Лубенкова. Ими обозначены следующие важнейшие признаки административного принуждения: 1) это метод государственного управления и вид государственного принуждения; 2) регулируется преимущественно административно-правовыми и административно-процессуальными нормами; 3) обусловлено конфликтом, возникающим между волей субъектов государственного управления и индивидуальной волей субъектов, нарушающих действующее законодательство; 4) фактическим основанием применения мер административного принуждения выступают факты совершения или угрозы совершения правонарушения, а также наличие правовых аномалий; 5) применяется как в отношении физических лиц, так и коллективных образований; 6) применяется широким кругом уполномоченных субъектов; 7)

¹ См.: Макарейко Н.В. Административное принуждение: проблемы теории и практики нормативного правового регулирования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 5-6. С. 256-264; Макарейко Н.В. Эффективность мер государственного принуждения в сфере обеспечения экономической безопасности: монография. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2019. С. 24, 44, 94-95.

применяется посредством соответствующих мер; 8) влечет за собой наступление соответствующих правоограничений; 9) меры административного принуждения образуют соответствующую систему; 10) применяется в установленном (упрощенном) процессуальном порядке; 11) реализуется в охранительных правоотношениях; 12) применяется для достижения определенных целей (обеспечение общественного порядка и общественной безопасности). В названной монографии все меры административного принуждения в зависимости от целевого предназначения и способа обеспечения общественного порядка и общественной безопасности подразделяются на: 1) меры административного предупреждения; 2) меры административного пресечения; 3) административно-восстановительные меры; 4) меры административной ответственности; 5) меры административно-процессуального обеспечения.¹

Некоторые исследователи выделяют в институте административного принуждения такой его компонент, как функции, в качестве важнейших из которых они рассматривают обеспечение правопорядка и защиту и охрану прав и свобод граждан.²

Имеются в современной административно-правовой литературе и иные, достаточно оригинальные суждения о рассматриваемом институте административного принуждения.

Так, например, Д.В. Осинцев определяя методы административно-правового принуждения как «средства воздействия, направленные на выявление угроз безопасности, своевременную их ликвидацию, установление обстоятельств происшедшего, устранение нарушений и привлечение виновных в их совершении к ответственности в целях предупреждения наступления и развития негативных последствий таких угроз», выделяет следующие виды мер административно-правового принуждения: 1) меры выявления угроз безопасности; 2) меры

¹ См.: Макарейко Н.В., Субботин А.М., Лубенков А.В. Меры административного принуждения, применяемые сотрудниками ОВД по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь: сравнительно-правовое исследование. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2018. С. 27-53, 76-77.

² См.: Куракин А.В., Саидов З.А. Функции административного принуждения // Современное право. 2020. № 6. С. 63.

административно-правового пресечения; 3) меры административно-правового восстановления нарушенных требований; 4) меры административной ответственности; 5) меры административно-правового сдерживания, выраженные в непредоставлении дополнительных правовых статусов (отдельных прав или льгот) разового характера.¹ По мнению П.И. Кононова, административное принуждение как метод осуществления административной правоприменительной деятельности состоит в обеспечении принудительного прекращения противоправного поведения индивидуально определенных субъектов (физических лиц и организаций), устранения (предотвращения) его вредных последствий и восстановления нарушенного правопорядка, исполнения указанными субъектами незаконно не исполненных ими юридических обязанностей, привлечения их к административной и иным видам публично-правовой ответственности в случае совершения соответствующих правонарушений, предупреждения с их стороны и со стороны других лиц нарушений норм права в будущем посредством принятия (издания) соответствующих индивидуальных административно-правовых актов и совершения соответствующих административно-правовых действий». Указанный ученый полагает, что содержание применяемых мер административного принуждения может заключаться: 1) в оказании на лицо физического воздействия; 2) в лишении лица имеющегося у него субъективного права или временном ограничении такого права; 3) в лишении лица принадлежащего ему имущества; 4) в возложении на лицо обязанностей по прекращению нарушений нормативно установленных обязательных требований и соответствующих правонарушений, устранению (предотвращению) их вредных последствий, восстановлению нарушенного ими правового положения, проведению профилактических мероприятий направленных на предупреждение указанных нарушений и правонарушений в будущем, а также по обеспечению исполнения невыполненных добровольно юридических обязанностей. В зависимости от целевого назначения указанный ученый выделяет следующие виды

¹ См.: Осинцев Д.В. Методы государственного управления (административно-правовой аспект): монография. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2013. С. 135-136.

административно-принудительных мер: 1) меры административного пресечения; 2) меры административного пресечения и восстановления; 3) меры административного восстановления; 4) меры административного предупреждения (профилактики); 5) меры административного исполнения; 6) меры административной ответственности. П.И. Кононов отделяет также меры административного принуждения от мер административного ограничения, применение которых осуществляется при отсутствии в действиях (бездействии) физических лиц и организаций признаков противоправного поведения и преследует цели предотвращения или устранения возможных потенциальных или реальных угроз безопасности личности, общества, государства.¹

Весьма интересными представляются размышления одного из ведущих современных российских ученых-административистов профессора Б.В. Россинского по дискуссионным вопросам классификации мер административного принуждения, в том числе его суждения об отсутствии достаточных оснований для выделения административно-восстановительных мер, о правовой природе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и их соотношении с административно-пресекательными мерами.²

А.И. Стахов и Н.В. Ландерсон выделяют в системе мер административного принуждения административно-наказательные меры (административные наказания), направленные на привлечение к административной ответственности, административно-устраняющие меры, направленные на устранение выявленных правонарушений и восстановление нарушенного правового положения, административно-понуждающие меры, направленные на обеспечение принудительного исполнения индивидуализированных требований, содержащихся в правоприменительных административных и судебных актах, например, в предписаниях контрольно-надзорных органов.³

¹ См.: Кононов П.И. Актуальные проблемы административного права: учебник. М.: КНОРУС, 2023. С. 255-269.

² См.: Россинский Б.В. Понятие, классификация и природа мер административного принуждения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 11. С. 3-9.

³ См., напр.: Стахов А.И. Новые подходы к пониманию административно-правового принуждения в доктрине современного административного права Российской Федерации //

В некоторых работах по общей теории правового принуждения и административному принуждению, помимо вопросов сущности и классификации принудительных мер, раскрываются также и принципы их применения. Так, например, М.А. Латушкин под принципами государственно-правового принуждения понимает «важнейшие идеи и требования, выражающие организационные и правовые закономерности государственно-правового принуждения в правовой системе общества». В числе правовых принципов применения мер принуждения указанный автор выделяет материальные принципы: 1) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; 2) принцип уважения чести и достоинства личности (принцип гуманизма); 3) принцип демократизма; 4) принципы законности, справедливости, обоснованности и соразмерности государственно-правового принуждения и процессуальные принципы, к числу которых относит законность, справедливость, быстроту, своевременность и полноту исследования обстоятельств, влекущих применение государственно-принудительных мер, гарантированность возможности обжалования принуждаемыми субъектами решений и действий принуждающих субъектов.¹ А.И. Каплунов в числе принципов государственного принуждения выделяет принцип защиты прав и свобод человека и гражданина, принцип законности, принципы целесообразности, справедливости и гуманности, которые, по его мнению, «устанавливают границы принудительного воздействия, направленного в отношении личности, чьи права и свободы ограничиваются в процессе принуждения...ориентируют на необходимую в интересах общества «дозировку» этого принуждения».² Авторы учебника по административному праву под редакцией А.В. Зубача к общим принципам применения мер

Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях: после реформы, перед реформой: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Д.Н. Бахраха. Екатеринбург, 2022. С. 7-11; Ландерсон Н.В. Актуальные проблемы науки административного права и процесса: сборник материалов Международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения-2022». М.: Институт государства и права РАН, 2022. С. 292-293.

¹ См.: Латушкин М.А. Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения (теоретико-правовой аспект): дис...канд. юрид. наук. Волгоград, 2010. С. 49-68.

² См.: Каплунов А.И. Указ. Соч. С. 102-107.

административного принуждения относят: 1) принцип законности; 2) принцип обоснованности; 3) принцип равенства перед законом; 4) принцип обеспечения прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц; 5) принцип гласности, а к специальным принципам применения мер административного принуждения: 1) принцип запрета злоупотребления правом и правовыми нормами; 2) принцип соразмерности; 3) принцип законодательной регламентации; 4) принцип закрытости перечня мер административного принуждения; 5) принцип возможности выбора меры административного принуждения в зависимости от ситуации; 6) принцип комбинированного применения мер административного принуждения.¹ В опубликованной недавно монографии под редакцией А.В. Куракина и Г.Ф. Ручкиной выделены такие принципы применения мер административного принуждения как, принцип законности, принцип обоснованности и целесообразности, принцип справедливости административного воздействия, принцип усмотрения, принцип временных границ и административного риска, принцип экономии бюджетных средств в ходе применения административного принуждения.²

Обобщая приведенные выше научные подходы к пониманию сущности административного принуждения и классификации его мер, можно сформулировать следующие основные выводы.

1. Административное принуждение рассматривается в качестве одного из видов государственного принуждения, состоящего в оказании органами исполнительной власти, иными органами государственного управления, а также в некоторых случаях-судами (судьями) государственно-властного воздействия на физических лиц и организации в целях обеспечения правопорядка, безопасности личности, общества и государства.

¹ См.: Административное право: учебник для СПО / под общ. ред. А.В. Зубача. М.: Юрайт, 2019. С. 259-263.

² См.: Административное принуждение в финансово-экономической сфере: состояние и тенденции развития: монография / кол. авторов; под ред. А.В. Куракина, Г.Ф. Ручкиной. М.: РУСАЙНС, 2023. С. 16-25.

2. Основания и порядок применения административного принуждения определяются нормами административного и административно-процессуального права.

3. В качестве оснований применения мер административного принуждения, как правило, выделяются две группы фактических обстоятельств: 1) противоправное поведение, совершение административных правонарушений; 2) наличие потенциальных или реальных угроз безопасности личности, общества, государства, в том числе природного и техногенного характера.

4. Меры административного принуждения в зависимости от целей их применения и способов обеспечения правопорядка подразделяются на виды по двум схемам: 1) четырехзвенной: меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения, меры административной ответственности (административные наказания); 2) пятизвенной: меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административного восстановления, меры административно-процессуального обеспечения, меры административной ответственности (административные наказания).

В то же время в теории административного принуждения сохраняется целый ряд дискуссионных и недостаточно разработанных вопросов, на которых акцентируется внимание в следующем параграфе настоящего исследования. После анализа данных вопросов будет представлена авторская позиция относительно понимания сущности и основных характеристик административного принуждения.

§ 2. Дискуссионные вопросы теории административного принуждения, определение его понятия и основных признаков

Соглашаясь в целом с приведенными выше подходами к пониманию административного принуждения, акцентируем внимание на некоторых дискуссионных вопросах теории данного административно-правового института.

1. Одним из важнейших и неисследованных должным образом вопросов теории административного принуждения является вопрос о правовой природе принудительных мер, основания и порядок применения которых регулируются не нормами материального административного права, а нормами административно-процессуального права. В данном случае имеются в виду меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренные административно-процессуальными нормами, систематизированными в главе 27 КоАП РФ, а также меры процессуального обеспечения и принуждения, применяемые судом в рамках административного судопроизводства. Принципиальный подход к решению обозначенного вопроса был предложен еще в конце 60-х годов прошлого столетия Д.Н. Бахрахом, который писал: «Необходимо различать материальные, основные и несамостоятельные, обеспечительные принудительные средства» и ссылаясь на работу В.Д. Ардашкина, отмечал, что «обеспечительные средства (меры уголовно-процессуального, административно-процессуального, гражданско-процессуального принуждения) как вспомогательные действия употребляются в связи с реализацией основных принудительных средств, не дают итоговой оценки и не решают какой-либо самостоятельной задачи...они функционируют лишь постольку, поскольку имеется необходимость привести в действие самостоятельные меры».¹

Современными учеными-административистами также обозначены определенные подходы к пониманию сущности, назначения и видов процессуальных мер административного принуждения.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Указ. Соч. С. 27-28.

Так, в частности, П.И. Кононов подразделяет все меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях на две группы: 1) материально-правовые меры пресечения совершаемых административных правонарушений, порядок применения которых определен административно-процессуальными нормами (доставление, административное задержание лица, изъятие вещей, находящихся в незаконном обороте или используемых с нарушением установленных требований, отстранение от управления транспортным средством, задержание транспортного средства, временный запрет деятельности); 2) процессуально-правовые меры (все иные предусмотренные главой 27 КоАП РФ меры), направленные «не на прекращение совершаемого административного правонарушения, а на поиск и юридическую фиксацию доказательств его совершения, обеспечение их сохранности и создание необходимых условий для последующего рассмотрения дела об этом правонарушении».¹

С точки зрения Н.В. Макарейко, процессуальное обеспечение является самостоятельной формой государственного принуждения, «которая представлена системой правовых мер, основанных на нормах процессуальных отраслей права, реализуемых уполномоченными субъектами права в целях осуществления процессуальных задач и создания условий для привлечения к юридической ответственности и применения мер защиты». В систему мер административно-процессуального обеспечения ученый включает не только предусмотренные главой 27 КоАП РФ меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но и обеспечительные меры, которые применяются при отправлении административного судопроизводства, предусмотренные главой 11 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее-КАС РФ).²

¹ См.: Кононов П.И. Указ. Соч. С. 263-264.

² Макарейко Н.В. Эффективность мер государственного принуждения в сфере обеспечения экономической безопасности: монография. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2019. С. 114-116.

А.Ю. Соколов полагает, что «меры процессуального принуждения, применяемые в административном судопроизводстве, следует рассматривать как самостоятельную разновидность мер административного принуждения», целью применения которых, исходя из содержания норм главы 11 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее-КАС РФ), является «необходимость обеспечения нормального течения административного судопроизводства, что, в свою очередь, позволит решить одну из его задач- правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел». Кроме того, по мнению указанного автора, целями применения предусмотренных главой 11 КАС РФ принудительных мер также выступают предупреждение и пресечение процессуальных нарушений, наказание нарушителей процессуальных правил.¹

С точки зрения О.О. Лебедевой, следует выделять два вида принуждения: 1) административное, «которое представлено мерами административного предупреждения, пресечения и административной ответственности, закрепленных материальными и процедурными нормами административного законодательства»; 2) административно-процессуальное, «которое представлено мерами административно-процессуального обеспечения, установленными нормами административно-процессуального законодательства».²

Нам представляется, что в целом следует согласиться с приведенными выше позициями Д.Н. Бахраха, Н.В. Макарейко, О.О. Лебедевой и в зависимости от места и назначения административного принуждения в механизме административно-правового воздействия на общественные отношения необходимо выделять два его типа: 1) материально-правовое административное принуждение, меры и основания применения которого определены нормами

¹ См.: Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права: монография / под ред. Р.Л. Хачатурова, А.П. Шергина. М.: Юрлитинформ, 2022. С. 656-658.

² См.: Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017. С. 11.

материального административного права, а порядок применения в случаях, предусмотренных законом, может устанавливаться нормами административно-процессуального права; 2) процессуально-правовое административное принуждение, меры, основания и порядок применения которого определены только нормами административно-процессуального права. Соответственно, возможно выделение и двух типов административно-принудительных мер.

Меры материального административного принуждения, предусмотренные нормами административного права и направленные на непосредственную реализацию физическими лицами и организациями прав, обязанностей, запретов и ограничений, защиту их нарушенных прав, к числу которых следует отнести, в частности, меры административного пресечения нарушений обязательных требований, административных правонарушений, а также преступлений, меры административного восстановления, меры административной ответственности (административные наказания).

Меры процессуального административного принуждения, предусмотренные нормами административно-процессуального права, применяемые в рамках внесудебного или судебного административного процесса, непосредственно связанные с материально-правовым содержанием предмета разрешаемых в ходе данного процесса административных дел и направленные на обеспечение реализации соответствующих материальных норм административного и других отраслей права, в числе которых необходимо выделить меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренные главой 27 КоАП РФ, и обеспечительные меры, применяемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках административного судопроизводства, предусмотренные главой 7 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее-КАС РФ), главами 8, 24 и 25 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее-АПК РФ), связанные с предметом разрешаемых ими административных дел (приостановление действия оспариваемого решения или ненормативного правового акта органа, должностного лица, наделенных

публичными полномочиями, установление запрета на совершение ими определенных действий).¹

Что же касается процессуальных принудительных мер, предусмотренных главой 11 КАС РФ и главой 11 АПК РФ (удаление из зала судебного заседания, привод, наложение штрафа на участников процесса и т.п.) они в случае применения в рамках административного судопроизводства, с нашей точки зрения, не могут быть квалифицированы в качестве мер административно-процессуального принуждения, поскольку, во-первых, не связаны непосредственно с предметом административного дела, с составляющими его содержание административными и административно-процессуальными отношениями, а, во-вторых, имеют общепроцессуальную, а не только административно-процессуальную, природу и в равной мере могут применяться судом в отношении участников судопроизводства по гражданским делам (статья 159 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

2. Весьма дискуссионным является вопрос об основаниях применения мер административного принуждения. Полагаем необходимым поддержать разделяемую отдельными учеными-административистами точку зрения о том, что административное принуждение может применяться только в случаях выявления признаков противоправного поведения в формах нарушения нормативно установленных обязательных требований, административного правонарушения, иного публичного правонарушения, а также преступления и в отношении лиц, которые такое поведение допускают, а возложение на лицо в административном порядке какой-либо предусмотренной нормой права обязанности при отсутствии с его стороны правонарушения не может квалифицироваться в качестве принуждения.² По рассматриваемому вопросу следует обратить внимание на

¹ Подробнее о применении мер предварительной защиты по административному иску см.: Административное судопроизводство: учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / отв. ред. В.В. Ярков. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2023. С. 162-168.

² См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974. С. 107-109; Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь, 1969. С. 22-26; Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 180-181; Формирование и

некоторые суждения выдающихся отечественных ученых-правоведов С.Н. Братуся и В.Н. Кудрявцева. Так, С.Н. Братусь отмечал, что «обязательность и принудительность-явления не тождественные»...; юридическая обязанность в большинстве случаев исполняется добровольно, причем не только под страхом принуждения, которое может быть применено в случае ее нарушения, но и в силу убежденности в справедливости, истинности, социальной целесообразности обязанности и тем самым осознанной необходимости ее исполнения» и признал правильным вывод о том, что «нельзя считать административным принуждением предписания, содержащие определенные ограничения (например, закрытие границы в связи с каким-либо чрезвычайными и угрожающими государственным интересам обстоятельствами, запрет движения по улицам и др.)», поскольку «это властные акты, предписывающие определенные обязанности,-воздержание от определенного поведения под угрозой принуждения в случае нарушения этих обязанностей, т.е. это диспозиции императивных норм».¹ По мнению академика В.Н. Кудрявцева, механизм действия нормы на поведение людей включает в себя два этапа: «На первом этапе заключенная в норме модель желательного (допустимого) поступка осознается и реализуется субъектом без какого-либо принуждения. Лицо непосредственно выполняет нормативные предписания, либо вступает в соответствующее правоотношение, в котором затем и реализуется фактическое поведение. Второй этап наступает в случае несоблюдения (нарушения) диспозиции нормы. Тогда возникает охранительное правоотношение, которое реализуется большей частью уже через поведение (деятельность) государственных органов... и заключается в наказании правонарушителя и восстановлении нарушенных интересов».² В этой связи нельзя относить к числу мер административного принуждения выделяемые

развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права: монография / под ред. Р.Л. Хачатурова, А.П. Шергина. М.: Юрлитинформ, 2023. С. 633; Кононов П.И. Указ. соч. С. 260-261.

¹ См.: Братусь С.Н. Указ. соч. С. 52, 131-133.

² См.: Кудрявцев В.Н. Избранные труды по социальным наукам в 3 т. Т.1: Общая теория права. Уголовное право. М.: Наука, 2002. С. 29.

большинством исследователей административно-предупредительные меры, применяемые в целях обеспечения государственной или общественной безопасности при отсутствии со стороны адресатов данных мер проявлений противоправного поведения. Применение таких мер по существу заключается в возложении на физических лиц и организации в административном порядке определенных публично-правовых обязанностей и установление для них определенных публично-правовых запретов (например, обязанности прохождения досмотра на объектах транспортной инфраструктуры, запрета на передвижение по отдельным дорогам и улицам и т.п.), исполнение и соблюдение которых направлено на обеспечение как их собственной безопасности, так и безопасности государства и общества, и влечет для них определенные ограничения прав и свобод (физической неприкосновенности, неприкосновенности имущества, свободы передвижения и т.п.). Возложение на физических лиц и организации подобных обязанностей и установление в отношении них подобных запретов, а также их добровольное исполнение и соблюдение, равно как и исполнение и соблюдение иных публично-правовых обязанностей и запретов, таких как обязанность уплаты налогов, запрет переходить проезжую часть дороги на запрещающий сигнал светофора, очевидно, не могут быть квалифицированы в качестве мер административного принуждения, а представляют собой временное вынужденное ограничение прав и свобод указанных субъектов в целях реализации публичных интересов. Нам представляется, что в качестве мер административного принуждения должны рассматриваться только такие предупредительные (профилактические) меры, которые применяются к лицам, не исполняющим или не в полной мере исполняющим нормативно установленные обязательные требования в целях предотвращения наступления вредных последствий соответствующего противоправного поведения (аварии, загрязнения окружающей среды, причинения вреда здоровью людей и т.п.). В данную группу мер можно, в частности, включить меры, состоящие в принудительном возложении на лицо обязанностей осуществить мероприятия, направленные на

предотвращение возможного вследствие допущенных нарушений обязательных требований причинения вреда.

3. Следует отметить, что властное воздействие, оказываемое при применении административного принуждения в отношении физического или юридического лица, может повлечь для него не только ограничения (лишения) личного, организационного или имущественного характера (например, лишение или ограничение права пользования имуществом в случае его изъятия, изъятие денежных средств в виде уплачиваемого штрафа, ограничение личной свободы в случае задержания), но и в ряде случаев возложение на указанное лицо юридических обременений-юридических обязанностей, исполнение которых под принуждением и угрозой привлечения к административной ответственности позволяет устранить допущенные нарушения правовых норм и восстановить нарушенный правопорядок. В качестве примеров административного принудительного обязывания можно назвать возложение на лицо обязанности прекратить совершаемые противоправные действия, обязанности восстановить поврежденное имущество, обязанности привести эксплуатируемый объект в состояние, соответствующее установленным обязательным требованиям.

4. Интересным представляется вопрос о наличии достаточных оснований для выделения в системе мер административного принуждения административно-восстановительных мер и соотношении их с мерами административного пресечения. Как видно из обзора литературы, некоторые ученые-административисты такие меры не выделяет и придерживаются классической четырехзвенной классификации административно-принудительных мер. В обоснование такой позиции И.А. Галаган и А.И. Каплунов, привели аргументы о том, что восстановительные меры, носящие имущественный характер, имеют не административно-правовую, а финансово-правовую или гражданско-правовую природу.¹

¹ См.: Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2010. С. 179-182; Каплунов А.И. Указ. соч. С. 276-282.

Оценивая обоснованность такого «неадминистративного» восприятия административно-восстановительных мер, необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Во-первых, при применении мер восстановления административное принуждение заключается не в действиях физического или юридического лица по возмещению причиненного имущественного ущерба, уплате обязательных платежей и т.п., а в возложении на это лицо в административно-правовом, то есть урегулированном нормами административного и административно-процессуального права, а не в гражданско-правовом, порядке обязанности по совершению соответствующих действий. В этой связи обеспечение исполнения обязанностей имущественного характера, независимо от того, нормами каких отраслей права (финансового, гражданского, жилищного, экологического и т.п.) такие обязанности установлены, в указанном административно-правовом порядке, с нашей точки зрения, является ничем иным как проявлением именно административного принуждения. Такое понимание правовой природы указанных мер полностью соответствует месту и назначению административного права в системе российского права как отрасли, нормы которой обеспечивают применение норм иных отраслей права, в том числе гражданского, финансового, земельного, жилищного, экологического и других и уже было поддержано в литературе по административному праву.¹

Достаточно убедительным подтверждением обоснованности приведенных суждений являются нормы части 1 статьи 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее-Закон № 248-ФЗ), по смыслу которых административная по своей правовой природе деятельность по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля включает в себя, в числе прочего, принятие мер по восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения нарушений обязательных требований.

¹ См.: Максимов И.В. Указ. соч. С. 73-74.

Во-вторых, в соответствии с действующим федеральным административным законодательством меры административного восстановления применяются не только в случаях обеспечения исполнения имущественных обязанностей гражданско-правового или финансово-правового характера, но и в целях принуждения к исполнению административно-правовых обязанностей, в частности, к соблюдению требований пожарной безопасности, безопасности дорожного движения, санитарно-эпидемиологических требований. К числу подобных мер можно, например, отнести возложение органом государственного пожарного надзора на владельца здания обязанности восстановить демонтированные им противопожарные перегородки между помещениями, противопожарные двери, возложение на организацию, ответственную за содержание автомобильной дороги, обязанности восстановления дорожного покрытия, не соответствующего требованиям безопасности дорожного движения. Исполнение подобных обязанностей направлено на обеспечение соблюдения не финансово-правовых и не гражданско-правовых норм, а норм административного права, тем не менее, они носят именно восстановительный характер.

С учетом данных замечаний представляется вполне обоснованным выделение в системе мер административного принуждения восстановительных мер, как установленных административно-правовыми нормами средств воздействия на физических и юридических лиц, применение которых направлено на обеспечение восстановления нарушенных элементов правопорядка, регулируемых нормами различных отраслей права.

Далее возникает вопрос о соотношении мер административного восстановления с административно-пресекательными мерами. Некоторые ученые не разграничивают данные меры и объединяют их в одну группу. Так, в частности, И.И. Веремеенко включил меры административного пресечения и меры административного восстановления в одну группу санкций реального исполнения, реализация которых преследует цель принудительного исполнения строго определенных обязанностей или создания гарантий их исполнения.¹

¹ См.: Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М.: Юрид. лит., 1975. С. 101-102.

Между тем другие исследователи проводят четкое разграничение между указанными видами административно-принудительных мер. Уже в конце XIX века русский ученый-полицист А.А. Трофимов отмечал, что следует отделять государственно-принудительные меры, пресекающие совершение неправомерных действий, и государственно-принудительные меры, понуждающие к совершению действий, направленных на устранение «неправомерного состояния» (арест и продажа имущества должника и удовлетворение кредитора из вырученной суммы, исправление дороги за счет обязанного, сломка неправильно возведенной постройки и т.п.).¹ Д.Н. Бахрах разграничивал рассматриваемые меры следующим образом: «Применяя меры пресечения, органы управления добиваются выполнения обязанностей тем, что лишают нарушителя возможности совершать новые нарушения. Это просто защита того, что есть. Применяя восстановительные меры, государственные органы непосредственно заставляют лицо сделать что-то или делают это вместо него. Это возмещение того, что потеряно... Меры пресечения вынуждают нарушителя не делать того, что запрещено, восстановительные меры вынуждают сделать то, что должно быть сделано. В первом случае выполнение обязанности достигается прекращением противоправных действий, во втором-совершением должных действий».² С.Н. Кожевников отмечает, что «меры пресечения препятствуют активному противоправному поведению нарушителя, заставляют прекратить противоправное действие, вынуждают не делать того, что запрещено; восстановительные же меры понуждают обязанных лиц совершить определенные действия, выполнить возложенные обязанности; меры пресечения прекращают правонарушения, совершаемые в данный момент, а средства защиты обращены как бы в прошлое, они направлены на устранение уже причиненного ущерба правам определенных лиц, на восстановление прежнего положения. Данный автор выделил следующие виды восстановительных мер: 1) меры, направленные на признание,

¹ См.: Трофимов А.А. О мерах полицейского принуждения по прусскому и нашему законодательству. 2-е изд. М.: ЛЕНАНД, 2016. С. 6-7, 85-86.

² См.: Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь, 1969. С. 39.

подтверждение спорного права; 2) меры, обеспечивающие исполнение невыполненной обязанности; 3) меры, возместительные, компенсационные.¹ По мнению С.В. Евдокимова, правовосстановительные меры и меры пресечения различаются по содержанию и направленности, а именно: «1) меры пресечения применяются для прекращения правонарушения, совершаемого в данный момент, а правовосстановительные меры обеспечивают устранение уже причиненного ущерба; 2) меры пресечения препятствуют противоправному поведению лица и вынуждают его не делать того, что запрещено правовой нормой; особенность правовосстановительных мер в том, что они побуждают лиц к совершению активных действий, направленных на восстановление того состояния, которое уже было, но оказалось нарушенным»; 3) меры пресечения «не всегда могут устранить наступившие вредные последствия, что предполагает необходимость принятия правовосстановительных мер; «4) правовосстановительные меры в отличие от мер пресечения направлены на принудительную реализацию невыполненной обязанности, на восстановление нарушенного права».² Д.В. Осинцев рассматривает меры административно-правового пресечения как меры, направленные на оперативное прекращение совершаемого противоправного или иного опасного деяния, а также предотвращение вызываемых ими последствий, а меры административно-правового восстановления нарушенных требований определяет в качестве мер, направленных на устранение последствий опасного деяния, нарушившего публичный порядок, дестабилизировавших систему управления, а также трансформирующих поведение субъектов сообразно вновь поставленным задачам, адаптированным к изменившимся условиям. В числе административно-восстановительных мер Д.В. Осинцев выделяет два вида таких мер: 1) меры организационно-распорядительного характера (отмена незаконных

¹ См.: Кожевников С.Н. Предупредительные и пресекательные меры по советскому праву и условия их реализации // Научные труды СЮИ. Вып. 47. Свердловск, 1975. С. 46-47; Кожевников С.Н. Восстановительные меры по советскому законодательству. Социально-психологические аспекты правового регулирования // Научные труды СЮИ. Свердловск, 1975. С. 154.

² См.: Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве: дис. ...канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1999. С. 81-82.

административно-правовых актов, понуждение восстановить ранее существовавшее положение и др.) 2) меры организационно-имущественного характера (проведение мероприятий по финансовому оздоровлению и устранению последствий материальных нарушений режимных требований, изменение обязательных нормативов).¹

С учетом приведенных научных подходов обозначим нашу позицию по рассматриваемому вопросу.

Административное пресечение, с нашей точки зрения, может заключаться не только в возложении на лицо обязанности прекратить совершение противоправных действий (например, прекратить эксплуатацию неисправного оборудования или транспортного средства), но и в обязании его устранить нарушение нормативно закрепленных требований посредством приведения осуществляемой им деятельности, эксплуатируемых им объектов в соответствие с данными требованиями. Имеются в виду те случаи, когда деятельность лица или используемые им объекты изначально (на момент начала ее осуществления или начала их эксплуатации) уже не соответствовали обязательным требованиям. Например, когда введенное в установленном порядке в эксплуатацию здание не соответствовало в какой-либо части обязательным требованиям пожарной безопасности. Возложение в таком случае на эксплуатанта обязанности приведения здания в состояние, соответствующее установленным к его техническим характеристикам обязательным требованиям следует рассматривать как меру пресечения длящегося нарушения данных требований, а не в качестве меры восстановления нарушенного правового положения. Такой вывод обусловлен тем, что сущность административно-восстановительной меры, на наш взгляд, заключается в восстановлении того нормативно установленного технико-правового режима осуществления определенного вида деятельности или эксплуатации определенного объекта, который уже существовал, но был нарушен вследствие неправомерного поведения (действий или бездействия). В частности,

¹ См.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис...докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 38, 40.

административно-восстановительный характер будет носить возложение на лицо обязанности восстановить разрушенный объект, привести в первоначальное состояние его технические характеристики, восстановить демонтированное оборудование (например, противопожарные двери, противопожарный водопровод, земельный участок, объект культурного наследия и т.п.). В этой связи, меры административного пресечения могут заключаться в возложении на лицо следующих обязанностей: 1) прекратить совершение действия, нарушающего нормативно установленные обязательные требования; 2) совершить действия, направленные на устранение имеющихся нарушений нормативно установленных обязательных требований.

Таким образом, применение административно-пресекательных мер направлено на принудительное прекращение совершаемого, в том числе длящегося, нарушения обязательных требований посредством возложения на нарушителя обязанностей прекратить соответствующие противоправные действия или совершить определенные действия, позволяющие устранить указанные нарушения. Применение же мер административного восстановления направлено на приведение осуществляемой лицом деятельности, используемых им объектов в первоначальное нормативно предусмотренное состояние, нарушенное противоправным поведением указанного лица и заключаются в возложении на нарушителя обязанностей по совершению соответствующих действий восстановительного характера.

5. Одним из дискуссионных вопросов в теории административного принуждения является вопрос о возможности отнесения отдельных принудительных мер сразу к двум или более видам. В литературе, исходя из целей применения конкретной административно-принудительной меры, отмечается возможность отнесения ее к разным классификационным группам мер административного принуждения. Так, например, Л.С. Сафонова, исходя из того, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях могут иметь двойное назначение, а именно пресекать административные правонарушения и в то же время обеспечивать производство

по делам об этих правонарушениях, подразделяет все эти меры на две группы: меры пресечения и собственно меры обеспечения указанного производства.¹ Такие меры как административное задержание гражданина, личный досмотр и досмотр вещей, изъятие вещей и документов, применяемые в рамках производства по делам об административных правонарушениях, исходя из выполняемых ими функций, с одной стороны, включаются в число мер административного пресечения, а с другой стороны, в группу мер обеспечения указанного производства.² Некоторые ученые выделяют в отдельную группу пресекаательно-восстановительные меры, направленные как на пресечение нарушений действующего законодательства, так и на восстановление нарушенного ими правопорядка, к числу которых относят, в частности, выдачу контрольно-надзорными органами предписаний об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по предотвращению причинению вреда, приостановление действий лицензии, сертификата соответствия и т.п.³

С нашей точки зрения, применение отдельных административно-принудительных мер действительно может одновременно преследовать две или более цели. В этой связи возможно включение таких мер в разные классификационные группы. В качестве примеров подобных мер административного принуждения можно назвать: административное задержание гражданина, совершившего административное правонарушение, которое одновременно и пресекает данное правонарушение и обеспечивает возможность проведения разбирательства по делу; изъятие у правонарушителя предметов, являющихся орудиями совершения административного правонарушения, которое одновременно пресекает возможность дальнейшего противоправного поведения с

¹ См.: Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: дис. ...канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2005. С. 26.

² См., напр.: Складов И.А. Избранные труды / под общ. научн. ред. А.В. Мартынова. Н-Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2018. С. 122-124; Аникеенко Ю.Б., Новоселова Н.В. Административно-деликтное право: учебное пособие / под общ. ред. С.Д. Хазанова. М.: ИНФРА-М, 2022. С. 33.

³ См.: Стахов А.И. О классификации и кодификации административно-принудительных мер, применяемых в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 7-8.

использованием данного предмета и обеспечивает его сохранность как вещественного доказательства по делу. Кроме этого, применение некоторых административно-принудительных мер одновременно может быть направлено как на пресечение нарушений действующего законодательства, так и на восстановление нарушенного соответствующим противоправным поведением ранее существовавшего правопорядка. К числу подобных двойственных мер можно, в частности, отнести принудительное возложение на лицо обязанности освободить земельный участок от незаконно возведенной на нем постройки или незаконно размещенной на нем рекламной конструкции, исполнение которой позволяет, во-первых, прекратить совершаемое нарушение (незаконное размещение объекта), а во-вторых, вернуть земельный участок в первоначальное состояние (без обременения его каким-либо объектом).

С учетом приведенных фактов в зависимости от целевого назначения и используемых способов обеспечения правопорядка возможно выделение смешанных мер административного принуждения, а именно пресекательно-восстановительных и пресекательно-процессуально-обеспечительных. В дальнейшем в целях устранения неопределенности такого рода меры будут относиться нами к тому или иному виду исходя из первоначальных непосредственных целей их применения.

6. Как было отмечено выше, все исследователи административного принуждения в числе административно-принудительных мер обязательно выделяют меры административной ответственности-административные наказания, предусмотренные КоАП РФ. В то же время остается открытым и не исследованным вопрос о правовой природе иных мер административного принуждения, хотя и не отнесенных законом к категории мер административной ответственности, но и обладающих признаками административного наказания. В частности, имеются в виду такие меры, как аннулирование (признание недействительными) лицензий и иных специальных разрешений, аннулирование выданного должностному лицу квалификационного аттестата, включение лица в специальный государственный реестр (например, реестр недобросовестных

поставщиков), исключение лица или объекта из специального государственного реестра (например, исключение организации из реестра финансовых организаций, исключение дома, управляемого управляющей организацией, из реестра многоквартирных домов), взыскание исполнительского сбора за неисполнение исполнительного документа в установленный законом срок. Нам представляется, что данные меры, применяемые в качестве итоговой, окончательной реакции на допускаемые физическими лицами и организациями нарушения действующего законодательства не могут быть отнесены ни к пресекательным, ни к восстановительным мерам административного принуждения и по своей правовой природе представляют собой меры наказательного характера, административно-правовые санкции, не признаваемые, однако, мерами административной ответственности. В этой связи они образуют отдельную группу мер административного принуждения. В обоснование данной позиции приведем следующие аргументы.

В общей теории права понятие «санкция», как правило, рассматривается в контексте анализа логической структуры нормы права как один из ее элементов. При этом выделяются две точки зрения по вопросу правовой природы санкции нормы права. Первая сводится к тому, что санкции могут быть как негативными (меры принуждения, наказания), так и позитивными (меры стимулирования, поощрения).¹ Второй подход заключается в том, что санкция правовой нормы может рассматриваться лишь в негативном ключе и представляет собой указание на неблагоприятные последствия нарушения диспозиции данной нормы, которые могут выражаться в применении к правонарушителю различных мер государственного принуждения предупредительного, защитного (восстановительного) и наказательного характера.² В то же время санкции исследуются в юридической науке и в другом понимании, а именно в качестве

¹ См.: Радько Т.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Проспект, 2017. С. 404-405; Малько А.В. Теория государства и права: учебник для бакалавриата. М.: Эксмо, 2020. С. 156

² См.: Теория государства и права: учебник для бакалавриата / под ред. В.К. Бабаева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 475-476; Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права: учебник. 3-е изд., испр. и доп. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2017. С. 342-345.

одного из правовых способов воздействия на поведение людей, мер такого воздействия.¹ С этой точки зрения санкции рассматриваются как меры воздействия, направленные на борьбу с различными правонарушениями, их предупреждение и восстановление нарушенного правопорядка. В зависимости от выполняемых в механизме правового регулирования функций и способов воздействия, используемых для обеспечения охраны правопорядка, все санкции подразделяются, как правило, на два вида: правовосстановительные, направленные на устранение непосредственного вреда, причиненного правопорядку, и штрафные (карательные), целью применения которых является предупреждение правонарушений, исправление и перевоспитание правонарушителей. Соответственно выделяются и два вида юридической ответственности: правовосстановительная и штрафная.² В отечественной науке административного права сформировалось и используется понятие «административно-правовые санкции». В советский период под административно-правовыми санкциями понимались, как правило, все виды мер административного принуждения, применяемые в отношении физических лиц и организаций, а именно, пресекательные, восстановительные и наказательные. И.А. Галаган к числу санкций относил также и меры административного предупреждения, что вообще представляется принципиально неверным, поскольку в качестве оснований для их применения рассматривались и рассматриваются в настоящее время не совершаемые правонарушения, а потенциальные угрозы безопасности людей, общественной безопасности. Если следовать логике указанного ученого, то проведение досмотра пассажира в аэропорту в целях обеспечения безопасности полета на воздушном судне, следует рассматривать как применение в отношении него административно-правовой санкции. Несостоятельность такого подхода к пониманию сущности и назначения правовой санкции, оснований для ее применения очевидна. В литературе

¹ См., напр.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 270.

² См.: Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М.: Изд-во МГУ, 1981. С. 8-10, 49-60, 62-72; Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Том 3. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. С. 491-497.

указанного периода были высказаны различные точки зрения по вопросу о том, все ли виды административно-правовых санкций можно признать мерами административной ответственности либо только те из них, которые связаны с наказанием, карой виновных в совершении административных правонарушений.¹ В современной российской литературе по административному праву не акцентируется внимание на общих подходах к пониманию административно-правовых санкций, но при этом проводится вполне определенная мысль о том, что к числу мер административной ответственности следует относить лишь административные наказания, представляющие собой административно-правовые санкции, применяемые к физическим и юридическим лицам за совершение административных правонарушений, и отмечается, что в этих мерах в отличие от иных административно-принудительных мер содержится итоговая правовая оценка деяния нарушителя от имени государства.² Такая позиция соответствует и нормам статей 2.1 и 3.1 действующего КоАП РФ, по смыслу которых меры административной ответственности представляют собой административные наказания, применяемые за совершение физическими и юридическими лицами административных правонарушений.

Исходя из анализа положений действующего законодательства об административных правонарушениях и многолетней практики его применения, следует согласиться с тем, что меры административной ответственности по существу являются административно-правовыми санкциями за совершение административных правонарушений. Сущность таких санкций заключается в применении к правонарушителям мер административного принуждения

¹ См.: Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М.: Юрид. лит., 1975. С. 41, 78-122, 158-161; Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юрид. лит., 1978. С. 30-31; Галаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. М., 1971. С. 15-17; Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2010. С. 205-213.

² См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2020. С. 245-246; Административное право: учебник для СПО / под общ. ред. А.В. Зубача. М.: Изд-во Юрайт, 2019. С. 316-317; Россинский Б.В. Административное право и административная ответственность: курс лекций. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 230-231, 246.

наказательного характера, которые в отличие от иных административно-принудительных мер (пресекательных, восстановительных, процессуально-обеспечительных) реализуются на основе итоговой юридической оценки противоправного поведения правонарушителей, влекут для них лишения личного, имущественного, организационного или репутационного характера, представляющие собой кару за содеянное и направлены на предупреждение совершения новых правонарушений. Меры административного пресечения и меры административно-процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях всегда предшествуют применению мер административной ответственности и направлены на обеспечение необходимых процессуально-правовых оснований и условий для их применения. Что касается административно-восстановительных мер, то они в отличие от мер административной ответственности преследуют лишь цель восстановления (компенсации) утраченного вследствие совершения правонарушений, но не на наказание правонарушителей, не на лишение их определенных собственных, принадлежащих им материальных и нематериальных благ (имущества, личной свободы, прав на осуществление определенных видов деятельности и т.п.) в целях оказания на них превентивного воздействия. В этой связи полагаем, что санкционную, наказательную функцию выполняют только меры административной ответственности и соответственно только они могут быть признаны административно-правовыми санкциями в их собственном, буквальном понимании. Но далее возникает вопрос о том, только ли административными наказаниями, предусмотренными КоАП РФ, ограничивается перечень административно-правовых санкций, применяемых в качестве мер административной ответственности? По нашему мнению, ограничение административно-правовых санкций только исчерпывающим перечнем административных наказаний, содержащимся в главе 3 действующего КоАП РФ, не учитывает тех специфических мер административного воздействия на нарушителей действующего законодательства, которые предусмотрены некоторыми другими федеральными законами, и по своей сути также

представляют собой наказательные административно-правовые санкции, то есть меры административной ответственности, хотя и не квалифицируемые в качестве таковых законодателем. Такие меры применяются, главным образом, в отношении субъектов предпринимательской деятельности за нарушение ими в процессе данной деятельности нормативно установленных обязательных требований. Как было указано выше, к их числу относятся аннулирование (признание недействительными) лицензий и иных специальных разрешений, аннулирование предоставленного должностному лицу квалификационного аттестата, включение лиц в специальные государственные реестры, исключение лиц или используемых ими объектов из специальных государственных реестров, взыскание исполнительского сбора с должников в исполнительном производстве. Обозначенные меры административного воздействия по своему карательному характеру и правопрекращающим последствиям, состоящим в лишении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей определенных прав, прекращении ими определенной деятельности не могут быть отнесены ни к пресекательным, ни к восстановительным, ни к процессуально-обеспечительным мерам административного принуждения. По нашему мнению, они сопоставимы только с мерами административной ответственности (административными наказаниями). Так, например, аннулирование лицензии или иного специального разрешения аналогично по своей правовой природе предусмотренному статьей 3.8 КоАП РФ административному наказанию в виде лишения специального права, аннулирование предоставленного должностному лицу квалификационного аттестата-предусмотренному статьей 3.11 КоАП РФ административному наказанию в виде дисквалификации, взыскание исполнительского сбора-административному наказанию в виде штрафа, предусмотренному статьей 3.5 КоАП РФ. Отнесение названных мер административного принуждения к числу административно-правовых санкций, мер административной по своей правовой природе ответственности поддерживается и судебной практикой. В частности, Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации квалифицируются в качестве санкций и мер

ответственности такие административно-правовые меры, как аннулирование лицензий и иных специальных разрешений, взыскание исполнительского сбора с должников в исполнительном производстве, включение хозяйствующих субъектов в реестр недобросовестных поставщиков.¹

Таким образом, исходя из анализа положений глав 1-3 КоАП РФ, в которых отсутствует определение понятия административной ответственности как исключительно ответственности за совершение административных правонарушений, и приведенных правовых позиций высших судебных инстанций представляется вполне обоснованным вывод о необходимости расширительного понимания указанного вида ответственности и включения в ее содержание применения не только административных наказаний, предусмотренных главой 3 КоАП РФ, но иных административно-правовых санкций наказательного характера, примеры которых были приведены выше. Вместе с тем в целях отграничения таких административно-правовых санкций от административных наказаний, установленных КоАП РФ, полагаем, что они должны быть обособлены в отдельную группу мер административного принуждения.

7. В приведенных выше классификациях мер административного принуждения, за исключением предлагаемой П.И. Кононовым, не нашли отражения меры принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, которым предоставлено право возлагать на физических лиц и организации обязанности по передаче другим субъектам имущества, денежных средств, по совершению определенных действий или

¹ См., напр.: Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона "Об исполнительном производстве" в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»»; от 1 июня 2023 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности части 12 статьи 30 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Руссо Индастриал»»; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 15211/08; Определения Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2020 г. № 304-ЭС19-21271, от 19 октября 2020 г. № 307-ЭС20-10634, от 4 февраля 2022 г. № 308-ЭС21-27425 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

воздержанию от определенных действий. Между тем данные меры, основания и порядок применения которых урегулированы статьей 12 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» и Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее-Закон № 229-ФЗ), с нашей точки зрения, не могут быть отнесены ни к одной из традиционно выделяемых в науке административного права административно-принудительных мер, т.е. к мерам предупреждения, пресечения, восстановления и наказания. Меры административного исполнения, применяются при наличии специальных оснований, возникающих в связи с необходимостью исполнения вступивших в силу судебных актов и актов других государственных органов, в особом процессуальном порядке, а именно в рамках исполнительного производства. Таким образом, по своей правовой природе данные меры являются процессуальными мерами административного принуждения, применение которых направлено на обеспечение исполнения должником специальной юридической обязанности, возложенной на него вступившим в законную силу судебным или административным актом. В соответствии с положениями главы 7 Закона № 229-ФЗ в числе принудительных мер административного исполнения можно выделить временные ограничения на выезд должника из Российской Федерации, на пользование им специальным правом в виде права управления транспортными средствами, обращение взыскания на денежные средства, имущество должника, принадлежащие ему имущественные права, наложение ареста на имущество, изъятие имущества, присужденного взыскателю, принудительное выселение должника из жилого помещения и т.п. Безусловно, применение всех перечисленных мер в конечном итоге направлено на восстановление нарушенных прав взыскателей по исполнительному производству, однако непосредственной целью их применения является обеспечение исполнения исполнительных документов-судебных и административных актов, в связи с чем данные меры не могут быть отнесены к категории мер административного восстановления. С нашей точки зрения, рассматриваемые меры подлежат включению в группу

процессуальных мер административного принуждения наряду с административно-обеспечительными мерами, предусмотренными главой 27 КоАП РФ, главой 7 КАС РФ, главами 8, 24 и 25 АПК РФ.

8. Еще одним вопросом теории административного принуждения, требующим отдельного рассмотрения, является вопрос о возможности отнесения к числу мер административного принуждения мер, применяемых органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, предусмотренных, в частности, главами 13-14 Закона № 248-ФЗ).

Некоторые ученые-правоведы прямо признают мерами государственно-правового принуждения меры, направленные на обнаружение угроз безопасности личности, выявление правонарушений, в частности, такие как, досмотр багажа, технический осмотр транспортных средств, оперативно-розыскные мероприятия, контрольные проверки.¹ А.И. Стахов выделяет отдельную группу административно-принудительных мер-контрольно-надзорные меры, в состав которых включает реализуемые в рамках контрольно-надзорной деятельности превентивно-пресекаательно-восстановительные меры.² В то же время в юридической науке существует точка зрения, согласно которой «несмотря на тесную связь с государственно-правовым принуждением, контрольно-надзорная деятельность не является принудительной по своему характеру, а, следовательно, не может рассматриваться как деятельность по применению мер государственно-правового принуждения».³

Как было показано выше, в литературе по административному праву применяемые органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее-контрольно-надзорные органы) меры, направленные на установление соответствия деятельности контролируемого лица обязательным

¹ См., напр.: Чашников В.А. Указ. соч. С. 99-100.

² См.: Стахов А.И. Административно-принудительные меры, применяемые во внесудебном и судебном административно-процессуальном порядке в ходе государственного контроля и надзора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 3. С. 114.

³ См.: Лановая Г.М. Принуждение в системе форм правоприменения: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2006. С. 78-79.

требованиям, выявление возможных нарушений таких требований (проведение проверок, рейдовых осмотров, выездных обследований, осмотров, досмотров, истребование документов, отбор проб и т.п.) прямо не квалифицируются в качестве отдельной самостоятельной группы административно-принудительных мер. Вместе с тем, ученые-административисты, выделяющие меры административного предупреждения и относящие к их числу совершение таких административно-поисковых действий, как досмотр физических лиц и их багажа на транспорте, проверка документов, удостоверяющих личность, являющихся, по существу, действиями по контролю, квалифицируют их тем самым в качестве административно-принудительных мер.¹ Соответственно, исходя из их логики, если быть последовательными, к мерам административного принуждения необходимо относить и иные контрольные (надзорные) действия, в том числе предусмотренные главой 14 Закона № 248-ФЗ. На необоснованность такого подхода еще в конце 60-х годов прошлого столетия обратил внимание Д.Н. Бахрах, который писал следующее: «Рассматривать контроль как принудительную меру, значит исказить истину, значит утверждать, что в стране существует...система всеобщего принуждения. При таком понимании принуждение утрачивает качественную определенность, ибо получается, к примеру, что и те, у кого проверили билеты, и те, кто оштрафован за безбилетный проезд, подверглись принуждению. Разница лишь в том, какие принудительные акции осуществлялись в обоих случаях, то есть количественная, а не качественная. Если принуждение может быть применено и к тем, кто никогда не нарушает закон, и к тем, кто его нарушает, то какова же социальная сущность принуждения?».² Из современных ученых-административистов аналогичную позицию занимает А.Ю. Соколов, по мнению которого контрольно-надзорные меры, применяемые в рамках различных форм контрольно-надзорной деятельности не могут быть отнесены к мерам административного принуждения,

¹ См., напр.: Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 176-177; Административное право: учебник для СПО / под общ. ред. А.В. Зубача. М.: Юрайт, 2019. С. 275-278.

² См.: Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь, 1969. С. 21.

в связи с тем, что они «не носят характера правообременения лица, направлены на реализацию первичных прав и обязанностей, составляющих содержание как компетенционного статуса органов, наделенных властными полномочиями, так и правового статуса субъектов, в отношении которых эти полномочия осуществляются».¹

Анализ взглядов профессора А.В. Мартынова на сущность административного надзора показывает, что он не рассматривает в качестве мер административного принуждения сами контрольные (надзорные) действия и квалифицирует в качестве указанных мер только те меры профилактического, ограничительного и предупредительного характера (временный запрет деятельности, приостановление действия лицензии, отмена разрешения на производство работ и т.д.), которые применяются в случае выявления нарушений обязательных требований по результатам проведенных контрольных (надзорных) мероприятий.²

Профессор С.М. Зырянов допускает применение мер административного принуждения непосредственно в ходе проведения надзорного мероприятия, до подведения его итогов, имея в виду, в частности, реализацию должностными лицами органов государственного надзора таких полномочий, как «право беспрепятственного вхождения их в помещения, на территории, принадлежащие юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, право применять меры административного пресечения, в том числе физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие для обеспечения исполнения своих требований».³

По мнению профессора С.М. Зубарева, меры административного принуждения не могут применяться в рамках государственного контроля, их

¹ Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права: монография / под ред. Р.Л. Хачатурова, А.П. Шергина. М.: Юрлитинформ, 2022. С. 632-633.

² См.: Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / под ред. Ю.Н. Старилова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 83.

³ См.: Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ...докт. юрид. наук. М., 2010. С. 82.

применение возможно только в ходе осуществления государственного надзора, который в отличие от контроля обладает признаками правоохранительной юрисдикционной деятельности. При этом С.М. Зубарев отмечает, что право применения административно-принудительных мер предоставлено надзорным органам и должностным лицам в случаях возникновения угрозы жизни и здоровью граждан, безопасности общества или государства либо обнаружения правонарушения и применение таких мер осуществляется посредством выдачи обязательных для исполнения предписаний, а также возбуждения и разрешения дел о совершенных административных правонарушениях.¹

Весьма интересная точка зрения по рассматриваемому вопросу была высказана С.А. Агамагомедовой, которая полагает, что государственный контроль (надзор) и применяемые в ходе его осуществления меры имеют свойства административно-процедурного принуждения, а профилактическое направление данной деятельности вообще лишено принудительного характера. При этом в качестве современной тенденции развития института государственного контроля (надзора) указанный автор отмечает «постепенное доминирование контрольно-надзорного воздействия, лишённого явного принуждения и характеризующегося административно-процедурным минимализмом».²

Полностью поддерживая обозначенные научные позиции Д.Н. Бахраха и А.Ю. Соколова, полагаем, что достаточных оснований для квалификации поисково-удостоверительных мер, указанных в Законе № 248-ФЗ, в качестве мер административного принуждения не имеется. Это связано с тем, что данные меры применяются при отсутствии выявленных и подтвержденных соответствующими

¹ См., напр.: Зубарев С.М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 25-26, 29-31; Зубарев С.М. Пределы административного принуждения при осуществлении контрольной и надзорной деятельности // Материалы конференций в рамках X Московской юридической недели: XVIII Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), XXI Ежегодной международной научно-практической конференции юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ). В 5-ти частях. Ч. 5. М.: РГ-Пресс, 2021. С. 39-41.

² См.: Агамагомедова С.А. Государственный контроль и надзор в системе мер административного принуждения // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2021. № 4. С. 101.

доказательствами признаков нарушения контролируруемыми лицами нормативно установленных обязательных требований, требований действующего законодательства и преследуют цель лишь установить соответствие деятельности указанных лиц таким требованиям и выявить факты их возможного нарушения. В этой связи полагаем, что действия должностных лиц контрольно-надзорных органов, предусмотренные главами 13-14 Закона № 248-ФЗ, в случае их законного совершения, нельзя рассматривать как применение мер административного принуждения в отношении контролируемых лиц. С нашей точки зрения, посредством совершения данных действий происходит реализация отдельной категории административных правоприменительных мер поисково-удостоверительного характера. В ходе их применения возможно лишь некоторое вынужденное ограничение прав контролируемых лиц, аналогичное тому ограничению, которое применяется, например, при досмотре граждан и их вещей на объектах транспортной инфраструктуры, но не принуждение их к обеспечению правомерного поведения при неустановлении в их действиях (деятельности) подтвержденных фактов нарушений нормативно установленных требований. Вместе с тем, если по результатам проведения контрольных (надзорных) мероприятий, совершения соответствующих поисково-удостоверительных действий будут установлены факты нарушений контролируемыми лицами обязательных требований, контрольно-надзорные органы вправе применить в отношении данных лиц необходимые административно-принудительные меры пресекательного, восстановительного и наказательного характера в соответствии с положениями статьи 90 Закона № 248-ФЗ и КоАП РФ. В целом такое понимание характера контрольно-надзорных действий соответствует и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который отметил, что само по себе осуществление органами публичной власти контрольных (надзорных) функций не может в полной мере отождествляться с ограничением прав и свобод человека и гражданина в смысле части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Такое ограничение может иметь место в случаях применения по результатам проведенной проверки мер

государственного принуждения.¹ Кроме того, безусловно, допустимо применение должностными лицами мер административного принуждения в случаях оказания им в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий незаконного противодействия, воспрепятствования в законном осуществлении предоставленных им полномочий.

С учетом обозначенной выше позиции по отдельным дискуссионным вопросам теории административного принуждения сформулируем наше понимание сущности и основных признаков данного административно-правового института.

Административное принуждение представляет собой предусмотренное и урегулированное нормами административного и (или) административно-процессуального права властное воздействие психического, физического, имущественного или организационно-правового характера, осуществляемое органами исполнительной власти, иными органами, наделенными административно-публичными полномочиями (далее-административно-публичные органы), их должностными лицами, а также судами общей юрисдикции и арбитражными судами в отношении физических лиц, организаций, органов публичной власти и их должностных лиц, в поведении (действиях, бездействии) которых усматриваются признаки нарушений закононо (законами, подзаконными нормативными правовыми актами, международными договорами и соглашениями, правоприменительными судебными и административными актами) установленных обязательных требований (условий, обязанностей,

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений "АГОРА", межрегиональной общественной организации "Правозащитный центр "Мемориал", международной общественной организации "Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество "Мемориал", региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Гражданское содействие", автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг "Забайкальский правозащитный центр", регионального общественного фонда "Международный стандарт" в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

запретов, ограничений), образующих, в том числе, события административных и иных правонарушений, направленное на принудительное прекращение таких нарушений, устранение и предотвращение их вредных последствий, восстановление нарушенного их несоблюдением правового режима охраны социально значимых ценностей, предупреждение указанных нарушений в будущем и привлечение субъектов, их совершивших к юридической ответственности, обеспечение административно-процессуального порядка разрешения административных дел, исполнения судебных и административных актов.

В числе наиболее значимых признаков административного принуждения представляется возможным выделить следующие его характеристики.

1. Административное принуждение является одним из видов административно-правового воздействия органов исполнительной власти, иных органов, наделенных административно-публичными полномочиями (далее-административно-публичные органы), должностных лиц данных органов, а также судов (судей) на возникающие в сфере их административной и административно-процессуальной правоприменительной деятельности правоотношения и субъектов этих правоотношений. Такое воздействие может осуществляться: 1) в отношении личности физического лица (применение специальных средств, доставление, задержание, арест и т.п.); 2) в отношении имущества, принадлежащего физическому лицу, организации или временно используемого ими (изъятие имущества, наложение на него ареста, задержание транспортного средства и т.п.); 3) в отношении деятельности (действий), осуществляемой физическим лицом или организацией (приостановление действия и аннулирование лицензии, иного специального разрешения, лишение права управления транспортным средством, запрет на осуществление определенной деятельности и ее приостановление возложение обязанности привести осуществляемую деятельность в соответствие с установленными обязательными требованиями и т.п.). Применение в отношении физического лица или организации административного принуждения может повлечь для них такие юридически значимые последствия как: 1) лишение или прекращение определенного субъективного права (например, права на

осуществление определенного лицензируемого вида деятельности в случае аннулирования соответствующей лицензии); 2) временное ограничение определенного субъективного права (например, права пользования транспортным средством в случае его административного задержания); 3) возложение определенной юридической обязанности (например, обязанности устранить допущенное нарушение обязательных требований, обязанности уплатить административный штраф).

2. Основания применения и виды подлежащих применению в тех или иных случаях мер административного принуждения устанавливаются нормами административного и административно-процессуального права, а порядок (процедура) их реализации определяются процедурными нормами административного права (например, порядок применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия) или нормами административно-процессуального права (например, порядок применения административных наказаний, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, мер принудительного исполнения исполнительных документов). На необходимость комплексного понимания института административного принуждения как системной совокупности материальных и процессуальных административных правоотношений обращается внимание и в литературе.¹

3. Основанием для применения в отношении физического лица или организации мер административного принуждения может выступать исключительно наличие в их действиях или бездействии признаков неправомерного (противоправного) поведения.

В целях уяснения сущности и возможных форм проявления неправомерного (противоправного) поведения, служащего основанием для применения мер административного принуждения, обратимся к теории правомерного и

¹ См., напр.: Агамагомедова С.А. Взгляды И.А. Галагана на административное принуждение и административную ответственность: современное понимание // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2. С. 192; Куракин А.В. К вопросу о механизме действия административного принуждения // Правовое регулирование экономической деятельности. 2023. № 3. С. 70.

неправомерного поведения. В общей теории права под правомерным поведением, как правило, понимается общественно необходимое и общественно полезное, желательное или допустимое, с точки зрения интересов общества, поведение граждан и коллективов (организаций), состоящее в соблюдении (исполнении, осуществлении) норм права, реализации предусмотренных ими прав, обязанностей и запретов, соответствующее правовым предписаниям гарантируемое и охраняемое государством.¹ Неправомерное, противоправное поведение, напротив, определяется как общественно вредное поведение, выражающееся в неисполнении установленных правовыми нормами, а также основанными на них индивидуальными властными предписаниями (правоприменительными актами) обязанностей, нарушении предусмотренных ими запретов, ущемлении субъективных юридических прав других лиц. При этом в литературе отмечается, что противоправное поведение может выражаться не только в форме совершения предусмотренных законом правонарушений (дисциплинарных, административных, преступлений и других), за совершение которых применяются меры юридической ответственности, но и в форме совершения иных деяний, формально не отнесенных законодателем к какой-либо категории правонарушений, но нарушающих предписания правовых норм, в том числе и в форме объективно противоправных деяний, влекущих применение восстановительных (защитных) принудительных мер, а также в форме злоупотребления правом.²

Таким образом, неправомерное (противоправное) поведение может выражаться не только в совершении физическим лицом или организацией какого-

¹ См., напр.: Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С. 81; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. С. 580-581; Фролова Н.Ю. Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории (общетеоретический аспект): дис. ...канд. юрид. наук. Белгород, 2010. С. 65.

² См., напр.: Алексеев С.С. Общая теория права: Курс в двух томах. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. С. 172-173; Кудрявцев В.Н. Указ. соч. С. 150-158; Общая теория государства и права. Академический курс в 3. т. 2-е изд. перераб. и доп. / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 3. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. С. 454-456; Малько А.В., Непомнящий В.Н., Панченко В.Ю. Теория государства и права: учебник для бакалавриата. М.: Эксмо, 2020. С. 275-277, 279-290; Фролова Н.Ю. Указ. соч. С. 108, 115-116, 127, 139, 152; Ковалева Е.Л. Правомерное и противоправное поведение: их соотношение: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002. С. 98-99, 116.

либо предусмотренного действующим законодательством правонарушения (административного, дисциплинарного, налогового, уголовного, гражданского и т.п.), за которое предусмотрено применение соответствующих мер юридической ответственности, но и в совершении иных противоречащих нормам права действий или бездействия, влекущие вне зависимости от квалификации их в качестве того или иного правонарушения, применение мер государственного принуждения, в частности, мер административного пресечения и мер административного восстановления. Соответственно юридико-фактическим основанием для применения в отношении физического лица или организации мер государственного, в том числе административного, принуждения могут служить как факты совершения ими правонарушений, так и факты совершения ими иных противоправных деяний, не отнесенных законодателем к какому-либо виду правонарушений. Правомерность такого утверждения подтверждается, в частности, анализом положений статей 1 и 90 Закона № 248-ФЗ, по смыслу которых в рамках осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля контрольно-надзорные органы вправе применять меры административного принуждения пресекательного и восстановительного и профилактического характера в отношении физических лиц и организаций, совершивших нарушения обязательных требований, до и вне зависимости от квалификации таких нарушений в качестве административных и иных публичных правонарушений.

С учетом приведенных замечаний полагаем, что основанием для применения в отношении физических лиц и организаций тех или иных мер административного принуждения могут служить следующие формы проявления их неправомерного (противоправного) поведения:

- 1) Совершение действий (бездействия), нарушающих установленные обязательные требования (условия, обязанности, ограничения и запреты) к поведению в определенных сферах функционирования государства и общества (нарушение требований пожарной безопасности, безопасности дорожного движения, транспортной безопасности, требований по уплате налогов, требований

по исполнению исполнительных документов, требований, предъявляемых к поведению в судебных заседаниях и т.п.). Правовое регулирование содержания и порядка установления обязательных требований в настоящее время осуществляется Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее-Закон № 247-ФЗ). Основываясь на положениях данного федерального закона, полагаем возможным использовать применительно к рассматриваемому институту административного принуждения более широкое, универсальное понятие обязательных требований.

Под *обязательными требованиями, соблюдение которых обеспечивается административным принуждением*, нами в дальнейшем будут пониматься установленные законами, иными нормативными правовыми актами, международными договорами и соглашениями, а также правоприменительными судебными и административными актами требования, включающие в себя условия к поведению субъектов права, предусмотренные в отношении них обязанности, ограничения и запреты;

2) Совершение административного правонарушения, из числа предусмотренных Особенной частью КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях (об административной ответственности);

3) Совершение иного правонарушения, не относящегося к числу административных правонарушений (нарушения бюджетного, налогового законодательства, законодательства об обязательном социальном страховании, законодательства о финансовых рынках, банковского законодательства), выявление, пресечение и предупреждение которых осуществляются в административно-правовом порядке;

4) Совершение преступления (в случае его пресечения в административно-правовом порядке, например, посредством применения сотрудниками полиции специальных средств и огнестрельного оружия).

4. Меры административного принуждения представляют собой обусловленные характером и вредными последствиями неправомерного

(противоправного) поведения и соответственно целями применения такого принуждения способы (средства) психического (например, предъявление устного требования о прекращении противоправного поведения), физического (например, применение физической силы или специальных средств), имущественного (например, изъятие орудий совершения или предметов правонарушения, взыскание административного штрафа) или организационно-правового (например, временный запрет деятельности, приостановление действия лицензии) воздействия на физическое лицо или организацию, допускающие указанное поведение.

Названные способы (средства) властно-принудительного воздействия на физических лиц и организации в конечном итоге направлены на достижение целей приведения их поведения в нормативно установленное (нормативно требуемое) состояние, устранение и (или) предотвращение в будущем вредных последствий допущенного ими неправомерного (противоправного) поведения и восстановление нарушенного правового режима охраны социально значимых ценностей, предупреждения совершения с их стороны и со стороны других субъектов новых противоправных деяний.

Здесь представляется необходимым определиться с используемой нами при характеристике целей применения мер административного принуждения терминологией.

На основе приведенных выше научных подходов к пониманию правомерного и неправомерного поведения **нормативно установленное (нормативно требуемое) состояние поведения** следует рассматривать как такое правомерное поведение субъектов права, которое соответствует установленным правовыми нормами и (или) правоприменительными административными и судебными актами обязательным требованиям, т.е. в рамках которого в полном объеме соблюдаются условия поведения, исполняются возложенные на указанных субъектов обязанности, соблюдаются установленные в отношении них ограничения и запреты.

В качестве *вредных последствий неправомерного (противоправного) поведения* необходимо квалифицировать нарушение установленного нормами права в определенной сфере функционирования государства и общества правового режима охраны социально значимых ценностей, повлекшее причинение физического, имущественного, морального, репутационного или организационного вреда указанным ценностям. При этом в состав социально значимых ценностей автор включает объекты, перечисленные в части 1 статьи 5 Закона № 247-ФЗ, в соответствии с которой к охраняемым законом ценностям отнесены жизнь, здоровье людей, нравственность, права и законные интересы граждан и организаций, животный и растительный мир, окружающая среда, оборона страны и безопасность государства, объекты культурного наследия, а также в статье 1.2 КоАП РФ, согласно которой законодательством об административных правонарушениях защищаются права и свободы человека и гражданина, здоровье граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, общественная нравственность, окружающая среда, установленный порядок осуществления государственной власти, общественный порядок, общественная безопасность, собственность, законные экономические интересы физических и юридических лиц.

Под *правовым режимом охраны социально значимых ценностей* нами понимается предусмотренная нормами права система публично-правовых условий, обязанностей, ограничений и запретов, исполнение и соблюдение которых позволяет обеспечить полноценное пользование указанными ценностями, их нормальное функционирование, правовую охрану и защиту от противоправных посягательств.

5. Реализация применяемых в отношении лица, совершающего (совершившего) противоправное деяние, мер административного принуждения может осуществляться двумя способами: 1) непосредственно административно-публичным органом, действующим от его имени должностным лицом (например, в случае применения физической силы, специальных средств, приостановления действия лицензии, привлечения к административной ответственности); 2) лицом,

допустившим противоправное действие (бездействие), в случае исполнения им возложенной на него юридической обязанности по прекращению данного деяния, устранению или предупреждению его вредных последствий, восстановлению нарушенного вследствие его совершения правового режима охраны социально значимых ценностей.

6. Все меры административного принуждения, с нашей точки зрения, могут быть подразделены на виды по следующим двум основным критериям:

1) В зависимости от их материально-правовой или процессуально-правовой природы:

а) меры материального административного принуждения, основания применения, виды и содержание которых определяются нормами административного права (например, применение полицией специальных средств, аннулирование лицензий и иных специальных разрешений, административные наказания);

б) меры процессуального административного принуждения, основания применения, виды и содержание которых определяются нормами административно-процессуального права (например, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, меры принудительного исполнения в исполнительном производстве, меры обеспечения заявленных требований в административном судопроизводстве);

2) В зависимости от целей осуществления властно-принудительного воздействия:

а) меры административного пресечения противоправного поведения, направленные на принудительное прекращение такого поведения (административно-пресекательные меры);

б) меры административного восстановления нарушенного противоправным поведением правового режима охраны социально значимых ценностей, направленные на приведение в первоначальное состояние субъективных прав физических лиц и организаций, их правового статуса, правового статуса и

правового режима использования имущества, правового режима безопасности государства и общества (административно-восстановительные меры);

в) меры административной ответственности, отнесенные главой 3 КоАП РФ к административным наказаниям, направленные на наказание физических и юридических лиц, совершивших административные правонарушения, и предупреждение совершения ими, а также другими лицами новых административных правонарушений (административные наказания);

г) меры административной ответственности, не отнесенные главой 3 КоАП РФ к административным наказаниям, но предусмотренные иными федеральными законами в качестве административно-карательных за нарушение установленных обязательных требований, направленные на наказание физических и юридических лиц за совершение указанных нарушений и предупреждение их в будущем (административно-правовые санкции);

д) меры административного предупреждения (профилактики) нарушений установленных обязательных требований, их вредных последствий, административных правонарушений, направленные на предупреждение совершения указанных нарушений и правонарушений в будущем, предотвращение наступления вреда в результате их совершения и состоящие в возложении на физических лиц и организации обязанностей по проведению соответствующих предупредительных (профилактических) мероприятий (административно-профилактические меры);

е) меры административно-процессуального обеспечения разрешения административных дел, исполнения судебных и административных актов (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, не направленные на пресечение административных правонарушений, меры обеспечения, применяемые в административном судопроизводстве, меры принудительного исполнения, применяемые в исполнительном производстве), направленные на обеспечение полного, всестороннего и объективного разрешения административных дел в рамках внесудебного административного процесса, административного судопроизводства, исполнения вынесенных по результатам их

разрешения, а также по результатам разрешения иных внесудебных и судебных дел административных и судебных актов (административно-процессуально-обеспечительные меры).

7. Перечисленные выше виды мер административного принуждения применяются компетентными административно-публичными органами, их должностными лицами и судьями в определенных правовых формах. В теории административного права под правовыми формами осуществления административной деятельности обычно понимаются внешние формы (способы) ее выражения, влекущие юридически значимые последствия для субъектов, в отношении которых указанная деятельность осуществляется. При этом к числу правовых форм публичного администрирования относят издание (принятие) административно-правовых актов (правовых актов управления), выражаемых в письменной, устной или конклюдентной форме, совершение иных юридически значимых действий (административно-правовых действий), заключение административно-правовых договоров.¹ Разделяя в целом такие подходы к пониманию правовых форм реализации административной правоприменительной деятельности, полагаем вместе с тем, что следует согласиться с позицией П.И. Кононова об отсутствии достаточных оснований для отнесения к числу административных актов, как одного из видов официальных документов, устных решений и требований административно-публичных органов и должностных лиц и совершаемых ими конклюдентных действий.² Соответственно устные административные требования, посредством высказывания которых применяются меры административного принуждения, в частности, меры пресечения противоправного поведения, с нашей точки зрения, следует квалифицировать в качестве самостоятельной правовой формы применения административно-принудительных мер.

¹ См., напр.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. С. 215-222; Скляров И.А. Указ. соч. С. 56-57; Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2020. С. 168-173; Россинский Б.В. Административное право и административная ответственность: курс лекций. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 134-140.

² См.: Кононов П.И. Указ. соч. С. 206-208.

Таким образом, исходя из приведенных теоретических посылок, принимая во внимание положения действующего федерального административного и административно-процессуального законодательства, определяющие основания и порядок применения мер административного принуждения, следует констатировать, что рассматриваемые меры могут реализовываться в следующих правовых формах: 1) предъявление устных требований, направленных на понуждение к исполнению обязанностей (например, устное требование сотрудника полиции о прекращении совершения административного правонарушения); 2) издание административных правоприменительных актов (например, предписание об устранении нарушений обязательных требований, постановление о назначении административного наказания); 3) издание (принятие) административно-процессуальных правоприменительных актов (например, определение о приводе лица по делу об административном правонарушении, определение суда о применении меры обеспечения (предварительной защиты) по административному делу); 4) принятие судебных актов о применении мер административного принуждения (например, постановления и решения судей о назначении административных наказаний, об аннулировании лицензий и т.п.); 5) совершение административных и административно-процессуальных правоприменительных действий, не связанных с изданием (принятием) указанных выше актов (осмотр помещений и территорий, изъятие вещей и документов, применение физической силы и специальных средств, доставление, административное задержание, и т.п.).

С учетом вышеизложенного авторская позиция по вопросу понимания сущности, основных черт административного принуждения, и классификации административно-принудительных мер в общем может быть сведена к следующему.

1. Административное принуждение представляет собой предусмотренное и урегулированное нормами административного и (или) административно-процессуального права властное воздействие психического, физического, имущественного или организационно-правового характера, осуществляемое во

внесудебном и судебном порядке в отношении физических лиц, организаций, органов публичной власти и их должностных лиц.

2. Основанием для применения административного принуждения выступает противоправное (неправомерное) поведение субъекта, которое может выражаться в формах: 1) нарушения нормативно установленных обязательных требований (условий, обязанностей, запретов, ограничений), не образующего события какого-либо правонарушения; 2) совершения административного правонарушения, иного правонарушения, а также в отдельных случаях-преступления.

3. В качестве целей применения административного принуждения выступают: 1) принудительное прекращение противоправного поведения; 2) устранение и предотвращение его вредных последствий; 3) восстановление нарушенного противоправным поведением режима правовой охраны социально значимых ценностей; 4) предупреждение противоправного поведения в будущем; 5) привлечение субъектов, допустивших противоправное поведение к юридической ответственности; 6) административно-процессуальное обеспечение разрешения во внесудебном и судебном порядке административных дел, исполнения судебных и административных актов.

4. В зависимости от целей осуществления властно-принудительного воздействия все административно-принудительные меры могут быть подразделены на следующие виды: 1) меры административного пресечения противоправного поведения; 2) меры административного восстановления нарушенного противоправным поведением правового режима охраны социально значимых ценностей; 3) меры административной ответственности, отнесенные главой 3 КоАП РФ к административным наказаниям; 4) меры административного принуждения, не отнесенные главой 3 КоАП РФ к административным наказаниям, но по своей правовой природе представляющие собой такие наказания-административно-правовые санкции; 5) меры административного предупреждения (профилактики) противоправного поведения, предотвращения его вредных последствий; 6) меры административно-процессуального

обеспечения разрешения административных дел, исполнения судебных и административных актов.

5. Меры административного принуждения могут применяться в следующих правовых формах: 1) предъявление устных требований, направленных на понуждение к исполнению обязанности; 2) издание (принятие) административных правоприменительных актов; 3) издание (принятие) административно-процессуальных правоприменительных актов; 4) принятие судебных актов о применении мер административного принуждения; 5) совершение административных и административно-процессуальных правоприменительных действий.

На основе и в соответствии с приведенной авторской позицией по вопросам понимания сущности, оснований, целей применения административного принуждения, систематизации административно-принудительных мер далее будут рассмотрены особенности их проявления и реализации в сфере предпринимательской деятельности.

§ 3. Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности: особенности, система мер и принципы их применения

Предпринимательская деятельность юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (далее-индивидуальные предприниматели) согласно абзацу 3 части 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации определяется как самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг. В специальной литературе отмечается, что предпринимательская деятельность является составной частью более широкого понятия «экономическая деятельность», которым

характеризуется процесс воспроизводства (производство, распределение, обмен и потребление) материальных и духовных богатств. При этом обращается внимание на то, что правовое регулирование предпринимательской деятельности осуществляется путем комплексного использования как публично-правовых, так и частно-правовых средств регулирования.¹

Предпринимательская деятельность всегда находилась и находится в сфере публично-правового регулирования, как со стороны органов законодательной власти, так и со стороны органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления.

В современной учебной и научной литературе по предпринимательскому праву сформировались определенные подходы к пониманию сущности и механизма государственного регулирования предпринимательской деятельности. В частности, известный специалист в области предпринимательского права профессор И.В. Ершова определяет государственное регулирование предпринимательской деятельности как воздействие на нее государства «путем принятия нормативных правовых актов, правовых актов индивидуального регулирования, организации контроля за соблюдением требований законодательства к предпринимателям и применение мер стимулирования и ответственности к нарушителям этих требований». При этом в числе методов государственного регулирования предпринимательской деятельности указанный автор выделяет: 1) методы прямого государственного регулирования, которые характеризуются непосредственным властным (директивным, административным) воздействием государственных органов на поведение субъектов предпринимательской деятельности; 2) методы косвенного государственного регулирования, то есть экономические (товарно-денежные) средства воздействия на поведение субъектов предпринимательской деятельности. К основным принципам воздействия государства на предпринимательскую деятельность И.В. Ершова относит принципы

¹ См., напр.: Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 141-142, 173.

справедливости, адекватности, пропорциональности и соразмерности, однако, не раскрывает их содержания.¹ По мнению Л.А. Душаковой и О.В. Шмалий, «государственное регулирование предпринимательской деятельности представляет собой набор различных методов и способов воздействия государства на предпринимательскую деятельность»; при их правовом опосредовании возникают соответствующий правовой режим и соответствующие организационно-правовые формы государственного регулирования указанной деятельности. В качестве общих инструментов государственного регулирования предпринимательской деятельности они выделяют экономическое регулирование, правовое регулирование, организационное регулирование (регистрация, лицензирование и проч.), контрольно-надзорное регулирование, государственную поддержку предпринимательской деятельности, а к специальным инструментам государственного регулирования предпринимательства относят административные процедуры и государственные услуги. Говоря о пределах вмешательства государства в предпринимательскую деятельность, указанные авторы обращают внимание на необходимость соблюдения баланса публичных и частных интересов, сочетания централизованного императивного правового регулирования и саморегулирования предпринимательской деятельности, отмечая при этом, что «сущность правового обеспечения эффективного государственного управления посредством политической власти заключается в легальном установлении пределов правомерного поведения субъектов предпринимательской деятельности, позволяющих путем ограничений, выраженных в субъективных правах личной свободы предпринимателей, ориентировать их поведение на достижение необходимой обществу результативности». К числу прямых методов государственного регулирования предпринимательской деятельности Л.А. Душакова и О.В. Шмалий относят административные меры и способы воздействия (регистрация, лицензирование, ликвидация субъектов

¹ См.: Государственное регулирование предпринимательской деятельности: учебник / отв. ред. И.В. Ершова. М.: Проспект, 2023. С. 13-25.

предпринимательской деятельности, установление запретов и ограничений в области предпринимательской деятельности и др.).¹

В отдельных научных трудах рассматриваются вопросы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности как составной части ее государственно-правового регулирования.

Так, в частности, К.А. Потапов отмечает, что «административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности является составной частью всего государственного регулирования в сфере экономики, причем ему отводится наиболее важная роль-непосредственное и повседневное осуществление государственно-властного воздействия на общественные отношения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности». Необходимость административно-правового регулирования предпринимательской деятельности, по мнению указанного автора, определяется следующими задачами: 1) обеспечение удовлетворения государственных и общественных нужд, приоритетов в экономическом и социальном развитии; 2) формирование государственного бюджета; 3) необходимость защиты окружающей среды и рационального использования природных ресурсов; 4) обеспечение занятости населения страны; 5) обеспечение общественной безопасности и обороноспособности страны; 6) реализация свободы предпринимательства и конкуренции; 7) защита прав потребителей; 8) соблюдение действующего законодательства Российской Федерации во внешнеэкономической деятельности российских юридических лиц, а также иностранных инвесторов; 9) стимулирование развития предпринимательской деятельности.²

По мнению В.Д. Мельгунова, административно-правовое регулирование в сфере предпринимательской деятельности «можно определить как совокупность норм законодательных актов, а также норм подзаконных нормативных правовых актов, являющихся основой для исполнительной и распорядительной

¹ См.: Душакова Л.А., Шмалий О.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2022. С. 7, 12, 32-33, 36-37.

² См.: Потапов К.А. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности юридических лиц: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002. С. 44-45.

деятельности органов публичной администрации, направленной на стимулирование предпринимательской деятельности, ее легализацию и обеспечение безопасности для граждан, общества и государства, реализацию других публично-значимых целей». Указанный автор выделяет две группы методов административно-правового регулирования предпринимательской деятельности: прямые (административные) и косвенные (экономические), однако, при этом не раскрывает сущность и виды административных методов, в том числе и метода административного принуждения.¹

А.А. Савостин выделяет следующие этапы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности: этап формирования задач и целей предпринимательской деятельности; этап осуществления необходимых регистрационных, лицензионных и других требований, установленных законодательством для выбранных видов деятельности; непосредственное осуществление поставленных предпринимателями задач (осуществление предпринимательской деятельности); в случае необходимости этап реорганизации или ликвидации субъекта предпринимательства». Исходя из названных этапов предпринимательской деятельности, названный автор перечисляет средства ее регулирования: 1) нормативное регулирование основ деятельности (ее видов, содержания и т.д.); 2) официальное признание, удостоверение статуса субъекта предпринимательства и осуществляемых им видов деятельности (регистрация, лицензирование и т.д.); 3) установление нормативных требований к содержанию и качеству предпринимательской деятельности (государственные стандарты, санитарно-эпидемиологические требования, противопожарные нормативы, сертификация продукции и услуг и др.); 4) определение порядка ведения хозяйственной деятельности; 5) осуществление мер по поддержке предпринимательства (льготные кредиты, освобождение от налогов и др.); 6) контроль за соблюдением законности; 6) введение запретов и санкций за

¹ См.: Мельгунов В.Д. Административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2001. С. 20, 43-47.

отступление от нормативно установленных предписаний.¹ Особо А.А. Савостин выделил функцию государственного контроля (надзора) за осуществлением различных видов предпринимательской деятельности в целях обеспечения безопасности граждан и государства, обеспечения необходимого качества продукции, товаров и услуг. При этом им подчеркивается недопустимость необоснованного вмешательства государственных органов в предпринимательскую деятельность, создания препятствий в ее осуществлении за исключением случаев несоответствия данной деятельности требованиям норм права.² С.В. Алексеев выявил и исследовал правовые формы и методы административно-правового регулирования предпринимательства. Так к административно-правовым формам такого регулирования он относит правоустановительную, правоприменительную, регулятивную и правоохранительные формы. При этом правоохранительную форму названный автор увязывает с осуществлением контрольно-надзорной управленческой функции и отмечает, что в рамках данной формы «защищаются права и законные интересы хозяйствующих субъектов, рассматриваются возникающие в области управления правовые споры, применяются меры административного правового принуждения, используются особые принудительные средства и методы воздействия». В числе методов административно-правового регулирования предпринимательской деятельности С.В. Алексеев выделяет методы косвенного (опосредованного) и прямого (непосредственного) воздействия на эту деятельность и в группу последних включает регистрационные, лицензионные, разрешительные мероприятия, декларирование, квотирование, осуществление государственного контроля, применение в отношении субъектов предпринимательской деятельности различных административно-правовых мер, в том числе административных наказаний.³ Аналогичные, по сути, подходы к пониманию механизма административно-правового регулирования

¹ См.: Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: дис. ...докт. юрид. наук. М., 2005. С. 334-335.

² См.: Савостин А.А. Указ. соч. С. 364-367, 369.

³ См.: Алексеев С.В. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности: дис. ...докт. юрид. наук. М., 2005. С. 166-168, 174-176.

предпринимательской деятельности изложены и в диссертационном исследовании Д.В. Уткина.¹

В последнее время в российской административно-правовой науке стало использоваться понятие «правовое администрирование в сфере экономики», рамками которого охватывается государственное управление, включающее в себя: 1) принятие нормативных правовых актов, регулирующих экономическую деятельность и полномочия государственных органов по осуществлению правового регулирования данной деятельности; 2) правоприменение в сфере экономики путем осуществления контрольно-надзорной деятельности, а также применения стимулирующих, разрешительных и ограничительных мер, выявления экономических правонарушений и привлечения к ответственности за их совершение.²

Вместе с тем, изучению сущности, особенностей и форм проявления административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности в современной административно-правовой литературе было уделено весьма незначительное внимание. Так в одном из солидных научных исследований проблем административного принуждения в финансово-экономической сфере отмечено лишь, что «административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности стимулирует индивидуальных предпринимателей и юридические лица к соблюдению установленных процедур, правил, нормативов стандартов, иных требований и запретов, в рамках которых должна осуществляться предпринимательская деятельность; в случаях несоблюдения ими установленных норм государственные органы имеют возможность наказывать за несоблюдение предпринимателями своих обязанностей, обеспечивать восстановление нарушенных прав и интересов других лиц и общества в целом, предотвращать нарушение установленных требований предпринимателями и иными лицами в будущем». Все меры административного

¹ См.: Уткин Д.В. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2001. С. 53-113.

² См.: Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: монография / кол. авторов; под ред. Ю.А. Тихимирова. М.: ЮСТИЦИЯ, 2022. С. 289-290.

принуждения, применяемые в сфере предпринимательской деятельности, подразделяются авторами указанного исследования на следующие виды: 1) предупредительно-обеспечительные; 2) пресекательные; 3) меры ответственности. Однако далее содержание и правила применения обозначенных принудительных мер не раскрываются.¹

Таким образом, в числе методов административно-правового регулирования предпринимательской деятельности в научной литературе выделяется, в том числе, и метод административного принуждения. Однако данный метод рассматривается фрагментарно, в общем контексте указанного регулирования и его применение в сфере предпринимательства не являлось предметом отдельного комплексного научного исследования. В частности, учеными-административистами не исследовались в целом содержание, виды мер административного принуждения и особенности их применения именно в сфере предпринимательской деятельности. Так, например, в диссертационном исследовании Потапова содержится в объеме одного параграфа лишь общая характеристика мер административного принуждения (предупредительных, пресекательных и мер административной ответственности), применяемых в отношении юридических лиц-субъектов предпринимательской деятельности. При этом особенности применения указанных мер в сфере предпринимательской деятельности, за исключением мер административной ответственности, не раскрываются.² В российской административно-правовой науке главным образом уделялось внимание институту административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности.³ В то же время вопросы применения в

¹ См.: Административное принуждение в финансово-экономической сфере: состояние и тенденции развития: монография / кол. авторов; под ред. А.В. Куракина, Г.Ф. Ручкиной. М.: РУСАЙНС, 2023. С. 47-48.

² См.: Потапов К.А. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности юридических лиц: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2002. С. 157-190.

³ См., напр.: Дроздов А.В. Административная ответственность за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2001; Чапурных Я.Н. Административная ответственность юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2009; Глухова М.В. Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской

отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не административных наказаний, а иных мер административного принуждения, в частности, мер административного пресечения и административного восстановления, остаются пока вне сферы научного исследования. В системе действующего федерального законодательства также отсутствует рамочный федеральный закон, который бы определял общие основы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности, в том числе основания, пределы, виды и общие правила применения в отношении субъектов данной деятельности мер административного принуждения. Между тем в условиях проводимой в последние годы Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации политики, направленной на снижение административного давления на бизнес, ограничение необоснованного вмешательства органов исполнительной власти, прежде всего контрольно-надзорных, в текущую предпринимательскую деятельность хозяйствующих субъектов, значимость и актуальность вопросов применения в отношении данных субъектов мер административного принуждения существенно возрастают, что неизбежно влечет необходимость их комплексного научного исследования.

Попытаемся выявить сущность, основания и особенности применения органами исполнительной власти, иными органами, наделенными административно-публичными полномочиями, мер административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности, а именно юридических лиц-коммерческих организаций, и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица-индивидуальных предпринимателей.

На основе приведенных в первом и втором параграфах настоящей главы базовых положений учения об административном принуждении могут быть определены подходы к пониманию содержания и наиболее значимых особенностей применения административно-принудительных мер в отношении

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществляемой ими предпринимательской деятельностью.

Прежде всего, необходимо отметить, что, несмотря на провозглашенную статьей 34 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) свободу предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, она должна осуществляться в соответствии с действующим федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, установленными ими обязательными требованиями, соблюдение которых направлено на обеспечение безопасности государства, общественной безопасности, защиту жизни и здоровья граждан, охрану окружающей среды (далее-обязательные требования). В целях обеспечения соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований компетентные органы исполнительной власти, иные органы, осуществляющие административно-публичные полномочия (далее-административно-публичные органы), а также суды вправе применять в отношении них в полном соответствии с положением части 3 статьи 55 Конституции РФ меры административного принуждения при наличии оснований и в порядке, предусмотренным федеральным законом. При этом, как совершенно правильно отмечено профессором С.М. Зыряновым, в отношении субъектов предпринимательской деятельности, допускающих нарушения обязательных требований, необходима «поэтапная эскалация мер воздействия», а именно, последовательное применение: 1) мер профилактики нарушений; 2) мер квази-ответственности в виде «выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений или приостановления действия ранее выданных разрешений (лицензий)»; 3) мер административной ответственности, а в отношении «самых непокорных нарушителей установленных требований-крайних мер воздействия в виде отстранения от участия в регулируемых

общественных отношениях путем лишения специального права или прекращения действия иных разрешений (лицензий)»¹.

Далее сформулируем понятие административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности и исследуем его основные черты (особенности).

Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности может быть определено как предусмотренное и урегулированное нормами административного и (или) административно-процессуального права властное воздействие психического, физического, имущественного или организационно-правового характера, оказываемое административно-публичными органами их должностными лицами, судами (судьями) в отношении физических лиц и организаций (их должностных лиц), осуществляющих предпринимательскую деятельность, в поведении (действиях, бездействии) которых в ходе данной деятельности усматриваются признаки нарушений закононо (законами, подзаконными нормативными правовыми актами, международными договорами и соглашениями, правоприменительными судебными и административными актами) установленных обязательных требований (условий, обязанностей, запретов, ограничений), образующих, в том числе, события административных и иных правонарушений, направленное на принудительное прекращение таких нарушений, устранение и предотвращение их вредных последствий, восстановление нарушенного правового режима охраны социально значимых ценностей, предупреждение указанных нарушений в будущем, устранение причин и условий, способствовавших их совершению, и привлечение совершивших их субъектов предпринимательства к административной ответственности.

К основным чертам (особенностям) административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности, с нашей точки зрения, необходимо отнести следующие его характеристики.

¹ См.: Зырянов С.М. Административная ответственность в современном механизме правового регулирования в спектре реформирования регуляторной политики // Публичное право сегодня. 2023. № 4. С. 45.

1. Объектом административного принудительного воздействия выступает сфера осуществления предпринимательской деятельности, то есть согласно части 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, деятельности, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

2. Субъектами предпринимательской деятельности, в отношении которых могут применяться меры административного принуждения (административно-принуждаемые субъекты) являются юридические лица-коммерческие организации, их руководители и иные должностные лица, а также граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица-индивидуальные предприниматели.

3. Субъектами, осуществляющими административное принуждение и применяющими меры административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности (административно-принуждающие субъекты), могут выступать органы исполнительной власти, реализующие, прежде всего, функции государственного контроля (надзора), иные органы, наделенные административно-публичными полномочиями (например, органы прокуратуры, Центральный банк Российской Федерации, административные комиссии), а также суды общей юрисдикции и арбитражные суды, уполномоченные на применение отдельных мер материального и процессуального административного принуждения, таких как аннулирование лицензий и иных специальных разрешений, административные наказания, меры обеспечения административного судопроизводства.

4. Основаниями для применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности мер административного принуждения могут являться:

1) выявление признаков нарушения установленных обязательных требований, предъявляемых к субъектам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, и к самой этой деятельности, в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения условий осуществления указанной

деятельности, возложенных на ее субъектов публично-правовых обязанностей, несоблюдения установленных публично-правовых запретов и ограничений (например, лицензионных условий и требований, требований по продаже отдельных видов товаров, по обороту алкогольной продукции, требований по перевозке грузов и пассажиров, требований о предоставлении документов, обязанности по устранению нарушений обязательных требований и т.п.);

2) выявление признаков совершения в процессе предпринимательской деятельности административных правонарушений, объективная сторона которых заключается в нарушении правил осуществления данной деятельности (например, административных правонарушений, предусмотренных главой 14 КоАП РФ);

3) выявление признаков совершения в процессе предпринимательской деятельности иных правонарушений, не отнесенных законом к административным правонарушениям (нарушений бюджетного, налогового законодательства, законодательства об обязательном социальном страховании, законодательства о финансовых рынках), выявление, пресечение и предупреждение которых осуществляются в административно-правовом порядке.

Таким образом, полагаем, что меры административного принуждения могут применяться к субъектам предпринимательской деятельности только в случае наличия в их поведении признаков неправомерного (противоправного) поведения, которое может выражаться в совершении перечисленных выше действий (бездействии).

С учетом изложенного выше подхода к оценке выделяемых в науке административного права административно-предупредительных мер, применение которых не обусловлено противоправным поведением субъектов права, все подобные меры, реализуемые компетентными административно-публичными органами в сфере предпринимательской деятельности, с нашей точки зрения, следует квалифицировать в качестве мер административного ограничения. К административно-ограничительным мерам, применяемым в отношении субъектов предпринимательской деятельности, могут быть в частности отнесены такие меры, как введение на определенной территории карантина в связи с

распространением эпидемии или эпизоотии, ограничение движения транспортных средств, в том числе перевозящих коммерческие грузы, досмотр транспортных средств и перевозимых ими грузов в целях обеспечения общественной безопасности, таможенный досмотр товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, временное приостановление работы предприятий в связи с введением на определенной территории режима чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения.

4. Целями применения административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности являются:

1) пресечение (принудительное прекращение) выявленных нарушений обязательных требований, административных и иных публичных правонарушений в деятельности коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей;

2) восстановление нарушенного вследствие противоправного поведения в сфере предпринимательской деятельности правового режима охраны социально значимых ценностей, а именно, устранение наступивших вредных последствий совершения коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями нарушений обязательных требований, административных и иных правонарушений, в том числе возмещение причиненного соответствующими действиями (бездействием) имущественного, морального и иного вреда, восстановление и обеспечение действия в полном объеме нарушенных прав физических и юридических лиц;

3) предотвращение причинения вреда социально значимым ценностям, угроза причинения которого возникла вследствие допущенного субъектами предпринимательской деятельности противоправного поведения;

4) предупреждение (профилактика) совершения коммерческими организациями, их должностными лицами и индивидуальными предпринимателями новых нарушений обязательных требований, административных и иных правонарушений;

5) устранение причин и условий, способствовавших совершению нарушений обязательных требований и соответствующих правонарушений;

6) обеспечение полного, всестороннего и объективного разрешения дел об административных и иных правонарушениях, совершенных субъектами предпринимательской деятельности, дел о принудительном исполнении судебных актов и актов других органов публичной власти;

7) привлечение юридических лиц-коммерческих организаций, их руководителей, других должностных лиц, а также индивидуальных предпринимателей к административной ответственности за совершенные в процессе осуществления предпринимательской деятельности административные правонарушения.

5. Содержание административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности заключается в оказании властного правового воздействия на коммерческую организацию, ее руководителя, иного должностного лица или индивидуального предпринимателя посредством применения в отношении них специальных мер (средств) административного принуждения, виды, основания и порядок реализации которых определены нормами административного и административно-процессуального права, направленного на достижение указанных выше целей.

6. Применение в отношении субъекта предпринимательской деятельности мер административного принуждения может повлечь для него наступление определенных негативных юридических последствий в виде прекращения или ограничения определенного права, например, права на осуществление лицензируемого вида деятельности, права собственности на определенное имущество (вещи) либо возложения на него юридической обязанности, например, обязанности прекратить нарушение обязательных требований, восстановить нарушенный правовой режим охраны социально значимых ценностей, или обязанности понести административное наказание.

7. Исходя из названных выше целей применения в отношении субъектов предпринимательства административного принуждения и на основе анализа

федерального административного законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, в частности, положений федеральных законов от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации, от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее-КоАП РФ), представляется возможным выделить следующие виды мер административного принуждения, применяемые в сфере предпринимательской деятельности:

1) меры административного пресечения (принудительного прекращения) выявленных нарушений обязательных требований, в том числе тех, которые образуют события соответствующих административных правонарушений, (административно-пресекательные меры): возложение обязанности прекращения (устранения) нарушений обязательных требований при эксплуатации зданий, помещений, сооружений, территорий и акваторий (например, требований пожарной, промышленной безопасности, экологических и санитарно-эпидемиологических требований), временный запрет деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, эксплуатации используемых ими объектов и оборудования, приостановление действия выданных лицензий и иных специальных разрешений, приостановление операций по счетам в банках, изъятие из оборота некачественной пищевой продукции, арест товаров, транспортных средств и иных вещей и т.п.;

2) меры административного восстановления нарушенного правового режима охраны социально значимых ценностей в сфере предпринимательской деятельности (административно-восстановительные меры): возложение обязанностей о приведении в первоначальное состояние объектов, использованных с нарушением установленных требований (земельных участков, лесных участков, водных объектов и т.п.), о возврате незаконно удержанных денежных средств (например, при начислении платы за содержание общего имущества многоквартирных домов и коммунальные услуги), снос (демонтаж)

самовольно возведенных и используемых в предпринимательской деятельности строений (например, торговых павильонов), приведение в первоначальное нормативное состояние захламленных земельных участков и т.п.;

3) меры административного предотвращения вреда (ущерба), который может быть причинен социально значимым ценностям вследствие противоправного поведения субъектов предпринимательской деятельности, предупреждения (профилактики) совершения новых нарушений обязательных требований, устранения причин и условий, способствующих их совершению, в том числе тех, которые образуют события соответствующих административных правонарушений (административно-профилактические меры): направление в адрес коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей предписаний о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба), предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений;

4) меры административно-процессуального обеспечения разрешения административных дел, исполнения судебных и административных актов направленные на обеспечение полного, всестороннего и объективного разрешения возбужденных в отношении субъектов предпринимательской деятельности административных дел (административно-процессуальные обеспечительные меры): меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, о налоговых правонарушениях, меры принудительного исполнения, применяемые в рамках исполнительного производства;

5) меры административного наказания, применяемые во внесудебном и судебном порядке за совершенные в процессе осуществления предпринимательской деятельности административные правонарушения (административно-наказательные меры): административные наказания, предусмотренные КоАП РФ, а также законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях;

б) меры административной ответственности, не отнесенные КоАП РФ к административным наказаниям, но носящие по своей правовой природе административно-наказательный характер, применяемые за совершенные в процессе осуществления предпринимательской деятельности отдельные нарушения обязательных требований (административно-правовые санкции): аннулирование (прекращение действия) лицензий и иных специальных разрешений, аннулирование квалификационных аттестатов, включение субъектов предпринимательской деятельности в специальные государственные реестры, исключение используемых ими объектов из специальных государственных реестров и т.п.

Все перечисленные административно-принудительные меры, применяемые в отношении субъектов предпринимательства, также могут быть систематизированы по группам на основании следующих критериев:

1. В зависимости от вида правоприменительной деятельности, в рамках которой применяются соответствующие меры:

а) меры, применяемые по результатам проведения административно-публичными органами мероприятий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю (например, выдача обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, аннулирование лицензий и иных специальных разрешений);

б) меры, применяемые в ходе и по результатам производства по делам об административных правонарушениях (например, изъятие вещей и документов, наложение ареста на товары и транспортные средства, назначение административных наказаний);

в) меры, применяемые по результатам разрешения в административном порядке жалоб на действия (бездействие) хозяйствующих субъектов, совершаемые в отношении юридических и физических лиц (например, выдача антимонопольными органами по результатам рассмотрения соответствующих жалоб предписаний об устранении нарушений антимонопольного законодательства или законодательства о рекламе).

2. В зависимости от материально-правового или процессуально-правового содержания применяемых административно-принудительных мер:

а) материальные административно-принудительные меры, предусмотренные нормами административного права, направленные на непосредственное обеспечение исполнения субъектами предпринимательской деятельности возложенных на них материально-правовых обязанностей (например, выдача обязательных предписаний, назначение административных наказаний, аннулирование лицензий и иных специальных разрешений, принудительный снос самовольно возведенных строений);

б) процессуальные административно-принудительные меры, предусмотренные нормами административно-процессуального права, направленные на процессуальное обеспечение разрешения административных дел, по результатам которого в отношении субъектов предпринимательской деятельности могут быть применены материальные административно-принудительные меры (например, осмотр территорий и помещений, изъятие проб и образцов продукции, вещей и документов, используемые в случае необходимости в рамках производства по делам об административных правонарушениях, наложение ареста на имущество должника, установление запрета на совершение регистрационных действий в ходе исполнительного производства).

3. В зависимости от вида административно-принуждающего субъекта и процедурно-процессуального порядка применения им мер административного принуждения:

а) меры, применяемые административно-публичными органами в рамках административных процедур (административных производств), (например, выдача обязательных для исполнения предписаний в рамках контрольно-надзорного производства, применение мер обеспечения и административных наказаний в ходе производства по делам об административных правонарушениях);

б) меры, применяемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках административного судопроизводства (например, назначение судами административных наказаний, аннулирование лицензий и иных специальных разрешений).

8. Основания, содержание и процедурно-процессуальный порядок применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности мер административного принуждения определяются нормами административного и административно-процессуального права, которые могут содержаться как в административном, так и в другом отраслевом законодательстве, например, в бюджетном, налоговом, антимонопольном, земельном, законодательстве о недрах и т.п. Размещение соответствующих норм в структуре различных отраслей российского законодательства, с нашей точки зрения, не влияет на административно-правовую природу предусматриваемых ими принудительных мер.

Далее рассмотрим принципы применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности мер административного принуждения. Очевидно, что применение административно-принудительных мер должно осуществляться на основе общеправовых принципов функционирования государственной власти и местного самоуправления, их взаимодействия с субъектами предпринимательства, закрепленных в Конституции Российской Федерации (далее-Конституция РФ) и соответствующих федеральных законах. Имеются в виду, в частности, принципы законности (часть 2 статьи 15 Конституции РФ), соблюдения прав и свобод человека и гражданина (статьи 17-18 Конституции РФ), свободы предпринимательской деятельности (часть 1 статьи 34 Конституции РФ), защиты права собственности (статья 35 Конституции РФ), недопустимости ограничения прав и свобод, иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральным законом (часть 3 статьи 55 Конституции РФ). Вместе с тем данные общие принципы требуют конкретизации в части определения на их основе базовых правовых положений, имеющих прикладное значение при применении в отношении субъектов предпринимательской

деятельности различных мер административного принуждения. Выработка и нормативное закрепление таких прикладных принципов необходимы для того, чтобы административно-публичные органы и суды имели набор общих основных универсальных правил применения мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности. В некоторых федеральных законах закреплены подобные прикладные принципы применительно к отдельным видам административной деятельности, в рамках которых реализуются административно-принудительные меры. В частности, нормами главы 2 Закона № 248-ФЗ предусмотрены такие принципы административной контрольно-надзорной деятельности, в рамках которой применяются и меры административного принуждения, как, законность и обоснованность действий и решений контрольного (надзорного) органа и его должностных лиц (статья 7), соразмерность применяемых мер по пресечению и (или) устранению нарушений обязательных требований характеру таких нарушений вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям (часть 1 статьи 9), учет при определении срока исполнения контролируемым лицом решения контрольного (надзорного) органа таких обстоятельств, как характер нарушений обязательных требований, степень и размер вреда (ущерба), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям в результате нарушений обязательных требований (часть 4 статьи 14). Частью 3 статьи 1.6 КоАП РФ установлено требование о том, что применение уполномоченным на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом. Пункт 5 статьи 4 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» содержит указание на такой принцип принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, как соотносимость объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

Очевидно, что такая фрагментарная регламентация отдельных принципов применения мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности недостаточна. Необходима выработка системы соответствующих универсальных прикладных принципов.

В целом система таких принципов нашла отражение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации (далее-КС РФ). В частности, КС РФ неоднократно отмечал, что вмешательство государства в экономическую деятельность и в отношения собственности не должно быть произвольным и нарушать конституционно-правовое равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем, чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов и лицо не подвергалось чрезмерному обременению,¹ а также указывал на необходимость соблюдения при применении в отношении физических лиц и организаций мер государственного, в том числе административного, принуждения таких важнейших конституционно-правовых

¹ См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2016 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 20 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СГИВ»; от 16 июля 2018 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации, подпункта 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также пунктов 3 и 6 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги, в связи с жалобами публичного акционерного общества «Аэропорт Кольцово» и акционерного общества «Международный аэропорт Нижний Новгород»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2019 г. № 867-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного общества Банк "ЮГРА" на нарушение конституционных прав и свобод подпунктами 2 и 7 пункта 1 статьи 189.26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», а также статьей 73 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; Информация Конституционного Суда Российской Федерации «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018 - 2020 годов)» (подготовлена Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации) (одобрено решением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2020 г.) // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

требований, как соразмерность, справедливость, адекватность, пропорциональность применяемых принудительных мер, недопустимость необоснованного ограничения прав и свобод граждан.¹

Анализ приведенных выше положений федерального законодательства и правовых позиций КС РФ позволяет сформулировать следующие важнейшие прикладные принципы применения мер административного принуждения в отношении юридических лиц-коммерческих организаций, и индивидуальных предпринимателей.

1. Принцип обоснованного применения административно-принудительных мер, который сводится к применению их только при установлении и соответствующем документальном подтверждении факта нарушения субъектом предпринимательской деятельности обязательных требований и возникновении при этом необходимости в принудительном прекращении данного нарушения, устранении или предотвращении его вредных последствий, восстановлении нарушенного режима охраны социально значимых ценностей, привлечения указанного субъекта к административной ответственности. Например, меры пресечения нарушений обязательных требований и восстановления нарушенного правового режима охраны социально значимых ценностей посредством возложения на лицо выдаваемым ему предписанием соответствующих обязанностей могут быть применены только в случае установления в его действиях (бездействии) фактов указанных нарушений и причинения им вреда,

¹ См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод "Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики», Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 апреля 2018г. № 1076-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Колгановой Юлии Геннадьевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 5.35.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

подтвержденных на основе соответствующих доказательств актом, составленным по результатам проведенного контрольного (надзорного) мероприятия.

2. Принцип законного применения административно-принудительных мер.

В юридической науке данный принцип раскрывается, в том числе, посредством использования категории «пределы государственного принуждения», под которыми понимаются «нормативно установленные и обеспечиваемые государством границы государственно-принудительного воздействия, определяющие его меру путем закрепления целей и средств принуждения, оснований и порядка их применения, выступающие условиями реализации полномочий государства в сфере принуждения и гарантией защиты прав граждан от незаконной деятельности принуждающих субъектов».¹

С нашей точки зрения, содержание рассматриваемого принципа сводится к соблюдению следующих базовых требований применения мер принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности:

1) применение административно-принудительных мер в пределах предоставленной законом административно-публичному органу или суду (судье) компетенции (полномочий);

2) соответствие фактически применяемой административно-принудительной меры предусматривающим ее нормам права в части оснований и целей применения, видов и содержания совершаемых действий и принимаемых решений, посредством которых она реализуется;

3) соблюдение предусмотренного соответствующими нормами административного и (или) административно-процессуального права порядка (процедурного или процессуального) применения той или иной меры административного принуждения.

3. Принцип адекватного применения административно-принудительных мер, заключающийся в выборе и применении такой меры административного принуждения, которая соответствует характеру допущенного субъектом предпринимательской деятельности нарушения обязательных требований, и

¹ См.: Рогов А.П. Указ. соч. С. 104.

реализация которой способна обеспечить достижение целей прекращения данного нарушения, устранения или предотвращения его вредных последствий, восстановления нарушенного режима охраны социально значимых ценностей. Например, применяемая в отношении лица посредством возложения на него выдаваемым предписанием соответствующей обязанности мера административного восстановления должна соответствовать характеру и последствиям нарушенного режима охраны социально значимых ценностей и должна быть направлена на восстановление именно того правового положения субъекта или объекта, которое существовало до совершения нарушения обязательных требований (приведение в первоначальное состояние земельного участка, облика объекта культурного наследия, системы пожаротушения и т.п.).

4. Принцип пропорционального (соразмерного) применения административно-принудительных мер, содержание которого состоит в том, что избранная для применения адекватная мера административного принуждения должна быть пропорциональна, соразмерна той цели, для достижения которой она применяется, не должна влечь излишнего, не требующегося исходя из возникшей юридико-фактической ситуации ограничения прав субъекта предпринимательской деятельности либо возложения на него излишне обременительной обязанности, не обусловленной характером и последствиями допущенного нарушения обязательных требований. Например, назначаемое лицу административное наказание, должно быть соразмерного характеру и степени общественной опасности (угрозы охраняемым общественным отношениям) совершенного административного правонарушения).

5. Принцип исполнимого применения административно-принудительных мер, сущность которого сводится к тому, что возлагаемая на субъекта предпринимательской деятельности посредством применения к нему меры административного принуждения юридическая обязанность (например, обязанность выполнить определенные работы, восстановить поврежденный объект и т.п.) исходя из ее содержания, объективных и субъективных условий ее

исполнения, должна быть реально исполнимой как содержательно, так в установленный для ее исполнения срок.

§ 4. Правовые формы применения мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности

Как было отмечено во втором параграфе настоящей главы, к правовым формам, посредством которых осуществляется применение в отношении физических лиц и организаций мер административного принуждения, следует относить: 1) предъявление устных требований, направленных на понуждение к исполнению обязанностей; 2) издание (принятие) административных и административно-процессуальных правоприменительных актов о применении мер административного принуждения; 3) принятие судебных актов о применении мер административного принуждения; 4) совершение административных и административно-процессуальных правоприменительных действий, направленных на применение мер административного принуждения. Рассмотрим далее особенности обозначенных правовых форм применения административно-принудительных мер в сфере предпринимательской деятельности и в отношении ее субъектов.

Предъявление устных административных требований к субъектам предпринимательской деятельности.

В правовой форме предъявления устных административных требований применяются, главным образом, меры административного пресечения противоправного поведения (совершаемого правонарушения) в момент его непосредственного обнаружения должностным лицом административно-публичного органа, наделенным законом правом на предъявление устных требований о прекращении указанного поведения. Указанным правом наделены, в частности, должностные лица полиции, которые в силу пункта 1 части 1 статьи 13

Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» вправе требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов. Посредством предъявления таких устных требований оказывается психическое принудительное воздействие на лиц, допускающих противоправное поведение, с целью его прекращения и тем самым применяется мера административного пресечения. Устные требования сотрудников полиции о прекращении противоправного поведения как правовая форма реализации административно-пресекательных мер в отношении субъектов предпринимательской деятельности могут предъявляться, в частности при совершении ими административных правонарушений, связанных с нарушением правил реализации алкогольной продукции, размещения наружных рекламных конструкций, с незаконной продажей контрафактных товаров, дела о которых в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ вправе возбуждать должностные лица органов внутренних дел.

2. Издание (принятие) административных правоприменительных актов, предусматривающих применение мер административного принуждения в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках административной контрольно-надзорной деятельности.

Как вытекает из анализа положений Закона № 248-ФЗ, Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Бюджетного кодекса Российской Федерации и некоторых иных федеральных законов, регулирующих основания и порядок применения административно-принудительных мер в отношении субъектов предпринимательской деятельности, к соответствующим административным правоприменительным актам, издаваемым (принимаемым) в целях применения указанных мер, необходимо относить следующие их виды

Предписания контрольно-надзорных органов.

Нормы, предусматривающие право контрольных (надзорных) органов выдавать контролируемым лицам по результатам проведенных в отношении них

контрольных (надзорных) мероприятий обязательные для исполнения предписания, содержатся в статье 90 Закона № 248-ФЗ. Однако ни в указанной статье, ни в других положениях названного федерального закона не определяется понятие предписания как правоприменительного акта, не раскрываются общие требования, предъявляемые к его форме и содержанию.

По смыслу нормы части 2 статьи 90 Закона № 248-ФЗ органы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в случае выявления нарушений обязательных требований вправе выдавать юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям предписания следующих видов:

- 1) об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;
- 2) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;
- 3) о проведении других мероприятий, предусмотренных федеральным законом о виде контроля.

В специальных федеральных законах, регулирующих правила осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора), в целом дублируются приведенные выше нормы Закона № 248-ФЗ. Вместе с тем в некоторых из них уточняется или даже конкретизируется содержание мероприятий, обязанность проведения которых может быть возложена выдаваемыми соответствующими контрольно-надзорными органами предписаниями. Так, например, в соответствии с пунктом 3 части 5 Жилищного кодекса Российской Федерации должностные лица органов государственного жилищного надзора вправе выдавать предписания о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении таких нарушений и о проведении мероприятий по обеспечению их соблюдения. В силу части 2 статьи 50 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должностные лица, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор вправе давать предписания о прекращении реализации продукции, о

проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, о проведении лабораторного обследования граждан и медицинского наблюдения за ними, о проведении работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации. Согласно пункту 3 части 6 статьи 11 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» должностные лица органов охраны объектов культурного наследия вправе выдавать в числе прочего предписания о приостановлении работ на объектах культурного наследия. Весьма конкретизированный перечень возможных предписаний, которые могут быть выданы хозяйствующим субъектам антимонопольными органами, содержится в пункте 2 части 1 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Согласно данной норме указанные органы вправе выдавать, в частности, предписания о прекращении ограничивающих конкуренцию соглашений и действий, о прекращении злоупотребления доминирующим положением, о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции или могут привести к ее ограничению, об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства, о восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства, о заключении, изменении или расторжении договоров, об изменении или ограничении использования фирменного наименования и некоторые другие.

В административно-правовой литературе были предприняты попытки сформулировать определение понятия предписания контрольно-надзорного органа. Так, в частности, по мнению М.В. Фарафоновой, «предписание – это обязательный для исполнения документ, составленный и направленный (врученный) от имени органа государственного контроля (надзора) юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, должностному лицу и физическому лицу, содержащий законные требования по устранению нарушений требований

законодательства».¹ С точки зрения Е.Н. Смирновой, предписание представляет собой издаваемый уполномоченным должностным лицом контрольно-надзорного органа по итогам рассмотрения и правовой оценки результатов проведенного контрольного (надзорного) мероприятия административный акт, содержащий сведения о выявленных в ходе проведения указанного мероприятия нарушениях обязательных требований в деятельности (действиях) контролируемого лица и возлагающий на данное лицо подлежащие исполнению в установленные разумные сроки обязанности по устранению выявленных нарушений, их вредных последствий, восстановлению нарушенного правового положения, существовавшего до совершения таких нарушений, проведению мероприятий, направленных на предотвращение причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также других мероприятий, предусмотренных федеральным законом о соответствующем виде контроля.²

В судебной практике арбитражных судов предписание об устранении нарушений обязательных требований определяется как ненормативный правовой акт должностного лица, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, выявившего соответствующие нарушения, возлагающий на лицо, в деятельности которого эти нарушения установлены, обязанности по их устранению в определенные сроки.³ Оценивая таким образом сущность предписания как правового акта, суды не квалифицируют характер тех мер административного воздействия, которые применяются к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям посредством выдачи им тех или иных предписаний. Иными словами, арбитражные суды не выясняют, какие именно меры административного

¹ См.: Фарафонова М.В. О предписаниях органов (должностных лиц), осуществляющих государственный надзор (контроль) в зарубежном и российском административном законодательстве // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 3. С. 190.

² См.: Кононов П.И., Смирнова Е.Н. Актуальные проблемы административного процесса: монография. М.: РУСАЙНС, 2024. С. 165.

³ См., напр.: Постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.12.2019 г. № Ф07-14404/2019, Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.01.2020 г. № Ф04-6884/2019 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

принуждения: пресекательные, восстановительные или предупредительные (профилактические), исходя из характера и целей исполнения возлагаемых на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обязанностей, применяются посредством выдачи оспариваемых предписаний.

Как показывает анализ арбитражно-судебной практики, используемые в предписаниях контрольно-надзорных органов способы определения и изложения обязанностей контролируемых лиц в целом могут быть сведены к следующим вариантам: 1) перечисление выявленных в ходе проведения контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований и указание сроков их устранения без формулирования соответствующих обязанностей контролируемого лица;¹ 2) перечисление выявленных в ходе проведения контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований и возложение на контролируемое лицо сформулированной в самой общей форме обязанности принять меры по устранению данных нарушений;² 3) перечисление выявленных в ходе проведения контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований и возложение на контролируемое лицо обязанности по совершению конкретных действий, направленных на устранение данных нарушений и (или) их последствий, восстановление нарушенных прав граждан и организаций, например, обязанности, произвести перерасчет излишне начисленных потребителям коммунальных услуг платежей, выполнить конкретные работы и т.п..³

Несмотря на отсутствие в федеральном законодательстве о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле нормативных положений,

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.05.2022 г. по делу № А06-7491/2021; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.05.2022 г. по делу № А60-24567/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

² См., напр.: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 23.06.2022 г. по делу № А28-15863/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

³ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.05.2022 г. по делу № А29-7399/2021; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.09.2021 г. по делу № А56-18781/2021; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2022 г. по делу № А46-20912/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

определяющих содержание и порядок исполнения предписаний, в Российской Федерации сформировалась достаточно обширная и стабильная судебная практика, выработавшая набор определенных правовых требований, которым должны соответствовать такие предписания и которыми при их выдаче должны руководствоваться контрольно-надзорные органы. К числу таких требований можно отнести следующие правовые позиции арбитражных судов, поддержанные Верховным Судом Российской Федерации:

1) предписание представляет собой ненормативный правовой акт, содержащий властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных лиц (организаций и индивидуальных предпринимателей);

2) предписание должно быть законным, то есть выданным уполномоченным органом, соответствовать требованиям действующего законодательства;

3) предписание должно содержать четкие и понятные для лица, которому оно выдано, формулировки предъявляемых к данному лицу требований;

4) предписание должно быть исполнимым, то есть лицо, которому оно выдано, должно иметь возможность исполнить содержащиеся в нем требования.¹

В то же время, в судебной практике сохраняется ряд проблемных вопросов оценки законности оспариваемых предписаний контрольно-надзорных органов. Данные вопросы порождены отсутствием в законодательстве о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле четких требований к содержанию выдаваемых контрольно-надзорными органами предписаний, критериев определения способов и сроков их исполнения контролируемыми лицами, основания для отсрочки, рассрочки и изменения порядка исполнения содержащихся в них требований.

К числу одного из важнейших вопросов, требующих нормативно-правового урегулирования, относится, например, вопрос о наличии у контрольно-надзорного органа, выдающего предписание, полномочия определять в данном предписании

¹ См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.05.2021 г. № 306-ЭС21-6873; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.04.2022 г. по делу № А28-5877/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

конкретные обязанности, возлагаемые на контролируемое лицо, и возможные способы их исполнения. Проведенный нами анализ содержания 445 предписаний контрольно-надзорных органов, выданных контролируемым лицам в течение 2021-2023 годов, показал, что в подавляющем большинстве из них, а именно в 403 предписаний (90%) возлагаемые на их адресатов обязанности сформулированы в самом общем виде, без конкретизации по стандартной формуле типа: «принять предусмотренные действующим законодательством меры по устранению выявленных нарушений». При этом в 374 предписаниях из изученных нами 445 предписаний содержится перечисление статей и пунктов законов, иных нормативных правовых актов, нормативных документов, которые были нарушены контролируемым лицом, без раскрытия существа допущенных нарушений обязательных требований и ссылок на доказательства, подтверждающие факты таких нарушений. В арбитражно-судебной практике по рассматриваемому вопросу сложилась однозначная правовая позиция, согласно которой право определения (выбора) конкретного способа исполнения содержащегося в предписании требования (совершения конкретных действий) принадлежит контролируемому лицу. Соответственно, предписания контрольно-надзорных органов, не содержащие указания на конкретные действия, которые следует совершить контролируемым лицам в целях устранения допущенных ими нарушений обязательных требований и (или) их последствий, признаются арбитражными судами законными и исполнимыми. Вместе с тем, обоснованность такого подхода вызывает сомнения, поскольку исполнители предписаний, не обладающие специальными компетенциями, далеко не всегда способны правильно определить законные, целесообразные и безопасные, в том числе с технической точки зрения, способы исполнения возложенных на них обязанностей.

Обозначим далее с учетом положений Закона № 248-ФЗ, судебная практика применения которого уже активно формируется, наши подходы к пониманию правовой природы выдаваемого контрольно-надзорным органом предписания и предъявляемым к его содержанию и порядку исполнения требованиям.

Исходя из содержания положений части 1 статьи 1 и пункта 1 части 2 статьи 90 Закона № 248-ФЗ предписание контрольно-надзорного органа (его должностного лица) может быть определено в качестве административного правоприменительного акта, издаваемого в случае выявления в ходе проведенного контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований, возлагающего на юридическое лицо (его руководителя) или индивидуального предпринимателя, совершивших соответствующие неправомерные (противоправные) действия (бездействие), обязанности, исполнение которых в установленные разумные сроки направлено на пресечение (прекращение) указанных нарушений, устранение причиненного ими реального вреда (ущерба), восстановление режима охраны социально значимых ценностей, существовавшего до возникновения таких нарушений, предотвращение наступления в результате их совершения возможных вредных последствий (причинение вреда социально значимым ценностям) в будущем.

В форме выдачи контролируемому лицу предписания контрольно-надзорный орган применяет в отношении данного лица следующие меры административного принуждения:

1) меры административного пресечения нарушений обязательных требований (административно-пресекательные меры) посредством возложения обязанности прекратить совершение определенных действий, например, сброса в водный объект загрязняющих веществ, начисления платы за содержание общего имущества многоквартирного дома или предоставление коммунальных услуг, распространение рекламной информации и т.п.;

2) меры административного восстановления правового режима охраны социально значимых ценностей, существовавшего до совершения нарушений обязательных требований (административно-восстановительные меры) посредством возложения обязанности совершить действия, направленные на устранение реальных вредных последствий допущенных нарушений обязательных требований и возвращение к существовавшему до их совершения состоянию (режиму) соответствующих правоотношений, например, обязанности,

по очистке загрязненной территории, демонтажу незаконно возведенного строения, удалению рекламной информации, перерасчету начисленной платы за содержание жилого помещения и т.п.;

3) меры административного предупреждения (профилактики) совершения нарушений обязательных требований и (или) предотвращения их вредных последствий (административно-предупредительные (профилактические) меры) посредством возложения обязанности совершить действия, направленные на недопущение совершения в будущем нарушений обязательных требований и (или) наступления (распространения) вредных последствий таких нарушений, например, обязанности по установке очистных сооружений на производственных объектах, по проведению ремонтных работ на эксплуатируемых (обслуживаемых) объектах, по осуществлению производственного контроля за качеством и безопасностью производимой и (или) реализуемой продукции и т.п.

На основе системного анализа положений статей 1, 7, 9, 14, 90 Закона № 248-ФЗ и практики их применения арбитражными судами можно прийти к выводу о том, что любое выдаваемое контрольно-надзорным органом в адрес контролируемого лица-субъекта предпринимательской деятельности, предписание должно соответствовать следующим обязательным требованиям:

1) предписание должно выноситься в пределах компетенции соответствующего контрольно-надзорного органа (часть 3 статьи 7 Закона № 248-ФЗ);

2) предписание должно содержать описание выявленных в ходе проведения контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований (пункт 1 части 2 статьи 90 Закона № 248-ФЗ);

3) перечисленные в предписании выявленные нарушения обязательных требований должны быть обоснованы, то есть должны подтверждаться фактическими данными и документами, содержащими достоверную информацию (части 4-5 статьи 7 Закона № 248-ФЗ);

4) содержащиеся в предписании требования, возлагаемые на контролируемое лицо обязанности, исполнение которых направлено на

пресечение и (или) устранение нарушений обязательных требований, должны быть соразмерны характеру таких нарушений, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям (часть 1 статьи 9 Закона № 248-ФЗ);

5) устанавливаемые предписанием сроки исполнения контролируемым лицом возлагаемых на него обязанностей должны быть разумными и при их определении подлежат учету такие обстоятельства, как характер нарушения обязательных требований, степень и размер вреда (ущерба), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям в результате нарушений обязательных требований (часть 4 статьи 14, пункт 1 части 2 статьи 90 Закона № 248-ФЗ).

Закон № 248-ФЗ предусмотрел также некоторые правила действительности и действия предписаний контрольно-надзорных органов.

В частности, по смыслу положений частей 1-2 статьи 91 названного закона предписание, вынесенное по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, проведенного с грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, является недействительным и влечет безусловную его отмену вышестоящим контрольным (надзорным) органом или судом.

В силу положений части 2 статьи 92, статей 93 и 94 Закона № 248-ФЗ при исполнении выданного контролируемому лицу предписания возможно совершение следующих действий, связанных с его исполнением:

- 1) внесение изменений в предписание, направленных на улучшение положения контролируемого лица;
- 2) предоставление контролируемому лицу отсрочки исполнения выданного ему предписания на срок до одного года;
- 3) дача контрольно-надзорным органом, выдавшим предписание, разъяснений способов и порядка его исполнения;
- 4) приостановление исполнения предписания;
- 5) прекращение исполнения предписания.

Безусловно, следует поддержать предоставление контрольно-надзорному органу возможности гибко реагировать на возникающие в ходе исполнения выданного им предписания вопросы, учитывать способность контролируемого лица выполнить возложенные на него предписанием обязанности и тем самым обеспечивать баланс публичных и частных интересов в рамках соответствующих правоотношений. Вместе с тем необходимо отметить, что если основания и общие правила рассмотрения вопроса о предоставлении отсрочки исполнения предписания Законом № 248-ФЗ определены, то основания и порядок рассмотрения вопросов о приостановлении и прекращении исполнения предписания вообще никак не урегулированы. Наличие данного пробела будет восполняться на практике административным усмотрением контрольно-надзорного органа, что, с нашей точки зрения, недопустимо.

Таким образом, можно резюмировать, что вопросы выдачи контрольно-надзорными органами предписаний и обеспечения их исполнения в Законе № 248-ФЗ урегулированы не в полной мере, что оставляет достаточно широкий простор для административного, а также судебского усмотрения при решении обозначенных вопросов в правоприменительной практике. В целях устранения неполноты административно-правового механизма выдачи и исполнения предписаний и с учетом сложившейся судебной практики по делам об оспаривании таких ненормативных правовых актов полагаем необходимым дополнить Закон № 248-ФЗ следующими положениями:

- 1) сформулировать определение понятия предписания;
- 2) определить общие, рамочные требования к содержанию предписания (указание на выявленные нарушения обязательных требований и на нормы права, предусматривающие обязанности по их соблюдению и устранению в случае нарушения);
- 3) установить основания и порядок приостановления, прекращения исполнения выданному контролируемому лицу предписания, а также внесения в него изменений в части определения сроков и порядка исполнения.

Предостережения, представления и предупреждения контрольно-надзорных органов.

По окончании проведения в отношении субъектов предпринимательской деятельности контрольных (надзорных) мероприятий контрольно-надзорные органы вправе вынести административные правоприменительные акты, направленные на предотвращение готовящихся (возможных) нарушений обязательных требований, а также на предупреждение (профилактику) новых нарушений действующего законодательства, устранение причин и условий, способствующих их совершению. В соответствии с федеральным законодательством, регулирующим отношения в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, к числу таких административных актов помимо предписаний об устранении нарушений обязательных требований относятся также предостережения, представления и предупреждения.

Предостережение контрольно-надзорного органа.

В соответствии с положениями статьи 49 Закона № 248-ФЗ контрольно-надзорные органы вправе выдавать контролируемым лицам предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

При наличии у контрольного (надзорного) органа сведений о готовящихся или возможных нарушениях обязательных требований, а также о непосредственных нарушениях обязательных требований, если указанные сведения не соответствуют утвержденным индикаторам риска нарушения обязательных требований, контрольный (надзорный) орган объявляет контролируемому лицу предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований объявляется и направляется контролируемому лицу в порядке, предусмотренном названным федеральным законом, и должно содержать указание на соответствующие обязательные требования, предусматривающий их нормативный правовой акт, информацию о том, какие конкретно действия (бездействие) контролируемого лица могут

привести или приводят к нарушению обязательных требований, а также предложение о принятии мер по обеспечению соблюдения данных требований и не может содержать требование представления контролируемым лицом сведений и документов.

В целом такой подход к пониманию сущности и целей выдачи предостережения, очевидно, был заимствован разработчиками Закона № 248-ФЗ из статьи 25.1 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре). Согласно данной норме в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Предостережение контрольно-надзорного органа необходимо отграничивать от выдаваемого этим органом предписания. По смыслу пункта 1 части 2 статьи 90 Закона № 248-ФЗ предписание в отличие от предостережения выдается при установлении контрольно-надзорным органом фактов уже совершенных нарушений обязательных требований в целях их устранения и предотвращения вреда охраняемым законом ценностям.

В случае несогласия с выданным предостережением субъект предпринимательской деятельности вправе подать в орган, выдавший это предостережение, возражения на него, а также оспорить данный административный акт в арбитражном суде. Арбитражными судами неоднократно отмечалось, что предостережения контрольно-надзорных органов являются ненормативными правовыми актами, возлагающими на субъектов предпринимательской деятельности определенные обязанности, и могут выступать предметом судебного оспаривания.¹

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21.09.2020 N Ф10-3274/2020, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 06.04.2021 N Ф07-300/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

Таким образом, *предостережение контрольно-надзорного органа представляет собой административный правоприменительный акт, издаваемый указанным органом (его должностным лицом) при наличии у него сведений о готовящихся или возможных нарушениях обязательных требований со стороны юридического лица, его должностного лица или индивидуального предпринимателя, содержащий предупреждение о недопустимости совершения таких нарушений и возлагающий на данное юридическое лицо, его должностное лицо или индивидуального предпринимателя обязанность принять необходимые меры, направленные на их предотвращение.*

Представление контрольно-надзорного органа.

В соответствии с действующим федеральным законодательством правом выдачи субъектам предпринимательской деятельности представлений наделены органы прокуратуры Российской Федерации, а также органы государственного и муниципального финансового контроля, осуществляющие контроль за соблюдением обязательных условий использования выделяемых указанным субъектам бюджетных средств (например, в качестве субсидий).

В частности, согласно положениям статей 22 и 24 Закона о прокуратуре в случае установления прокурором факта нарушения закона он вправе внести в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить такое нарушение, представление об устранении нарушений закона. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. В случае несогласия с представлением прокурора юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, в адрес которых оно внесено, вправе оспорить данный правовой акт в арбитражном суде.¹

В силу положений частей 2-3 статьи 270.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также статьи 16 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ

¹ См., напр.: Определения Верховного Суда Российской Федерации от 09.12.2020 г. № 308-ЭС20-20656, от 19.04.2021 г. № 301-ЭС21-6775 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

«Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» органам государственного и муниципального финансового контроля предоставлено право внесения в проверяемые органы и организации представлений и предписаний.

Согласно приведенным выше нормам бюджетного законодательства под представлением понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, направляемый объекту контроля и содержащий информацию о выявленных в пределах компетенции данного органа нарушениях и одно из следующих обязательных для исполнения в установленные в представлении сроки или в течение 30 календарных дней со дня его получения, если срок не указан, требований по каждому указанному в представлении нарушению: 1) требование об устранении нарушения и о принятии мер по устранению его причин и условий; 2) требование о принятии мер по устранению причин и условий нарушения в случае невозможности его устранения.

Предписание определяется как документ органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, направляемый объекту контроля в случае невозможности устранения либо неустранения в установленный в представлении срок нарушения при наличии возможности определения суммы причиненного ущерба публично-правовому образованию в результате этого нарушения. Предписание содержит обязательные для исполнения в установленный в предписании срок требования о принятии мер по возмещению причиненного ущерба публично-правовому образованию.

По смыслу указанных нормативных положений предписание в отличие от представления выдается в случае неисполнения в установленный срок выданного ранее проверяемому лицу представления. Требования, предъявляемые законом к содержанию указанных административных правоприменительных актов, существенно не отличаются.

Как показывает анализ арбитражно-судебной практики, в арбитражных судах рассматриваются дела об оспаривании в качестве ненормативных правовых актов представлений контрольно-счетных органов (палат), органов

государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации, а также контрольно-счетных органов муниципальных образований, выдаваемых субъектам, осуществляющим предпринимательскую деятельность с в связи с совершением ими нарушений бюджетного законодательства.¹

С учетом изложенного, можно констатировать, что правовая природа представления контрольно-надзорного органа однозначно в действующем федеральном законодательстве не определена. Из приведенных выше норм права не совсем понятно, чем отличается представление от предписания, поскольку в каждом из них могут содержаться требования об устранении выявленных нарушений действующего законодательства.

Нам представляется, что при определении сущности и целей выдачи контрольно-надзорным органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю представления необходимо руководствоваться нормами статьи 29.13 КоАП РФ и исходить из того, что данный правовой акт издается в целях побуждения нарушителя к устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений обязательных требований и недопущения их совершения в будущем. Предписание же в отличие от представления выдается нарушителю в целях оперативного пресечения совершаемого нарушения обязательных требований и устранения его вредных последствий.

Таким образом, *представление контрольно-надзорного органа может быть определено как административный правоприменительный акт, издаваемый указанным органом (его должностным лицом) при установлении фактов нарушения юридическим лицом, его должностным лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований и возлагающий на данное юридическое лицо, его должностное лицо или индивидуального предпринимателя обязанность принять необходимые меры по устранению*

¹ См., напр.: Определения Верховного Суда Российской Федерации от 20.10.2020 г. № 309-ЭС20-15392, от 21.01.2021 г. № 303-ЭС20-21769, от 04.02. 2021 г. № 307-ЭС20-22888 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 06.01.2024).

причин и условий, способствовавших совершению указанных нарушений, в целях недопущения их в будущем.

Предупреждение антимонопольного органа.

В соответствии со статьей 39.1 Федерального закона от 26 июля 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) антимонопольным органам предоставлено право выдачи предупреждений. Такие предупреждения выдаются хозяйствующим субъектам, органам исполнительной власти, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственным внебюджетным фондам в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей. Предупреждение выдается в письменной форме и может содержать требования о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения, либо о ликвидации или принятии мер по прекращению осуществления видов деятельности унитарного предприятия, которое создано или осуществляет деятельность с нарушением требований антимонопольного законодательства. При рассмотрении дел об оспаривании предупреждения антимонопольного органа арбитражные суды квалифицируют его в качестве ненормативного правового акта, отличного от предписания антимонопольного органа. При этом судами отмечается, что цель вынесения предупреждения состоит в предоставлении возможности хозяйствующему субъекту самостоятельно устранить допущенные им нарушения антимонопольного законодательства и их последствия, если таковые имели место в действительности, при согласии с этим хозяйствующего субъекта, а не в

применении мер государственного принуждения. При выдаче предупреждения антимонопольный орган устанавливает лишь признаки нарушения антимонопольного законодательства, а не факт допущенного нарушения. Вопрос о виновности хозяйствующего субъекта в антимонопольном правонарушении при выдаче предупреждения также не исследуется. Факт нарушения антимонопольного законодательства и вина в его совершении устанавливаются антимонопольным органом в порядке, предусмотренном главой 9 Закона о защите конкуренции после возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Именно в рамках процедуры рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства лицу, в отношении которого возбуждено дело, законом гарантируется право на защиту, включающее в себя, помимо прочего, право на ознакомление с доказательствами, собранными антимонопольным органом, право на предоставление своих объяснений и доказательств, право быть выслушанным комиссией антимонопольного органа в проводимом ею заседании (ст. 43 и 45 Закона о защите конкуренции).¹ В пункте 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства разъясняется, что при рассмотрении споров, связанных с оспариванием законности предупреждений, судам необходимо учитывать, что по смыслу взаимосвязанных положений частей 1 и 4 статьи 39.1, пункта 7 части 9 статьи 44 Закона о защите конкуренции предупреждение должно содержать предварительную оценку действий (бездействия) лица на предмет наличия в них нарушения антимонопольного законодательства и предоставлять возможность лицу самостоятельно устранить допущенные нарушения, если таковые имели место в действительности. В предупреждении антимонопольного органа не могут устанавливаться факты нарушения антимонопольного законодательства и не может указываться на применение мер государственного

¹ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.07.2020); Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.01. 2020 г. № 309-ЭС19-19206 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

принуждения. В частности, на стадии выдачи предупреждения к хозяйствующему субъекту не может применяться предусмотренная подпунктом "к" пункта 2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции мера в виде перечисления в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства.

Таким образом, выдача антимонопольным органом предупреждения в адрес хозяйствующего субъекта (юридического лица или индивидуального предпринимателя) является специфической правовой формой реагирования на предварительно усматриваемые в деятельности указанного субъекта признаки нарушения антимонопольного законодательства и направлена на предоставление нарушителю возможности самостоятельно устранить допущенные им нарушения (в случае их фактического наличия) и их последствия без применения в отношении него мер административного принуждения в виде выдачи предписания и привлечения к административной ответственности. Вместе с тем, поскольку предупреждение антимонопольного органа возлагает на хозяйствующего субъекта обязанности по прекращению действий (бездействий), нарушающих антимонопольные требования, по устранению причин и условий, способствовавших возникновению таких нарушений, по принятию мер, направленных на устранение их последствий, его следует квалифицировать в качестве правовой формы выражения мер административного принуждения пресекающего, восстановительного и предупредительного (профилактического) характера.

Административные акты административно-публичных органов и их должностных лиц о применении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей административно-правовых санкций, не являющихся мерами административной ответственности (административными наказаниями) (например, акты об аннулировании лицензий и иных специальных разрешений, о внесении в реестр недобросовестных поставщиков, об исключении из специального реестра отдельных объектов).

3. Издание (принятие) административных и судебных правоприменительных актов, предусматривающих применение мер административного принуждения в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с действующими КоАП РФ и АПК РФ к числу предусмотренных данными кодексами мер административного принуждения, применение которых в отношении субъектов предпринимательской деятельности осуществляется посредством издания административно-публичными органами, судами общей юрисдикции и арбитражными судами административных и судебных актов относятся: 1) меры административной ответственности-административные наказания; 2) меры административного предупреждения (профилактики) административных правонарушений.

Применение административных наказаний, из числа предусмотренных главой 3 КоАП РФ, осуществляется посредством вынесения административно-публичным органом (его должностным лицом) или судьей суда общей юрисдикции постановления о назначении административного наказания, требования к содержанию которого определены статьей 29.10 КоАП РФ, либо посредством вынесения судьей арбитражного суда решения о назначении административного наказания, требования к содержанию которого установлены статьей 206 АПК РФ.

Применение мер административного предупреждения (профилактики) административных правонарушений в виде возложения на правонарушителя обязанности по принятию мер, направленных на устранение причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, осуществляется посредством вынесения административно-публичным органом (его должностным лицом) или судьей суда общей юрисдикции соответствующего представления, предусмотренного статьей 29.13 КоАП РФ.

4. Принятие судебных актов, предусматривающих применение мер административного принуждения в отношении юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей по результатам разрешения в рамках административного судопроизводства административных дел (за исключением дел об административных правонарушениях).

В соответствии с федеральными законами, регулирующими отдельные виды предпринимательской деятельности, за нарушения обязательных требований, предъявляемых к условиям и порядку их осуществления, в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, допустивших такие нарушения, арбитражными судами могут применяться административно-правовые санкции, не предусмотренные КоАП РФ в качестве административных наказаний. Имеются в виду, в частности, такие применяемые арбитражными судами в отношении субъектов предпринимательской деятельности административно-правовые санкции, как аннулирование лицензий (например, лицензий на осуществление деятельности по розничной продаже алкогольной продукции, по управлению многоквартирными домами, по размещению и обезвреживанию отходов I-IV классов опасности и т.д.), признание недействительными иных специальных разрешений (например, разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции). Применение указанных административно-правовых санкций осуществляется по результатам рассмотрения арбитражными судами соответствующих административных дел посредством вынесения судебных решений об их применении. К сожалению, действующий АПК РФ не регламентирует порядок рассмотрения таких дел и не определяют требования к содержанию решения арбитражного суда об аннулировании (признании недействительным) лицензии или иного специального разрешения.

5. Совершение административных и административно-процессуальных правоприменительных действий, направленных на применение мер административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

К административным и административно-процессуальным действиям в рассматриваемом контексте следует относить предусмотренные нормами

административного и административно-процессуального права действия административно-публичных органов и их должностных лиц, не связанные с подготовкой и изданием (принятием) административных или административно-процессуальных актов, посредством совершения которых в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей применяются меры административного принуждения. В сфере предпринимательской деятельности указанные действия совершаются, как правило, в случае установления признаков совершения административных правонарушений на стадии возбуждения дел об этих правонарушениях. Имеются в виду действия, направленные на применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных главой 27 КоАП РФ, совершение которых преследует, в первую очередь, цель пресечения данных правонарушений. В числе таких действий, совершаемым субъектами предпринимательской деятельности, можно назвать действия по досмотру транспортных средств, осмотру помещений и территорий, изъятию вещей и документов, относящихся к совершаемому правонарушению, временный запрет деятельности (эксплуатации зданий, сооружений, осуществления отдельных видов деятельности и т.п.). Факты совершения обозначенных действий фиксируются в соответствующих процессуальных документах-протоколах.

Глава 2. Применение отдельных видов мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности

§ 1. Меры административного пресечения, применяемые в сфере предпринимательской деятельности

В общей теории права пресекательные меры выделяются в качестве самостоятельной группы мер правового принуждения и отграничиваются от восстановительных мер и мер юридической ответственности. Так, в частности, известный исследователь мер государственного принуждения С.Н. Кожевников отмечал, что сущность мер пресечения «состоит в принудительном прекращении противоправных действий граждан или организаций и их должностных лиц» и обращал внимание на то, что эти меры «используются для того, чтобы обеспечить условия для применения восстановительных мер и средств юридической ответственности».¹ С точки зрения Селина, меры пресечения в российском праве представляют собой «предусмотренные законодательством, относящиеся к различным отраслям права, меры государственного принуждения, направленные на пресечение совершаемого или готовящегося правонарушения, иного нарушения законодательства, предотвращение его вредных последствий (материальные меры пресечения) и на обеспечение нормального осуществления процессуальных действий по установлению истины по делу, доказыванию обстоятельств дела и предупреждения возможных правонарушений со стороны лица, в отношении которого эти меры применяются (процессуальные меры пресечения)». Характеризуя меры административного пресечения, указанный автор выделяет следующие их виды: 1) меры пресечения правонарушений (в том числе,

¹ См.: Кожевников С.Н. Предупредительные и пресекательные меры по советскому праву и условия их реализации // Научные труды Свердловского юридического института. Вып. 47. Свердловск, 1975. С. 45.

преступлений), ограничивающие конституционные права и свободы человека и гражданина; 2) меры пресечения технического характера; 3) меры пресечения финансового характера; 4) меры пресечения медико-санитарного характера; 5) административно-процессуальные меры пресечения. В числе основных принципов применения административно-пресекательных мер исследователем названы принципы обоснованности и причинения минимального вреда.¹ Е.А. Цыганкова полагает, что «основной целью мер пресечения как формы государственного принуждения является пресечение наличных и длящихся противоправных состояний с целью недопущения наступления их вредных последствий, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности», их применение допустимо лишь в период совершения правонарушения, для их применения не требуется установления вины лица, совершающего правонарушение, и они не влекут для него наказание.²

В отечественной науке административного права в течение нескольких десятилетий сформировались в целом единообразные подходы к пониманию сущности и классификации мер административного пресечения, которые обобщенно могут быть сведены к следующим базовым положениям.

1. Основанием применения административно-пресекательных мер является совершаемое лицом противоправное поведение (правонарушение и объективно противоправное деяние).

2. Целями применения мер административного пресечения выступают: принудительное прекращение противоправного поведения лица, лишение его возможности совершать противоправные действия, предотвращение наступления вредных последствий, создание необходимых условий для применения в дальнейшем в отношении правонарушителя других принудительных мер, в том числе мер административной ответственности.

3. Содержание мер административного пресечения сводится к оказанию на лицо, допускающее противоправное поведение, оперативного властного

¹ См.: Селин М.И. Теоретические проблемы правового регулирования мер пресечения в российском праве: дис. ...канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2002. С. 38, 52-55.

² См.: Цыганкова Е.А. Указ. соч. С. 154-156.

воздействия психического, физического, имущественного, технического, организационного, медико-санитарного, финансово-кредитного воздействия, направленного на принудительное прекращение указанного поведения. Данные меры применяются непосредственно в момент совершения противоправного деяния.

4. В числе наиболее распространенных на практике административно-пресекательных мер выделяют: 1) предъявление устного требования о прекращении противоправного поведения; 2) применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия; 3) административное задержание физического лица; 4) запрещение эксплуатации транспортного средства, механизма, оборудования; 5) отстранение от управления транспортным средством; 6) приостановление действия лицензии или иного специального разрешения; 7) запрещение проведения определенных видов работ; 8) изъятие вещей, выступающих орудиями совершения или предметами административных правонарушений.¹

В то же время в литературе по административному праву имеются и некоторые специфические подходы к пониманию сущности, назначения и классификации мер административного пресечения. В частности, по мнению В.Д. Ардашкина, меры административного пресечения представляют собой меры административной защиты, которые состоят в совершении действий, направленных на «прекращение юридических аномалий путем понуждения субъектов к исполнению лежащих на них административно-правовых обязанностей» и выражаемых в форме физического, организационного или

¹ См., напр.: Коренев А.П. Административное право России: учебник в трех частях. Ч. 1. М.: Щит-М, 2000. С. 221-235; Каплунов А.И. Указ. соч. С. 231-235, 237, 239-240; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. С. 385-387; Складов И.А. Указ. соч. С. 116; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Указ. соч. С. 200-201; Административное право: учебник для СПО / под общ. ред. А.В. Зубача. М.: Юрайт, 2019. С. 283-290; Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 177; Административное принуждение: учебное пособие / отв. ред. Л.В. Станзюнь. М.: Проспект, 2021. С. 151-163; Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права: монография / под ред. Р.Л. Хачатурова, А.П. Шергина. М.: Юрлитинформ, 2022. С. 638-644.

имущественного принуждения.¹ В.В. Йонаш отмечает, что административное пресечение осуществляется: 1) в процессе реализации контрольно-надзорных полномочий органов исполнительной власти; 2) в форме актов государственного управления; 3) при наличии нарушения императивных предписаний правовых норм, охраняемых административно-пресекательными санкциями; 4) в целях прекращения неправомерных деяний и ликвидации вызванных ими противоправных состояний; 5) для предупреждения наступления вредных последствий; 6) независимо от наличия вины нарушителя; 7) посредством установления абсолютно определенных правовых ограничений личного, имущественного либо организационного характера и тем самым обеспечивает: 1) соблюдение правовых запретов; 2) исполнение юридических обязанностей; 3) реализацию прав и законных интересов физических лиц и организаций; 4) привлечение правонарушителя к юридической ответственности. И далее приходит к выводу о том, что меры административного пресечения представляют собой «предусмотренные административным законодательством праввосстановительные средства принудительного воздействия, выраженные в запрете, изъятии либо ограничении, направленном непосредственно на личность нарушителя, и предназначенные для прекращения неправомерных деяний, ликвидации противоправных состояний, предупреждения наступления вредных последствий, а также создания условий, обеспечивающих привлечение правонарушителя к административной ответственности». С точки зрения названного автора, в систему административно-пресекательных мер следует включать: 1) меры, применение которых связано с непосредственным воздействием на личность нарушителя; 2) административно-пресекательные запреты; 3) административно-пресекательное изъятие.² Д.В. Осинцев полагает, что меры административно-правового пресечения «могут быть применены в случае совершения и продолжения выполнения противоправного деяния, если

¹ См.: Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: дис. ...канд. юрид. наук. Свердловск, 1967. С. 93-94, 105-108.

² См.: Йонаш В.В. Административное пресечение как вид административного принуждения: дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 76-78, 84, 92.

есть достаточные основания полагать, что в результате неправомерных действий лицо может причинить ущерб себе самому общественным и (или) государственным интересам, а другие способы их прекращения исчерпаны». В зависимости от оснований и последствий применения ученый подразделяет все административно-пресекательные меры на: 1) противодействующие посягательствам на абсолютные права, охраняемые как неприкосновенные-меры непосредственного (физического) принуждения; 2) противодействующие посягательствам на порядок управления в рамках специальных административно-правовых режимов: меры запрещающего юридического воздействия (приостановление, ограничение, запрещение деятельности) и меры сдерживающего материально-технического характера (изъятие, уничтожение и т.д.).¹

Нами в целом разделяются сформулированные выше и поддерживаемые большинством современных ученых-административистов основные признаки мер административного пресечения. В то же время полагаем необходимым высказать свою позицию по некоторым моментам, имеющим отношение к характеристике данных мер.

1. При определении сущности административно-пресекательных мер, как впрочем, и всех иных мер принуждения, с нашей точки зрения, необходимо принимать во внимание их первичное, непосредственное назначение в механизме административно-правового воздействия на поведение субъектов права. Применительно к рассматриваемым мерам их первичное непосредственное назначение заключается в принудительном прекращении противоправного поведения физического лица или организации, в лишении его в дальнейшем возможности продолжения такого поведения. В этой связи достижение всех иных, не непосредственных, а последующих отдаленных целей применения административно-пресекательных мер (создание необходимых условий для привлечения к юридической ответственности, для восстановления нарушенного правового положения, предупреждения новых правонарушений) не может

¹ См.: Осинцев Д.В. Указ. соч. С. 161.

характеризовать их сущность. Соответственно, исходя из первичного непосредственного назначения, следует отграничивать меры административного пресечения от административно-восстановительных, административно-профилактических и административно-наказательных мер. При ином подходе размывается важнейший критерий идентификации и разграничения отдельных видов административно-принудительных мер.

2. Представляется, что административно-пресекательные меры не могут быть охарактеризованы в качестве мер правовой защиты, поскольку, во-первых, они выполняют две функции: 1) защитную функцию в отношении охраняемых законом ценностей; 2) функцию понуждения к прекращению противоправного поведения в отношении лица, посягающего на указанные ценности, а, во-вторых, обозначенную защитную функцию в той или иной форме выполняют не только меры пресечения, но и все иные меры административного принуждения.

3. Содержательно административно-пресекательное принуждение может выражаться не только в установлении в отношении лица, совершающего противоправное деяние, правовых запретов, ограничений и изъятий в реализации принадлежащих ему прав, но и в возложении на него определенных юридических обязанностей, исполнение которых позволит прекратить указанное деяние (например, обязанности прекратить сброс в водный объект загрязняющих веществ).

4. Полагаем, что к мерам административного пресечения следует относить не только те меры пресекательного характера, которые предусмотрены материальными нормами административного права (например, применение физической силы и специальных средств сотрудниками полиции), но и принудительные меры, выполняющие функцию пресечения совершаемых правонарушений, порядок применения которых определяется нормами административно-процессуального права (например, такие предусмотренные главой 27 КоАП РФ меры, как отстранение от управления транспортным средством, задержание транспортного средства, временный запрет деятельности). Такой подход основывается на норме части 1 статьи 27.1 КоАП РФ, согласно

которой начальной целью применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях названо пресечение административного правонарушения, и поддерживается в литературе.¹

Рассмотрим далее вопросы применения мер административного пресечения в отношении субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Меры административного пресечения, применяемые в сфере предпринимательской деятельности, могут быть определены как предусмотренные и урегулированные нормами административного и (или) административно-процессуального права способы (средства) властного воздействия психического, имущественного или организационно-правового характера, используемые компетентными административно-публичными органами, их должностными лицами в отношении физических лиц и организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в поведении (действиях, бездействии) которых в ходе осуществления данной деятельности усматриваются признаки нарушений нормативно установленных обязательных требований (условий, обязанностей, запретов, ограничений), образующих, в том числе, события административных и иных правонарушений, направленные на принудительное прекращение таких нарушений, устранение возможности продолжения их совершения.

Выделим особенности применения административно-пресекательных мер в сфере предпринимательской деятельности.

1. В качестве оснований применения мер административного пресечения в отношении субъектов предпринимательской деятельности могут выступать: 1) нарушения закономерно установленных обязательных требований, предъявляемых к содержанию и порядку осуществления предпринимательской деятельности в целом или отдельных ее видов; 2) административные правонарушения, события которых состоят в нарушении указанных обязательных требований; 3) иные предусмотренные действующим федеральным законодательством правонарушения (нарушения бюджетного, налогового законодательства,

¹ См., напр.: Каплунов А.И. Указ. соч. С. 250; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Указ. соч. С. 202-206.

законодательства об обязательном социальном страховании, законодательства о финансовых рынках, банковского законодательства).

2. Целью применения административно-пресекательных мер выступает обеспечение оперативного прекращения совершения юридическим лицом, его руководителем или иными должностными лицами, а также индивидуальным предпринимателем указанных выше нарушений обязательных требований и правонарушений в сфере предпринимательской деятельности. Данные меры, исходя из их назначения и целей применения, необходимо отграничивать от мер административного предотвращения вреда (ущерба), который может быть причинен социально значимым ценностям вследствие противоправного поведения субъектов предпринимательской деятельности, предупреждения (профилактики) совершения новых правонарушений, т.е. от административно-профилактических мер. Если первые направлены на прекращение имеющихся в реальности нарушений нормативно установленных требований, то применение вторых преследует цели предотвращения еще не существующего в реальности имущественного или иного вреда, который потенциально, в будущем может возникнуть в результате совершения указанного нарушения, либо предотвращения совершения в будущем новых аналогичных нарушений. Разграничение пресекательных и профилактических мер, применяемых по результатам проведения в отношении субъектов предпринимательской деятельности контрольных (надзорных) мероприятий, проводится и законодателем. В частности, по смыслу нормы части 1 статьи 1 Закона № 248-ФЗ выделяются меры по пресечению выявленных нарушений обязательных требований и меры по устранению их последствий. В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 90 названного закона контролируемому лицу могут быть выданы предписание об устранении выявленных нарушений, т.е., по сути, об их прекращении, и предписание о проведении мероприятий по предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

3. Меры административного пресечения применяются, как правило, органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля по

результатам проведенных ими контрольных (надзорных) мероприятий (в их понимании, не ограниченном рамками Закона № 248-ФЗ), в случае выявления в ходе таких мероприятий признаков нарушений закономерно установленных обязательных требований, образующих, в том числе, события соответствующих административных и иных правонарушений.

4. К числу основных способов административного пресечения противоправного поведения в сфере предпринимательской деятельности следует отнести средства организационно-правового и имущественного воздействия на субъектов указанной деятельности. В отличие от обычных физических лиц субъекты предпринимательской деятельности-индивидуальные предприниматели и юридические лица, в связи допускаемым в сфере данной деятельности неправомерным поведением не подвергаются воздействию мер административного пресечения физического характера, таких как, применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, административное доставление и административное задержание.

5. Основной и наиболее распространенной на практике правовой формой применения мер административного пресечения в отношении субъектов предпринимательской деятельности является вынесение в отношении них письменных предписаний, возлагающих обязанности по прекращению (устранению) имеющихся в наличии нарушений закономерно установленных обязательных требований.

В зависимости от способа оказания и характера пресекающего воздействия на субъекта предпринимательской деятельности возможно выделение следующих мер административного пресечения.

1. Мера административного пресечения, состоящая в возложении на юридическое лицо, его руководителя или индивидуального предпринимателя посредством выдачи им обязательного для исполнения предписания обязанности прекратить совершение противоправного действия (бездействия) или продолжаемой противоправной деятельности, например, обязанностей прекратить действие заключенного соглашения, нарушающего требования антимонопольного

законодательства, прекратить незаконное использование фирменного наименования юридического лица, чужого товарного знака, прекратить незаконное начисление собственникам жилых помещений платы за содержание общего имущества или коммунальные услуги, обеспечить консервацию объекта незавершенного строительства, прекратить сброс в водный объект сточных вод, не соответствующих установленным нормативам в части наличия в них загрязняющих веществ.¹

2. Мера административного пресечения, состоящая в установлении посредством вынесения соответствующего административного правоприменительного акта (составления административно-процессуального документа) запрета на совершение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем определенных действий, осуществление определенной деятельности, не соответствующих законно установленным обязательным требованиям. Такой запрет может быть установлен, в частности, предписанием контрольно-надзорного органа.² В соответствии с частью 1 статьи 34 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» орган государственного контроля (надзора) в сфере технического регулирования вправе принять решение о запрете или приостановке выпуска в обращение продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов, и (или) о запрете использования (эксплуатации) этой продукции до устранения нарушений указанных требований. В силу положений статьи 74 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в случае неисполнения кредитными организациями в установленные сроки предписаний об устранении выявленных в

¹ См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2022 г. по делу № А40-157308/2021; Решение Суда по интеллектуальным правам от 25.05.2023 г. № СИП-1056/2022; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.08.2023 г. по делу № А29-8020/2022; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.07.2023 г. по делу № А46-10148/2022; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.06.2023 г. по делу № А19-15373/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

² См., напр.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 07.08.2023 г. по делу № А70-5703/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

их деятельности нарушений требований нормативных правовых актов Центральный банк Российской Федерации вправе ввести в отношении таких организаций запрет на осуществление отдельных банковских операций, запрет на осуществление их реорганизации, ограничение на величину процентной ставки, которую кредитная организация определяет в договорах банковского вклада.

В случае совершения субъектами предпринимательства административных правонарушений может быть установлен запрет на осуществление определенной деятельности, эксплуатацию отдельных зданий, сооружений, механизмов, оборудования по основаниям и в порядке, определенным статьей 27.16 КоАП РФ. Предусмотренная этой статьей КоАП РФ мера административного принуждения именуется как «временный запрет деятельности». Существо, основания и порядок применения данной принудительной меры будут рассмотрены нами в параграфе 3 настоящей главы диссертации, посвященной исследованию мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых в сфере предпринимательской деятельности.

3. Мера административного пресечения, состоящая в приостановлении посредством вынесения соответствующего административного правоприменительного акта действия предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю специального разрешения (лицензии) на совершение определенных действий, осуществление определенной деятельности.

В литературе по административному праву приостановление действия лицензии или иного специального разрешения, как правило, относят к категории мер административного пресечения.¹

В соответствии с положениями части 1 статьи 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании) действие выданной лицу лицензии на осуществление отдельного вида предпринимательской деятельности может быть приостановлено,

¹ См., напр.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 390; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Указ. соч. С. 201; Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 177; Административное принуждение: учебное пособие / отв. ред. Л.В. Стандзоль. М.: Проспект, 2021. С. 259.

в том числе, в случаях когда: 1) лицензиатом в установленный срок не были устранены в соответствии с частью 11 статьи 19.3 Закона о лицензировании грубые нарушения лицензионных требований, выявленные лицензирующим органом в рамках периодического подтверждения соответствия лицензиата лицензионным требованиям (пункт 4 части 1 статьи 20); 2) лицензиатом в установленный срок не были устранены в соответствии с частями 15 - 17 статьи 19.1 Закона о лицензировании грубые нарушения лицензионных требований, выявленные лицензирующим органом в рамках оценки соответствия лицензиата лицензионным требованиям (пункт 6 части 1 статьи 20).¹ Согласно части 1.2 статьи 20 Закона о лицензировании действие лицензии может быть приостановлено в отношении всех предусмотренных лицензией работ, услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, или в отношении отдельных предусмотренных лицензией работ, услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности. В случае если лицензиат осуществляет лицензируемый вид деятельности в нескольких местах, действие лицензии также может быть приостановлено в отношении выполняемых работ, оказываемых услуг по одному месту или выполняемых работ, оказываемых услуг по нескольким местам.

Таким образом, исходя из анализа содержания приведенных норм части 1 статьи 20 Закона о лицензировании, приостановление действия лицензии следует квалифицировать в качестве меры административного пресечения в тех случаях, когда основанием для ее применения служит продолжение совершения лицензиатом грубого нарушения обязательных лицензионных требований после истечения установленных лицензирующим органом сроков для их устранения (прекращения). Принятие лицензирующим органом в указанных случаях решения о приостановлении действия выданной юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю лицензии направлено на принудительное прекращение совершаемых им грубых нарушений лицензионных требований посредством лишения их возможности осуществления деятельности, в рамках которой такие

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.03.2021 г. по делу № А40-186161/2019 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

нарушения имеют место. Основания и правила приостановления действия лицензий на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности помимо Закона о лицензировании предусмотрены также некоторыми специальными федеральными законами, например, Федеральным законом от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в части лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции), Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в части лицензий на осуществление деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений), Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (в части лицензий на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг), Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-I «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (в части лицензий на осуществление частной охранной деятельности) и другие.

На осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности, а также на совершение некоторых отдельных действий в сфере данной деятельности действующим федеральным законодательством предусмотрено предоставление не лицензий, а иных специальных разрешений, которые могут оформляться посредством выдачи заинтересованному лицу соответствующих документов. В случае совершения субъектом предпринимательской деятельности нарушения установленных условий пользования правом, предоставленным выданным ему специальным разрешением, действие последнего может быть приостановлено решением административно-публичного органа, выдавшего соответствующее разрешение. Применение такой административно-пресекательной меры предусмотрено, в частности, Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 580-ФЗ «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации, о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в части разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси), Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в части разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов).

Приведенными выше федеральными законами в качестве оснований для приостановления действия выданных субъектам предпринимательской деятельности лицензий и иных специальных разрешений указываются не только допускаемые ими нарушения лицензионных (разрешительных) требований и условий, но и факты привлечения их за такие нарушения к административной ответственности. При этом в литературе было высказано мнение о том, что, если основанием для приостановления действия лицензии служит факт привлечения лицензиата к административной ответственности, то данную меру следует квалифицировать в качестве административно-восстановительной меры.¹ На наш взгляд, такой вывод является необоснованным. Полагаем, что в данном случае рассматриваемая административно-принудительная мера, несмотря на ее применение после привлечения лица за указанные выше нарушения, образующие события соответствующих административных правонарушений, к административной ответственности, не утрачивает своей пресекательной сущности. Это обусловлено тем, что назначенное нарушителю административное наказание само по себе не влечет прекращения совершаемого нарушения лицензионных (разрешительных) требований и условий. Оно может быть прекращено только в случае прекращения самой деятельности, которое как раз и обеспечивается посредством применения такой меры как приостановление действия соответствующей лицензии или иного специального разрешения.

4. Мера административного пресечения, состоящая в приостановлении действия выданного субъекту предпринимательской деятельности

¹ См.: Джамирзе Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований: дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 103-104.

уполномоченным административно-публичным органом официального документа, подтверждающего его право на производство или использование определенной продукции, эксплуатацию определенных объектов, выполнение определенных видов работ, а также компетенцию в определенной сфере.

В частности, в силу положений статьи 34 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» компетентные органы государственного контроля (надзора) вправе принимать решения о приостановлении действия выданных изготовителям, исполнителям, продавцам сертификатов соответствия, удостоверяющих соответствие объекта требованиям технических регламентов, документам по стандартизации, и деклараций о соответствии, удостоверяющих соответствие выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов. В соответствии с положениями, содержащимися в Постановлении Правительства Российской Федерации от 19 июня 2021 г. № 936 «О порядке регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии, признания их недействительными и порядке и порядке приостановления, возобновления и прекращения действия сертификатов соответствия, признания их недействительными» основаниями для приостановления действия указанных сертификатов и деклараций выступает, в том числе, выявление фактов несоответствия продукции, документации к ней обязательным требованиям, установленным техническими регламентами, или обязательным требованиям, подлежащим применению до вступления в силу технических регламентов.¹

Согласно нормам статьи 23 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» национальный орган по аккредитации вправе принять решение о приостановлении аккредитации (соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющееся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.01.2023 г. по делу № А40-13952/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

осуществлять деятельность в определенной области аккредитации) в случае совершения аккредитованным лицом нарушений нормативно установленных в отношении него и осуществляемой им деятельности требований.

В силу пункта 32 Федеральных авиационных правил, утвержденных приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 18.06.2003 № 147 случае нарушения эксплуатантом воздушного судна ограничений, изложенных в приложении к свидетельству эксплуатанта, являющемся неотъемлемой частью указанного свидетельства, правил эксплуатации воздушных судов, а также правил использования воздушного пространства Российской Федерации и правил производства полетов или их обеспечения, угрожающего безопасности полетов и (или) авиационной безопасности, территориальный орган Федерального агентства воздушного транспорта, выдавший свидетельство эксплуатанта вправе приостановить его действие.¹

5. Мера административного пресечения, содержание которой заключается в приостановлении финансовых, банковских операций субъекта предпринимательской деятельности.

В частности, в соответствии с частью 4 статьи 27 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О счетной палате Российской Федерации» в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения объектом аудита, в том числе, коммерческой организацией, предписания Счетной палаты по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства она вправе принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам указанной организации.

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.01.2023 г. по делу № А60-11214/ 2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

§ 2. Меры административного восстановления, применяемые в сфере предпринимательской деятельности

Административно-пресекательные и административно-восстановительные меры тесно взаимосвязаны между собой, поскольку при помощи первых принудительно прекращается противоправное поведение физического лица или организации, а посредством вторых принудительно восстанавливается нарушенное этим поведением правовое положение (состояние) объектов и субъектов права, имевшее место до совершения противоправных действий (бездействия). В то же время эти две группы мер административного принуждения различаются по назначению и целям их применения. Во втором параграфе первой главы настоящего исследования нами были приведены авторские подходы к разграничению мер административного пресечения и мер административного восстановления.

Рассмотрим далее сущность административно-восстановительных мер в целом и особенности их применения в сфере предпринимательской деятельности.

По мнению С.В. Евдокимова, правовосстановительные меры в их общеправовом понимании представляют собой «средства государственно-правового принудительного воздействия, применяемые уполномоченными субъектами в целях восстановления нарушенного правоотношения (независимо от субъективных оснований), путем понуждения субъекта к исполнению ранее возложенной, но не выполненной юридической обязанности». При этом указанный автор отмечает несостоятельность сложившегося в общей теории права подхода к пониманию восстановительных мер как мер защиты, указывая на то, что функции защиты выполняют и другие виды принудительных мер, в частности, меры пресечения правонарушений.¹

Одним из первых отечественных ученых-административистов, выделивших восстановительные меры в отдельную группу мер административного

¹ См.: Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве: дис. ...канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1999. С. 47-48.

принуждения был Д.Н. Бахрах, который характеризовал данные меры следующим образом: «Применяя восстановительные меры, государственные органы охраняют правопорядок путем принудительного восстановления того, что было, возмещения того, что потеряно. По способу охраны правопорядка этот вид принуждения отличается и от наказания, и от пресечения... Ни наказание, ни пресечение непосредственно не восстанавливают прежнее положение». К числу административно-восстановительных мер Д.Н. Бахрах относил, в том числе, взыскание ущерба в административном порядке, изъятие имущества и документов, принудительное прекращение права собственности, взыскание незаконно полученного, снос самовольно возведенных строений и сооружений, административное выселение из жилых помещений, исполнение за счет обязанного, принудительное взыскание денежных сумм.¹ В современной литературе по административному праву административно-восстановительные меры характеризуются как меры, направленные на восстановление нарушенного правового (правомерного) состояния (положения), существовавшего до совершения правонарушения, возмещение причиненного правонарушением ущерба, защиты права, принадлежащего управомоченному лицу путем понуждения нарушителя к исполнению ранее возложенной на него, но не исполненной обязанности. К мерам административного восстановления относят, в частности, возмещение ущерба, причиненного административным правонарушением, снос самовольно возведенных строений, взыскание недоимки и пени, выселение граждан из самовольно занятых жилых помещений и даже аннулирование лицензий и иных специальных разрешений и депортацию.² С точки зрения П.И. Кононова, «административно-восстановительные меры

¹ См.: Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь, 1969. С. 157-160.

² См., напр.: Максимов И.В. Указ. соч. С. 71-72; Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 178; Административное принуждение: учебное пособие / отв. ред. Л.В. Стандзень. М.: Проспект, 2021. С. 98-108; Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права: монография / под ред. Р.Л. Хачатурова, А.П. Шергина. М.: Юрлитинформ, 2022. С. 644-648.

применяются в целях принудительного возвращения правового положения субъекта (физического лица, организации) или объекта (земельного участка, здания, сооружения и т.п.), нарушенного вследствие неправомерного поведения физических лиц или организаций; реализация мер административного восстановления осуществляется посредством устранения вредных последствий допущенного нарушения обязательных требований, совершенного правонарушения (утрата или повреждение имущества, загрязнение окружающей среды, лишение или ограничение субъективного права), которое позволяет обеспечить возвращение правового положения субъекта или объекта в первоначальное (до нарушения) состояние».¹

Полагаем, что в целом следует согласиться с приведенными подходами к пониманию сущности и целевого назначения выделяемых в административно-правовой науке мер административного восстановления. В то же время представляется необходимым остановиться на некоторых спорных моментах характеристики данных мер.

1. Как уже было отмечено в первом параграфе главы 1 настоящей диссертации, следует разграничивать меры административного пресечения и меры административного восстановления, исходя из их назначения и целей применения. Назначением и целью применения административно-восстановительных мер, как правильно отметил П.И. Кононов, является принудительное возвращение субъекта или объекта в первоначальное правовое состояние (положение), которое было нарушено неправомерным поведением, правонарушением, а не прекращение самого этого поведения, правонарушения. В этой связи вряд ли можно квалифицировать в качестве мер административного восстановления такие принудительные меры, как приостановление действия лицензии, иного специального разрешения, изъятие у лица находящихся при нем вещей и документов, имеющих отношение к совершенному им административному правонарушению, которые по своему первоначальному

¹ См.: Кононов П.И. Указ. соч. С. 267.

целевому назначению выполняют функцию пресечения совершаемого противоправного деяния.

2. Административно-восстановительные меры необходимо отграничивать и от правовосстановительных мер гражданско-правового характера. Речь идет, в частности, о такой мере, как возмещение причиненного противоправным поведением имущественного вреда (убытков, ущерба). По смыслу положений статей 11, 12, 15, главы 25, параграфа 1 главы 59 Гражданского кодекса Российской Федерации такой имущественный вред подлежит его причинителем добровольно либо в судебном порядке, т.е. на основании соответствующего решения суда. В административном порядке возмещение причиненного имущественного вреда производится лишь в исключительных случаях, предусмотренных федеральным законом. В этой связи в случае выявления административно-публичным органом, в частности по результатам проведенного им контрольного (надзорного) мероприятия, факта причинения противоправным действием (бездействием) имущественного вреда физическому лицу или организации данный орган не вправе применить в отношении причинителя вреда меру административного восстановления в виде непосредственного внесудебного взыскания суммы причиненного ущерба. Он вправе лишь возложить на лицо, причинившее имущественный ущерб, посредством выдачи ему соответствующего предписания обязанность по принятию необходимых мер, направленных на возмещение этого ущерба. Возложение такой обязанности и следует рассматривать, с нашей точки зрения, в качестве применяемой в отношении причинителя вреда меры административного восстановления. Полагаем, что аналогичным образом необходимо подходить и к решению вопроса о возмещении неимущественного вреда, в частности, морального вреда, и вреда, причиняемого деловой репутации юридического лица. Что касается возмещения имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением, то в силу прямого указания норм статьи 4.7 КоАП РФ споры о возмещении такого ущерба и вреда рассматриваются исключительно судом в порядке гражданского судопроизводства.

3. Мера административного восстановления, применяемая к лицу, совершившему противоправное деяние, может заключаться в предъявлении к этому лицу требований:

1) исполнить возложенную на него ранее обязанность, неисполнение которой привело к нарушению нормативно установленного режима правовой охраны социально значимых ценностей (например, возложение обязанности выполнить необходимые работы по ремонту здания, невыполнение которых повлекло его повреждение);

2) исполнить новую обязанность, исполнение которой позволит восстановить нормативно требуемый режим правовой охраны социально значимых ценностей, нарушенный вследствие совершения противоправного действия (например, возложение обязанности очистить водный объект от загрязняющих веществ, которые были сброшены в него сточными водами предприятия).

Рассмотрим далее вопросы применения мер административного восстановления в отношении субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Меры административного восстановления, применяемые в сфере предпринимательской деятельности, могут быть определены как предусмотренные и урегулированные нормами административного и (или) административно-процессуального права способы (средства) властного воздействия организационно-правового характера, используемые компетентными административно-публичными органами, их должностными лицами в отношении физических лиц и организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в поведении (действиях, бездействии) которых в ходе осуществления данной деятельности усматриваются признаки нарушений установленных обязательных требований (условий, обязанностей, запретов, ограничений), образующих, в том числе, события административных и иных правонарушений, направленные на понуждение указанных лиц и организаций восстановить (возвратить в нормативно требуемое состояние) нарушенный их

противоправным поведением режим правовой охраны социально значимых ценностей.

Выделим особенности применения административно-восстановительных мер в сфере предпринимательской деятельности.

1. В качестве оснований применения мер административного восстановления в отношении субъектов предпринимательской деятельности выступают нарушения законно установленных обязательных требований, предъявляемых к содержанию и порядку осуществления предпринимательской деятельности в целом или отдельных ее видов, образующие, в том числе, события административных и иных правонарушений (нарушений бюджетного, налогового законодательства, законодательства об обязательном социальном страховании, законодательства о финансовых рынках), совершение которых повлекло причинение физического, имущественного, репутационного или организационного вреда охраняемым социально значимым ценностям.

Охарактеризуем перечисленные виды вреда, который может быть причинен в результате совершения субъектами предпринимательской деятельности указанных нарушений установленных обязательных требований.

Причинение физического вреда может заключаться в: 1) в нарушении нормального физического, химического, биологического состояния объектов окружающей среды (земельных и лесных участков, водных объектов), например в случае их загрязнения вредными веществами, захламления и т.п.; 2) в нарушении нормативно установленного технического состояния объектов (зданий, сооружений, оборудования, механизмов, транспортных средств), например, в случае технической неисправности производственного оборудования, возникшей вследствие его эксплуатации с нарушением установленных требований, в случае разрушения строительных конструкций многоквартирного дома вследствие непроведения работ по их надлежащему содержанию и текущему ремонту.

Причинение имущественного вреда может заключаться в: 1) в причинении убытков государственному или муниципальному бюджету вследствие неуплаты налогов, незаконного расходования выделенных бюджетных средств; 2)

причинении физическим лицам и организациям убытков в виде имущественного ущерба или неполученной выгоды, возникших, например, вследствие незаконного взимания платы за содержание общего имущества многоквартирных домов, оказание коммунальных услуг, за пользование кредитом, незаконного пользования чужим товарным знаком и т.п.; 3) в уничтожении или повреждении чужого имущества, например, в случае повреждения автомобильной дороги вследствие ее ненадлежащего содержания и (или) ремонта.

Причинение репутационного вреда может заключаться в умалении положительной деловой репутации юридического лица или индивидуального предпринимателя, например, вследствие распространения в средствах массовой информации недостоверной информации о них и (или) об их деятельности, ненадлежащей рекламы.

Причинение организационного вреда может заключаться в нарушении производственно-технологического режима (цикла) работы организации, эксплуатации зданий, сооружений, оборудования, механизмов, транспортных средств, непроведении нормативно установленных обязательных профилактических мероприятий (осмотров, обследований и т.п.), непредставлении в компетентные органы публичной власти нормативно установленных обязательных сведений и документов (деклараций, отчетов и т.п.).

2. Целью применения административно-восстановительных мер выступает обеспечение восстановления (возвращения в нормативно требуемое состояние) нарушенного противоправным поведением субъекта предпринимательской деятельности режима правовой охраны социально значимых ценностей посредством устранения вреда, причиненного данным ценностям.

3. Меры административного восстановления применяются в сфере предпринимательской деятельности, как правило, органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля по результатам проведенных ими контрольных (надзорных) мероприятий (в их понимании, не ограниченном рамками Закона № 248-ФЗ), в случае выявления в ходе таких мероприятий признаков нарушений законодательно установленных обязательных требований,

образующих, в том числе, события соответствующих административных и иных правонарушений, совершение которых повлекло причинение физического, имущественного, репутационного или организационного вреда охраняемым социально значимым ценностям.

4. К способам административного (внесудебного) восстановления нарушенного в процессе осуществления предпринимательской деятельности режима правовой охраны социально значимых ценностей относятся применяемые компетентными административно-публичными органами средства организационно-правового воздействия на субъектов указанной деятельности. Целью применения таких средств является понуждение юридических лиц, их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей к устранению вреда, причиненного указанным ценностям их противоправным поведением. В качестве средств организационно-правового воздействия восстановительного характера, с нашей точки зрения, необходимо рассматривать:

1) возложение компетентным административно-публичным органом на субъекта предпринимательской деятельности посредством выдачи ему обязательного для исполнения предписания, издания иного правоприменительного административного акта обязанности по совершению действий, направленных на устранение причиненного им вреда охраняемым социально значимым ценностям (например, обязанностей по восстановлению поврежденных элементов общего имущества многоквартирного дома, проведению работ по очистке водного объекта от загрязняющих веществ, восстановлению нарушенного плодородного слоя почвы, по демонтажу незаконно установленной информационной или рекламной конструкции, по удалению с сайта в сети «Интернет» информации, дискредитирующей юридическое лицо, и т.п.).¹

¹ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 25.02.2021 г. по делу № А60-5000/2020; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.12.2022 г. по делу № А76-10242/2022; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 06.03.2023 г. по делу № А56-119480/2021; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.07.2019 г. по делу № А45-33660/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 09.06.2020 г. по делу № А32-21080/2019; Постановления Арбитражного

2) принятие компетентным административно-публичным органом решения, совершения им властных действий, непосредственно направленных на устранение причиненного субъектом предпринимательской деятельности вреда охраняемым социально значимым ценностям (например, совершение действий по принудительному демонтажу (в случае неисполнения в добровольном порядке обязанности по демонтажу) незаконно возведенного строения, незаконно установленной рекламной конструкции с последующей компенсацией нарушителем расходов, связанных с проведением соответствующих работ).¹

5. Правовыми формами применения мер административного восстановления в отношении субъектов предпринимательской деятельности выступают: 1) вынесение компетентными административно-публичными органами в отношении субъектов предпринимательской деятельности письменных предписаний, иных административных актов, возлагающих обязанности по устранению в определенные сроки вреда, причиненного охраняемым социально значимым ценностям; 2) совершение компетентными административно-публичными органами властных административных действий, направленных на принудительное исполнение обязанностей по устранению вреда, причиненного охраняемым социально значимым ценностям, возложенных ранее на субъектов предпринимательской деятельности, но не исполненных ими добровольно в установленные сроки.

Рассмотрим далее более подробно применение в отношении субъектов предпринимательской деятельности такой административно-принудительной меры как демонтаж (снос) незаконно размещенных на земельных участках

суда Волго-Вятского округа от 05.03.2020 г. по делу № А29-15402/2017, от 27.10.2022 г. по делу № А82-10650/2021; Постановления Арбитражного суда Центрального округа от 25.11.2021 г. по делу № А48-6046/2020, от 28.06.2022 г. по делу № А64-3268/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

¹ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2020 г. № 302-ЭС19-26696 по делу № А19-20332/2018; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 18.03.2021 г. по делу № А65-5737/2020; Постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.03.2023 г. по делу № А21-2354/2022, от 02.05.2023 г. по делу № А56-37079/2022; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.05.2023 г. по делу № А60-29519/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

объектов, используемых в процессе осуществления указанной деятельности, в частности, нестационарных торговых объектов (павильонов, киосков и т.п.), наружных рекламных конструкций.

Общие правовые основы применения указанной меры федеральным законодательством не определены. Более того вопросы установления порядка принудительного демонтажа объектов, используемых в процессе предпринимательской деятельности, в частности, нестационарных торговых объектов и рекламных конструкций, отнесены федеральным законодателем к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления применительно к соответствующим муниципальным образованиям, что не способствует их единообразному правовому регулированию. Помимо этого, необходимо отметить, что и в отечественной науке административного права до настоящего времени не разработаны основы теории принудительного демонтажа (сноса) объектов как меры административного принуждения, а именно вопросы понимания правовой сущности данной меры, оснований, порядка и юридических последствий ее применения. В литературе по административному праву снос самовольно возведенных строений и сооружений относят как к числу мер административного пресечения, направленных на принудительное прекращение противоправного поведения¹, так и к административно-восстановительным мерам, целью применения которых является восстановление нарушенного правового положения посредством понуждения к исполнению лицом ранее возложенной на него, но не исполненной добровольно обязанности.²

Как было отмечено во втором параграфе первой главы настоящей диссертации, наша позиция сводится к тому, что принудительный демонтаж (снос) объектов следует квалифицировать одновременно и как меру

¹ См., напр.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Указ. соч. С. 201.

² См., напр.: Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учеб. пособ. Пермь, 1969. С. 157, 174-179; Общее административное право: учеб. в 2 ч. Ч. 2. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд. дом ВГУ, 2017. С. 28-29; Макарейко Н.В. Административное право: учеб. пособ. для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 178.

административного пресечения и как меру административного восстановления. Двойственность правовой природы данной меры обуславливается тем, что ее применение, с одной стороны, позволяет пресечь (прекратить) незаконное размещение на земельном участке какого-либо объекта посредством его демонтажа, а с другой стороны, - восстановить первоначальный правовой режим этого земельного участка посредством освобождения его от обременения в виде размещения на нем указанного объекта.

Анализ положений действующего федерального законодательства, в частности статьи 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 19 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе», нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹ и приведенной выше судебной практики показывает, что принудительный демонтаж (снос) объектов (строений, сооружений, конструкций), размещенных субъектами предпринимательской деятельности на земельных участках при отсутствии законных оснований (правового акта, специального разрешения или договора), осуществляется по решению компетентного органа исполнительной власти, органа местного самоуправления или суда только в случае неисполнения указанными субъектами в добровольном порядке возложенной на них соответствующим требованием обязанности по демонтажу (сносу) таких объектов. Таким образом, принудительный демонтаж (снос) объекта направлен на обеспечение исполнения неисполненной владельцем данного объекта обязанности по его демонтажу (сносу) в целях приведения земельного участка, на котором он был возведен (установлен), в первоначальное положение, то есть на освобождение его от обременения незаконно размещенным объектом. Тем самым устраняется последствие допущенного нарушения в виде неправомерного размещения объекта и восстанавливается нарушенный таким

¹ См., напр.: Постановление Администрации муниципального района «Княжпогостский» Республики Коми от 25.08.2020 г. № 560; Постановление Администрации городского округа г. Переславль-Залесский Ярославской области от 30.11.2017 г. № ПОС 03-1695/17 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

размещением земельно-правовой и градостроительный режим соответствующего земельного участка.

К числу основных правил применения такой административно-восстановительной меры, как демонтаж (снос) незаконно размещенного объекта, используемого в предпринимательской деятельности, которые сформировались в процессе соответствующей административной и судебной практики, можно отнести следующие положения:

1) основанием для принудительного демонтажа (сноса) объекта является размещение его на земельном участке в нарушение установленного действующим законодательством порядка (без заключения соответствующего договора с правообладателем земельного участка (аренды, размещения нестационарного торгового объекта), без получения соответствующего разрешения (на строительство, на размещение рекламной конструкции)) или с нарушением обязательных требований, установленных в отношении самого объекта (градостроительные требования, требования к параметрам рекламных конструкций и т.п.);

2) решение о демонтаже (сносе) объекта, не соответствующего установленным обязательным требованиям, может быть принято только в случае невозможности приведения данного объекта в соответствие с этими требованиями (например, невозможности его реконструкции, демонтажа отдельных частей и т.п.);

3) демонтаж (снос) объекта производится на основании выраженного в письменной форме требования компетентного административно-публичного органа самим владельцем данного объекта в установленный срок, а в случае неисполнения им этой обязанности-соответствующим органом на основании его решения или решения компетентного арбитражного суда.

В тоже время перечисленные правила в обозначенном систематизированном виде не закреплены в действующем федеральном законодательстве. В этой связи полагаем необходимым предусмотреть в соответствующих федеральных законах, регулирующих отношения в сфере землепользования и градостроительства,

основанный на обозначенных выше правилах четкий алгоритм принятия решений и совершения действий, направленных на осуществление принудительного демонтажа (сноса) незаконно размещенных на земельных участках объектов с указанием исчерпывающего перечня оснований для их принятия и совершения и последовательной юридической процедуры их реализации.

§ 3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые в сфере предпринимательской деятельности

В случае выявления компетентными административно-публичными органами административных правонарушений, совершаемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в процессе осуществления ими предпринимательской деятельности, нередко применяются меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренные главой 27 КоАП РФ.

В российской науке административного права рассматриваемые меры, как правило, выделяют в отдельную группу мер административного принуждения, обозначаемую термином «меры административно-процессуального обеспечения», под которыми понимаются принудительные меры, применяемые в рамках производства по делам об административных правонарушениях в целях пресечения данных правонарушений, установления личности правонарушителей, поиска и фиксации доказательств по указанным делам, обеспечения своевременного, полного, всестороннего и объективного их рассмотрения.¹ В то же время некоторые ученые-административисты рассматривают все

¹ См., напр.: Аникеенко Ю.Б., Новоселова Н.В. Указ. соч. С. 24-25; Макарейко Н.В. Административное право: учеб. пособ. для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 177-178, 224-225; Россинский Б.В. Административное право и административная ответственность: курс лекций. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 312-313.

предусмотренные главой 27 КоАП РФ принудительные меры в качестве мер административного пресечения.¹ Существует также точка зрения о том, что указанные меры имеют двойное назначение, а именно могут выступать и в качестве мер пресечения административных правонарушений и в качестве мер административно-процессуального обеспечения производства по делам о таких правонарушениях.²

С нашей точки зрения, которая уже в общем была обозначена выше, исходя из анализа положений главы 27 КоАП, содержания и целевой направленности отдельных предусмотренных ею мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (далее-меры обеспечения производства), все эти меры в целом можно подразделить на две группы: 1) меры, прямо направленные на пресечение совершаемых административных правонарушений, и косвенно-на обеспечение в дальнейшем производства по делам об этих правонарушениях, к числу которых можно отнести: доставление, административное задержание, изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, отстранение от управления транспортным средством, задержание транспортного средства, судна, доставленного в порт Российской Федерации, временный запрет деятельности); 2) меры, прямо направленные на обеспечение производства по делам об административных правонарушениях (поиск и фиксацию доказательств по делу, обеспечение их сохранности, явку лиц, участвующих в деле, для совершения процессуальных действий) и не имеющие цели пресечения таких правонарушений, к которым следует отнести: личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осмотр помещений и территорий, досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов, не являющихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, но имеющих доказательственное значение по делу, оценка стоимости изъятых вещей и других

¹ См., напр.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. С.460-461.

² См., напр.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Указ. соч. С. 201-202, 206; Сафонова Л.С. Указ. соч. С. 26.

ценностей, медицинское освидетельствование на состояние опьянения, арест товаров, транспортных средств и иных вещей, арест судна, залог за арестованное судно, привод, помещение иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные учреждения, арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания.

Характеризуя в целом меры обеспечения производства, предусмотренные главой 27 КоАП РФ, необходимо обратить внимание на следующий недостаток в их нормативно-правовом регулировании. Часть 1 статьи 27.1 КоАП РФ определяет общие цели применения всех (любых) мер обеспечения производства. В последующих статьях главы 27 КоАП РФ раскрывается существо отдельных мер обеспечения производства и регламентируется процедура применения каждой из них. Вместе с тем, ни статья 27.1, ни последующие статьи главы 27 КоАП РФ не содержат указаний на поводы и основания для применения как мер обеспечения производства в целом, так и для применения каждой из таких мер. Наличие данного пробела в главе 27 КоАП РФ приводит к тому, что уполномоченные на применение мер обеспечения производства должностные лица административно-публичных органов определяют поводы и основания для применения соответствующих мер исключительно по своему собственному усмотрению. Такая практика применения мер обеспечения производства представляется недопустимой, как несоответствующая принципам законности, обоснованности и правовой определенности административной правоприменительной деятельности.

По нашему мнению, полноценный процессуально-правовой механизм регулирования порядка применения мер обеспечения производства, предусматриваемый КоАП РФ, должен включать в себя следующие обязательные элементы.

1. Общие цели применения мер обеспечения производства, к числу которых следует отнести: 1) пресечение совершаемого административного правонарушения и предотвращение наступления его вредных последствий; 2) обеспечение поиска и фиксации доказательств по возбуждаемому делу об

административном правонарушении и их сохранности; 3) обеспечение возможности осуществления всех предусмотренных законом процессуальных действий по возбуждаемому делу об административном правонарушении, его последующего своевременного, объективного и всестороннего рассмотрения по существу.

2. Поводы для применения мер обеспечения производства, в качестве которых, исходя из того, что данные меры могут применяться при установлении признаков совершаемого или совершенного административного правонарушения, должны выступать обстоятельства, перечисленные в части 1 статьи 28.1 КоАП РФ, т.е. поводы к возбуждению дела об административном правонарушении. В качестве основного повода для применения мер обеспечения производства, направленных на пресечение административного правонарушения, можно назвать непосредственное обнаружение данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (пункт 1 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ).

3. Основания для применения мер обеспечения производства, т.е. фактические данные, характер которых свидетельствует о необходимости применения той или иной предусмотренной главой 27 КоАП РФ меры обеспечения производства. В качестве таких фактических данных могут выступать: характер поведения и состояния физического лица, наличие признаков сокрытия вещей или документов, которые предположительно могут являться орудиями совершения или предметами административного правонарушения, отсутствие физической возможности совершения процессуальных действий (составления протокола об административном правонарушении и других) на месте обнаружения признаков совершаемого или совершенного административного правонарушения.

Рассмотрим далее существо и особенности применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности предусмотренных главой 27 КоАП РФ процессуальных административно-обеспечительных мер.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые в сфере предпринимательской деятельности,

могут быть определены как предусмотренные и урегулированные содержащимися в КоАП РФ нормами административно-процессуального права способы (средства) властного воздействия имущественного или организационно-правового характера, используемые компетентными административно-публичными органами, их должностными лицами в отношении физических лиц и организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в поведении (действиях, бездействии) которых в ходе осуществления данной деятельности усматриваются признаки административных правонарушений, направленные на принудительное прекращение этих правонарушений, поиск и официально-документальную фиксацию доказательств по делам о данных правонарушениях и обеспечение сохранности их носителей.

В отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в случаях совершения ими административных правонарушений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, главным образом применяются следующие предусмотренные главой 27 КоАП РФ меры обеспечения производства: 1) досмотр транспортного средства; 2) осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; 3) изъятие вещей и документов, не являющихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, но имеющих доказательственное значение по делу; 4) арест товаров, транспортных средств и иных вещей. В частности, как показал проведенный анализ составленных в 2021-2023 годах 573 протоколов о применении мер обеспечения производства по делам о совершенных субъектами предпринимательской деятельности административных правонарушениях, 453 из них были составлены по поводу проведения осмотра помещений и территорий, 106-изъятия находящихся в незаконном обороте товаров, 5-досмотра транспортного средства, 9-временного запрета деятельности. При этом ни в одном из изученных нами протоколов не были указаны конкретные факты, послужившие достаточным основанием для применения соответствующей меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

К особенностям применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности предусмотренных главой 27 КоАП РФ административно-процессуальных мер можно отнести следующие их характеристики.

1. Субъектами, в отношении которых или имущества которых применяются меры обеспечения производства, выступают юридические лица в форме коммерческих организаций, их руководители, иные должностные лица, а также индивидуальные предприниматели.

2. Меры обеспечения производства применяются по поводу установления признаков совершаемых или совершенных административных правонарушений, связанных с нарушением нормативно установленных требований осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности (розничной продажи товаров, оборота алкогольной продукции, эксплуатации опасных промышленных объектов, перевозки грузов и пассажиров, содержания общего имущества многоквартирных домов и т.п.).

3. Субъектами, применяющими меры обеспечения производства в отношении субъектов предпринимательской деятельности, в большинстве случаев выступают должностные лица органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, уполномоченные в соответствии с положениями статьи 28.3 КоАП РФ на составление протоколов об административных правонарушениях, совершаемых в соответствующих контролируемых ими сферах предпринимательской деятельности (например, должностные лица органов Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Ространснадзора, Росалкогольрегулирования, различных органов лицензионного контроля).

4. Целями применения рассматриваемых мер обеспечения производства в отношении субъектов предпринимательской деятельности являются: 1) пресечение совершаемых в сфере предпринимательской деятельности административных правонарушений (например, при изъятии реализуемых контрафактных товаров, незаконно находящейся в обороте алкогольной продукции, временном запрете эксплуатации неисправного производственного оборудования, создающего угрозу жизни и здоровью людей, задержании судна,

доставленного в порт Российской Федерации); 2) поиск и официально-документальная фиксация доказательств по делу об административном правонарушении (при досмотре транспортных средств, используемых для перевозки грузов в предпринимательских целях, осмотре помещений и территорий, используемых для осуществления предпринимательской деятельности (магазинов, складов, земельных участков и т.п.); 3) обеспечение сохранности вещей и документов, которые имеют доказательственное значение по делу об административном правонарушении, до рассмотрения данного дела по существу и вступления в силу принятого по нему итогового решения (при изъятии вещей и документов, имеющих доказательственное значение по делу, аресте товаров, транспортных средств и иных вещей).

Перечисленные выше меры обеспечения применяются в отношении субъектов предпринимательской деятельности и используемого ими имущества на стадии возбуждения компетентными административно-публичными органами дел об административных правонарушениях, совершаемых или совершенных в сфере указанной деятельности и предусмотренных, например, статьями 8.2 (несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления),¹ 10.8 (нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки, перегона или убоя животных либо правил заготовки, переработки, хранения или реализации продуктов животноводства),² 14.1 (осуществление предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий, предусмотренных лицензией),³ 14.1.3 (осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.01.2018 г. № Ф05-5308/17 по делу № А40-230202/2016 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

² Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 18.02.2021 г. № Ф03-286/21 по делу № А51-7946/2020 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

³ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.01.2019 г. № Ф09-7922/18 по делу № А47-5627/2018 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

нарушением лицензионных требований,¹ 14.10 (незаконное использование средств индивидуализации товаров (работ, услуг),² 14.16 (нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции),³ 14.43 (нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов)⁴.

Рассмотрим далее особенности применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых в сфере предпринимательской деятельности.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, изъятие у юридического лица или индивидуального предпринимателя вещей и документов (статьи 27.8 и 27.10 КоАП РФ).

Порядок проведения осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов регламентирован положениями статьи 27.8 КоАП РФ. При этом нормы названной статьи, с нашей точки зрения, не в полной мере определяют правила применения рассматриваемой меры обеспечения производства и содержат следующие недостатки: 1) отсутствие определения понятия осмотра помещений, территорий и находящихся там вещей; 2) отсутствие указания на поводы, основания и цели проведения осмотра помещений, территорий и находящихся там вещей; 3) неопределенность понятия «принадлежность помещений и территорий» (принадлежность на каком праве:

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.01.2023 г. № Ф07-18580/22 по делу № А56-30093/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

² Постановление Суда по интеллектуальным правам от 03.03.2022 г. № С01-202/2022 по делу № А41-49632/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

³ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31.01.2023 г. № Ф01-8731/22 по делу № А43-15586/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

⁴ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.03.2021 г. № Ф06-69046/20 по делу № А65-12287/2020 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

только на праве собственности или также на праве аренды, безвозмездного пользования и т.п.); 4) неопределенность понятия «представитель юридического лица, индивидуального предпринимателя» (любой работник юридического лица, индивидуального предпринимателя, находящийся на месте во время проведения осмотра либо только их работник, наделенный организационно-распорядительными или административно-хозяйственными полномочиями). Наличие в нормах статьи 27.8 КоАП РФ обозначенных недостатков и пробелов создает определенные затруднения в оценке законности их применения на практике уполномоченными должностными лицами административно-публичных органов. Так, в частности, в судебной практике неоднозначно решается вопрос о наличии оснований для проведения в порядке статьи 27.8 КоАП РФ осмотра территорий, не принадлежащих на каком-либо праве юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, но используемых ими в процессе осуществления предпринимательской деятельности (территории общего пользования городских и сельских поселений). Позиция одних судов заключается в том, что в целях фиксации совершаемых на таких территориях административных правонарушений необходимо проведение ее осмотра в соответствии с требованиями статьи 27.8 КоАП РФ,¹ а другие суды полагают, что проведение такого осмотра не требуется.² Кроме того, при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании постановлений административно-публичных органов о назначении субъектам предпринимательской деятельности административных наказаний достаточно часто возникает вопрос о необходимости проведения осмотра по правилам статьи 27.8 КоАП РФ в случаях, когда факты, которые могли быть получены в ходе такого осмотра, уже зафиксированы в рамках проведенного ранее в соответствии с положениями

¹ См., напр.: Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 19.07.2021 г. по делу № А07-22980/2020, от 07.03.2023 г. по делу № А07-7029/2022 // Доступ из СПС «Консультант плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

² См., напр.: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 18.08.2023 г. по делу № А33-29280/2022; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 31.05.2023 г. по делу № А56-21924/2022 // Доступ из СПС «Консультант плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

федерального законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле контрольного (надзорного) мероприятия (проверки, рейдового осмотра и т.п.) и отражены в соответствующем акте. Суды, как правило, дают отрицательный ответ на обозначенный вопрос, полагая, что соответствующий акт контрольного (надзорного) мероприятия является достаточным доказательством по делу об административном правонарушении и при наличии такого акта проведение осмотра в порядке статьи 27.8 КоАП РФ не требуется.¹ Представляется, что такой подход является разумным и обоснованным. Относительно также постоянно возникающего на практике вопроса о том, какое лицо вправе выступать представителем юридического лица или индивидуального предпринимателя при проведении осмотра помещений и территорий в соответствии с положениями статьи 27.8 КоАП РФ, арбитражные суды занимают единообразную позицию, согласно которой таким представителем может являться любой их работник (например, директор, продавец магазина и т.п.), имеющий право действовать без предоставления и оформления каких-либо специальных полномочий.²

Нам представляется, что при обнаружении признаков административного правонарушения осмотр может быть проведен в отношении территорий, помещений и иных объектов, используемых юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями в целях осуществления предпринимательской деятельности на любом законном основании (правах собственности, аренды, безвозмездного пользования, хозяйственного ведения, оперативного управления и т.д.). При проведении такого осмотра в качестве представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, с нашей

¹ См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15.11.2018 г. по делу № А56-79466/2017; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.01.2021 г. по делу № А07-10681/2020 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

² См., напр.: Постановление Суда по интеллектуальным правам от 21.05.2021 г. по делу № А35-5283/2020; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 24.11.2020 г. по делу № А65-4590/2020; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 08.10.2021 г. по делу № А04-3193/2021; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 09.06.2022 г. по делу № А60-43602/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

точки зрения, может присутствовать любой их работник, действующий от их имени как на основании соответствующей доверенности, решения (приказа), так и на основании заключенного с ним трудового или гражданско-правового договора.

Правила изъятия вещей и документов, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении, обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, установлены положениями статьи 27.10 КоАП РФ. При этом данной статьей не определены основания и цели изъятия вещей и документов. Анализ административно-юрисдикционной и судебной практики применения положений статьи 27.10 КоАП РФ в отношении субъектов предпринимательской деятельности показывает, что принудительному изъятию подвергаются, как правило, вещи (товары), находящиеся в незаконном обороте (без соответствующих товаро-транспортных документов, документов, удостоверяющих качество и безопасность продукции), либо не соответствующие требованиям, установленным к их качеству и безопасности. К числу таких вещей (товаров, продукции) в первую очередь относятся пищевая, алкогольная и спиртосодержащая продукция, товары, содержащие незаконное воспроизведение чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров.¹ Изъятие соответствующих товаров (продукции), по нашему мнению, преследует цели: 1) пресечения их незаконного оборота (реализации); 2) предотвращение наступления вредных последствий их оборота (реализации) для

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16.03.2022 г. по делу № А65-16158/2021; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26.05.2022 г. по делу № А03-6901/2021; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 04.08.2023 г. по делу № А82-13534/2022; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28.07.2023 г. по делу № А60-37880/2022; Постановление Суда по интеллектуальным правам от 21.07.2023 г. по делу № А40-134433/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

потребителей и иных заинтересованных лиц; 3) обеспечение сохранности их как вещественных доказательств по делу об административном правонарушении.

В соответствии с нормой части 5 статьи 27.10 КоАП РФ изъятие вещей и документов официально-документально должно фиксироваться посредством составления специального протокола об изъятии либо посредством отражения соответствующих сведений в протоколах о доставлении, об осмотре места совершения административного правонарушения или об административном задержании. Вместе с тем, на практике изъятие вещей и документов, обнаруженных в ходе осмотра помещений и территорий, нередко производится непосредственно во время такого осмотра. При этом факт изъятия указанных вещей и документов отражается непосредственно в протоколе осмотра без составления отдельного протокола об их изъятии, что представляется вполне оправданным и целесообразным с точки зрения экономии процессуального времени и упрощения процессуальных процедур.¹

Временный запрет деятельности (статья 27.16 КоАП РФ).

Временный запрет деятельности, с точки зрения формально-юридической (глава 27 КоАП РФ), подлежит отнесению к группе процессуальных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В то же время, исходя из первичного, непосредственного целевого назначения рассматриваемой меры ее следует признать мерой административного пресечения совершаемых административных правонарушений. Такой подход к пониманию правовой природы временного запрета деятельности поддерживается и некоторыми ведущими учеными-административистами.² Пресекательная сущность временного запрета деятельности заключается в том, что ее применение влечет как юридическое, так и фактическое прекращение деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, эксплуатации ими

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 02.02.2023 г. по делу № А09-11352/2021; Решение Арбитражного суда Московской области от 17.05.2023 г. по делу № А41-25832/2023; Решение Арбитражного суда Кировской области от 29.08.2023 г. по делу № А28-4863/2023 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

² См., напр.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Указ. соч. С. 205-206.

каких-либо объектов, механизмов, оборудования, осуществляемых с нарушением установленных обязательных требований, образующим признаки административного правонарушения.

Временный запрет деятельности применяется в отношении субъектов предпринимательской деятельности, как правило, по результатам проведенных органами государственного контроля (надзора) в общем порядке, предусмотренном Законом № 248-ФЗ контрольных (надзорных) мероприятий и при установлении в действиях (бездействии) указанных субъектов признаков каких-либо административных правонарушений. Рассматриваемая мера может применяться в случае установления фактов нарушения обязательных требований (требований промышленной, пожарной безопасности, требований технических регламентов, санитарно-эпидемиологических, экологических, градостроительных требований и т.п.) образующих события соответствующих административных правонарушений, в ходе осуществления различных видов предпринимательской деятельности (производственной, торговой, транспортной, строительной и т.п.). Основываясь на общих положениях статьи 27.16 КоАП РФ и материалах судебной практики их применения, выделим следующие основные черты временного запрета на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности как меры административного пресечения.

1. Временный запрет деятельности может применяться как в отношении отдельного вида предпринимательской деятельности в целом, например, в случае грубого нарушения требований и условий осуществления лицензируемого вида предпринимательской деятельности (часть 4 статьи 14.1 КоАП РФ), так и в части выполнения отдельных видов работ, оказания отдельных видов услуг в рамках определенного вида предпринимательской деятельности, например, в случае строительства, реконструкции конкретного объекта без разрешения на строительство (часть 1 статьи 9.5 КоАП РФ).

2. Временный запрет деятельности может заключаться во временном, на срок до рассмотрения дела об административном правонарушении судом или

должностными лицами, указанными в пунктах 1 и 4 части 2 статьи 23.31 КоАП РФ:

- 1) прекращении деятельности юридического лица в целом¹;
- 2) прекращении деятельности филиала, представительства, структурного подразделения юридического лица;
- 3) прекращении деятельности индивидуального предпринимателя²;
- 4) прекращении деятельности отдельных производственных участков юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения или индивидуального предпринимателя³;
- 5) прекращении юридическим лицом, его филиалом, представительством, структурным подразделением или индивидуальным предпринимателем отдельных видов деятельности (работ, услуг), например, строительных, ремонтных работ⁴;
- 6) прекращении эксплуатации юридическим лицом, его филиалом, представительством, структурным подразделением, индивидуальным предпринимателем агрегатов, объектов, зданий или сооружений (например, подъемного крана, газораспределительного оборудования, здания и оборудования котельной, помещения с неисправной системой пожаротушения и т.п.), используемых ими в процессе осуществления предпринимательской деятельности.⁵

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 03.09.2021 г. по делу № А55-24847/2020 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

² См., напр.: Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 13.06. 2019 г. № 06АП-2177/19 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

³ См., напр.: Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 12.09.2019 г. № 11-АД19-25 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

⁴ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.03.2023 г. по делу № А40-99515/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

⁵ См. напр.: Постановления Арбитражного суда Московского округа от 07.06.2023 г. по делу № А40-125601/2022; от 18.07.2023 г. по делу № А40-152815/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

3. Юридикто-фактическим основанием для применения временного запрета деятельности может служить выявление в действиях (бездействии) юридического лица или индивидуального предпринимателя признаков события административного правонарушения, за совершение которого статьей (частью статьи) Особенной части КоАП РФ в качестве одной из мер их административного наказания предусмотрено административное приостановление деятельности.

4. При наличии установленного факта совершения субъектом предпринимательства указанного выше административного правонарушения обязательным условием для применения в отношении данного субъекта временного запрета деятельности является необходимость предотвращения созданной совершенным им правонарушением непосредственной 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, а также возникновение иных обстоятельств, перечисленных в части 1 статьи 27.16 КоАП РФ. При этом рассматриваемая мера может быть применена лишь в тех случаях, когда предотвращение перечисленных выше обстоятельств невозможно иными способами. Очевидно, что оценка наличия обозначенных условий находится в пределах административного усмотрения должностных лиц административно-публичных органов, уполномоченных на применение такой административно-принудительной меры как временный запрет деятельности. Согласно части 3 статьи 27.16 КоАП РФ о временном запрете деятельности составляется протокол, в котором, в числе прочего, должно быть указано основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Таким образом, должностное лицо, применяющее временный запрет деятельности, обязано указать в протоколе хотя бы одно из обстоятельств, из числа перечисленных в части 1 статьи 27.16 КоАП, послужившее основанием для применения данной меры (например, наличие непосредственной угрозы здоровью людей), а также

обосновать невозможность предотвращения этого обстоятельства какими-либо иными способами. В некоторых случаях наличие непосредственной угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям очевидно и на стадии возбуждения дела об административном правонарушении и применения мер обеспечения производства по этому делу не требует специального обоснования. Имеются в виду, в частности, случаи эксплуатации механизмов и оборудования в аварийном режиме, нарушение запрета на сброс загрязняющих веществ на земельные участки, в водные объекты и т.п. В подобных ситуациях применение такой административно-принудительной меры как временный запрет эксплуатации соответствующих механизмов и оборудования, безусловно, является обоснованным.¹ В то же время, если в деятельности контролируемого лица выявлены нарушения обязательных требований, сам факт наличия которых со всей очевидностью не свидетельствует о создании ими непосредственной угрозы охраняемым законом ценностям (жизни, здоровью людей, окружающей среде и т.п.), должностное лицо контрольно-надзорного органа обязано в составляемом им протоколе о временном запрете деятельности привести обоснование создания данным фактом указанной угрозы. К сожалению, на практике такое обоснование приводится далеко не всегда. Например, по одному из рассмотренных арбитражным судом дел был установлен факт выявления территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека нарушений санитарно-эпидемиологических требований в части загрузки и хранения товаров в помещении магазина, наличие которых само по себе не свидетельствовало о создании непосредственной угрозы жизни и здоровью людей. Однако, несмотря на это, указанный орган без достаточного обоснования применил в отношении юридического лица, в деятельности которого были выявлены названные нарушения, временный запрет деятельности, признанный в дальнейшем арбитражным судом незаконным. При этом в судебном акте по обозначенному

¹ См. напр.: Постановления Арбитражного суда Московского округа от 05.04.2022 г. по делу № А40-152815/2021; от 08.04.2022 г. по делу № А40-152973/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

делу обращено внимание на то, что по смыслу норм части 1 статьи 27.16 КоАП РФ угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан должна быть не предполагаемой, а непосредственной и ответчик должен был доказать факт наличия именно такой угрозы, а также факт невозможности ее устранения иными способами, кроме применения временного запрета деятельности, чего им сделано не было.¹

Кроме того, при применении временного запрета деятельности возникает также вопрос о соразмерности данной принудительной меры характеру и (или) последствиям совершенного нарушения законно установленных обязательных требований, образующего событие предусмотренного Особенной частью КоАП РФ административного правонарушения. Имеется в виду вопрос о необходимости установления запрета на осуществление юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности в полном объеме в случае установления с его стороны нарушения обязательных требований только в части эксплуатации отдельных объектов, механизмов, оборудования. Нормы статьи 27.16 КоАП РФ не содержат ответа на этот вопрос.

С учетом вышеизложенного, в целях обеспечения законного и обоснованного применения уполномоченными должностными лицами административно-публичных органов мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях полагаем необходимым внести изменения и дополнения в статьи 27.8, 27.10, 27.16 КоАП РФ в части определения понятия осмотра территорий и помещений, исчерпывающего перечня оснований для его проведения, конкретизации круга представителей юридического лица и индивидуального предпринимателя, уполномоченных на участие в проведении осмотра, установления исчерпывающего перечня конкретных оснований и условий изъятия вещей и документов, введения временного запрета деятельности. Конкретизация соответствующих нормативных положений приводится в приложении к настоящей диссертации.

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.07.2021 г. по делу № А40-215826/2020 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

§ 4. Административно-правовые санкции, не являющиеся административными наказаниями, применяемые в сфере предпринимательской деятельности

Действующим в настоящее время федеральным законодательством за совершение субъектами предпринимательской деятельности (юридическими лицами, их руководителями и индивидуальными предпринимателями) нарушений нормативно установленных требований (условий, обязанностей, ограничений и запретов) помимо мер административной ответственности (административных наказаний, установленных КоАП РФ) предусмотрено также применение и других принудительных мер наказательного характера-административно-правовых санкций, аналогичных по своей правовой природе и юридически значимым последствиям административным наказаниям. Общие подходы к пониманию сущности и оснований применения указанных административно-правовых санкций, не отнесенных законодателем к административным наказаниям, были изложены нами в параграфах 1-2 первой главы настоящего исследования.

Рассмотрим особенности применения обозначенных административно-принудительных мер в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Данные меры далее по тексту будут именоваться нами термином «административно-правовые санкции», рамками которого не охватываются административные наказания, предусмотренные КоАП РФ.

1. Основанием для применения административно-правовых санкций в отношении субъекта предпринимательской деятельности (юридического лица, его руководителя, индивидуального предпринимателя) может являться совершение им в сфере предпринимательской деятельности административного правонарушения или иного нарушения нормативно установленных обязательных требований, формально не отнесенного законодателем к числу административных правонарушений (например, нарушения законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности, о банках и банковской деятельности, о

финансовых рынках, об обязательном социальном страховании, об исполнительном производстве, антимонопольного законодательства).

2. В качестве субъектов, уполномоченных на применение административно-правовых санкций в сфере предпринимательской деятельности, выступают компетентные административно-публичные органы, осуществляющие в данной сфере определенные виды государственного контроля (надзора) (например, Центральный Банк Российской Федерации, антимонопольные органы, органы государственного жилищного надзора), а также арбитражные суды (в части аннулирования лицензий, прекращения отдельных прав в сфере предпринимательской деятельности).

3. По своему содержанию административно-правовые санкции представляют собой предусмотренные действующим федеральным административным законодательством (например, законодательством о лицензировании, антимонопольным законодательством) меры принудительно-наказательного воздействия на субъектов предпринимательской деятельности, влекущие для последних негативные последствия в виде лишений (ограничений) имущественного, организационного и (или) репутационного характера, и применяемые по итогам окончательной правовой оценки противоправного поведения указанных субъектов.

Резюмируя вышеизложенное, представляется возможным определить понятие административно-правовых санкций, применяемых в сфере предпринимательской деятельности, следующим образом.

Административно-правовые санкции, не отнесенные законодателем к административным наказаниям, применяемые в сфере предпринимательской деятельности, представляют собой предусмотренные нормами административного права способы (средства) властного воздействия организационно-правового характера, используемые компетентными административно-публичными органами, их должностными лицами и арбитражными судами в отношении субъектов предпринимательской деятельности (юридических лиц, их руководителей, индивидуальных

предпринимателей) в поведении (действиях, бездействии) которых в ходе осуществления ими данной деятельности усматриваются признаки нарушений установленных обязательных требований (условий, обязанностей, запретов, ограничений), образующих, в том числе, события административных и иных правонарушений, влекущие для указанных субъектов лишения имущественного, организационного и (или) репутационного характера, направленные на их наказание и предупреждение совершения ими новых нарушений обязательных требований и соответствующих правонарушений.

Рассмотрим далее существо и особенности применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности отдельных административно-правовых санкций.

Аннулирование лицензий и иных специальных разрешений, предоставленных на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности, совершение отдельных действий в сфере предпринимательства.

Одной из мер административного принуждения, применяемой в отношении коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в случае нарушения ими обязательных требований, установленных при осуществлении отдельных лицензируемых видов деятельности или при совершении отдельных публично разрешенных действий, является аннулирование, то есть прекращение действия, соответствующей лицензии или иного специального разрешения. Несмотря на нормативное закрепление данной меры в значительном числе федеральных законов, ее правовая природа до настоящего времени однозначно не определена.

В отечественной административно-правовой науке существуют различные подходы к пониманию юридической сущности аннулирования лицензии или иного специального разрешения как административно-принудительной меры.

В частности, отдельные ученые относят аннулирование (отзыв) лицензии к числу административно-предупредительных мер, полагая, что ее применение направлено на предупреждение правонарушений, недопущение их отрицательных

последствий, исключение возможности совершения нарушений.¹ Другая группа исследователей рассматривает аннулирование (отзыв) лицензии в качестве меры административного пресечения, применяемой за совершение нарушений лицензионных условий осуществления соответствующих видов деятельности, и направленной на прекращение таких нарушений.² А.И. Стахов включает аннулирование лицензии в группу выделяемых им превентивно-пресекаательно-восстановительных мер, применение которых направлено на предупреждение, выявление и пресечение противоправных деяний, не признаваемых законодателем административными правонарушениями, а также на восстановление нарушенного такими деяниями правового положения.³ В последнее время в литературе приводятся также заслуживающие внимания доводы о необходимости отнесения аннулирования лицензии к числу мер административной ответственности по аналогии с таким предусмотренным статьей 3.8 КоАП РФ административным наказанием как лишение специального права.⁴ Нужно отметить, что в учебной и научно-практической литературе вопросы применения такой меры как аннулирование лицензии или иного специального разрешения рассматриваются весьма поверхностно, без глубокого научного и правоприменительного анализа. В частности, в некоторых изданных в последнее время серьезных работах, посвященных исследованию лицензионно-разрешительной деятельности, оценка правовой сущности и оснований применения рассматриваемой меры вообще не

¹ См.: напр.: Каплунов А.И. О классификации мер административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 282; Административное право: учебник для СПО / под общ. ред. А.В. Зубача. М.: Юрайт, 2019. С. 271-272.

² См., напр.: Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М.: Эксмо, 2006. С. 327-328; Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России. Нижний Новгород, 2002. С. 78-80; Овчарова Е.В. Пресекательные и обеспечительные меры административного принуждения в производстве по делам об административных правонарушениях законодательства о налогах и сборах: дихотомия или сходство // Административное право и процесс. 2019. № 1. С. 45-46; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: РГ-Пресс, 2020. С. 201.

³ См.: Стахов А.И. Новые подходы к пониманию административного деликта в системе административных правоотношений // Российский юридический журнал. 2019. № 4. С. 89.

⁴ См., напр.: Агапов А.Б. Политико-правовые предпосылки реформирования законодательства об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 58-59; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проект/ под общ. ред. А.А. Агеева. М.: Проспект, 2017. С. 27-28.

дается, авторы, в лучшем случае, ограничиваются лишь изложением соответствующего нормативного материала.¹

Как разъяснил Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в пункте 20 Постановления Пленума от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» приостановление (аннулирование) лицензии не является административным наказанием в смысле КоАП РФ, а представляет собой специальную предупредительную меру, непосредственно связанную со спецификой деятельности, при осуществлении которой могут затрагиваться конституционные права и свободы, а также права и законные интересы других лиц.

Таким образом, вопрос о сущности аннулирования лицензии или иного специального разрешения как меры административного принуждения в административно-правовой науке, а также на практике решается весьма неоднозначно. Кроме того, многие спорные вопросы содержания, оснований и порядка применения указанной административно-правовой меры вообще не являлись объектом научного исследования.

В целях определения подходов к решению обозначенных вопросов обратимся к анализу действующего федерального лицензионно-разрешительного законодательства и судебной практики применения его отдельных положений.

Изучение норм статьи 20 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее-Закон о лицензировании) показывает, что такая мера принудительного воздействия, как аннулирование выданной лицу лицензии применяется судом на основании заявления лицензирующего органа в следующих случаях:

1) если в установленный судом, уполномоченным должностным лицом лицензирующего органа срок административного наказания в виде

¹ См., напр.: Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Разрешительная деятельность в Российской Федерации. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. С. 35-54; Стандзень Л.В., Агапов А.Б. Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти: учебное пособие для магистров. М.: Проспект, 2019. С. 118-121.

административного приостановления деятельности и приостановления действия лицензии или в установленный лицензирующим органом срок исполнения вновь выданного предписания лицензиат не устранил грубое нарушение лицензионных требований;

2) если по истечении срока приостановления действия лицензии лицензиатом не устранены грубые нарушения лицензионных требований, выявленные в рамках процедуры периодического подтверждения соответствия лицензиата лицензионным требованиям или в рамках процедуры оценки соответствия лицензиата лицензионным требованиям.

Иными словами, основанием для принудительного аннулирования лицензии, является грубое нарушение лицензиатом нормативно закрепленных лицензионных требований осуществления соответствующего вида деятельности и неустранение таких нарушений в установленный срок. Аналогичные по сути основания для аннулирования лицензий и иных специальных разрешений и прекращения предусмотренных ими прав с определением конкретного перечня нарушений лицензионных требований предусмотрены и нормами некоторых специальных федеральных законов применительно к регулируемым им видам предпринимательской деятельности, например, статьей 20 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее-Закон № 171-ФЗ) (в части лицензий на оборот указанной продукции), статьей 9 Федерального закона от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (в части разрешений на право организации рынка), статьей 20 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее-Закон о недрах) (в части лицензий на пользование недрами), статьей 19 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее-Закон о рекламе) (в части разрешений на размещение рекламных конструкций) статьей 37 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в части разрешений

на добычу (вылов) водных биоресурсов), статьей 199 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее-ЖК РФ) (в части лицензий на управление многоквартирными домами), статьей 11.5 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (в части лицензий на охранную деятельность). Вместе с тем изучение норм перечисленных федеральных законов показывает, что законодатель в числе оснований для досрочного принудительного аннулирования соответствующих лицензий и разрешений помимо нарушения владельцами этих лицензий и разрешений установленных нормативными правовыми актами лицензионных требований указывает также и иные обстоятельства. К числу таких обстоятельств, в частности, отнесена нереализация лицом предоставленного ему полученной лицензией или иным специальным разрешением права (например, права на размещение рекламной конструкции, на пользование участком недр) в течение определенного периода времени с момента возникновения такого права (с даты выдачи лицензии или иного специального разрешения). В этой связи возникает вопрос о возможности применения такой серьезной меры административного принуждения, как досрочное принудительное аннулирование лицензии или иного специального разрешения, ограничивающей, по сути, гражданскую правоспособность субъектов предпринимательской деятельности, только лишь по основанию неиспользования предоставленного им права при отсутствии с их стороны нарушений нормативно установленных обязательных требований. Кроме того, в некоторых случаях, предусмотренных действующим федеральным законодательством, допускается прекращение действия выданных специальных разрешений при возникновении иных юридических фактов, не обусловленных противоправным поведением лиц, которым выданы такие разрешения. Например, в силу части 21.1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации действие разрешения на строительство может быть прекращено на основании решения уполномоченного органа исполнительной власти или местного самоуправления, в том числе, в случаях принудительного прекращения права собственности на земельный участок (например, в случае его

изъятия для государственных или муниципальных нужд), расторжения договора аренды или иного договора, на основании которого возникло право на земельный участок, прекращения права пользования недрами, если разрешение на строительство выдано в отношении земельного участка, предоставленного пользователю недр.

Еще одним вопросом, требующим научного и нормативно-правового разрешения, является вопрос о критериях оценки наличия и существенности обстоятельств, служащих основанием для возбуждения дела об аннулировании лицензии или иного специального разрешения, которыми должен руководствоваться арбитражный суд при принятии решения по такому делу. Возникновение этого вопроса обусловлено тем, что федеральные законы, предусматривающие применение такой меры как аннулирование лицензии или иного специального разрешения, оставляют принятие окончательного решения об аннулировании на усмотрение суда, а действующий Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее-АПК РФ) вообще не регламентирует порядок рассмотрения соответствующих дел, в том числе не определяет указанные выше критерии.

Обозначим наши подходы к пониманию сущности, оснований и порядка применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности такой административно-принудительной меры как аннулирование (прекращение действия) лицензии и иного специального разрешения.

Прежде всего, необходимо отграничить аннулирование (прекращение действия) лицензии или иного специального разрешения как принудительной меры, применение которой обусловлено нарушением лицензионных (разрешительных) требований, от аннулирования лицензии или иного специального разрешения как не принудительной меры, применение которой не связано с нарушением лицензионных (разрешительных) требований, а обусловлено иными фактическими обстоятельствами реализации владельцем лицензии (иного специального разрешения) предоставленного ему права.

В случае, когда в соответствии с приведенными выше положениями федерального лицензионно-разрешительного законодательства аннулирование (прекращение действия) выданных юридическому или физическому лицу лицензии, иного специального разрешения осуществляется в связи с совершенными этим лицом нарушениями лицензионных (разрешительных) требований, такая мера, безусловно, должна квалифицироваться в качестве меры административного принуждения.

В том же случае, когда аннулирование (прекращение действия) лицензии или иного специального разрешения, выданных юридическому или физическому лицу, осуществляется в связи с другими обстоятельствами, не обусловленными противоправным поведением этого лица (например, в связи с добровольным прекращением лицензируемого вида деятельности, с расторжением договора аренды земельного участка, с неиспользованием в течение определенного периода времени предоставленного участка недр), такая мера не может быть отнесена к категории мер административного принуждения. В указанном случае аннулирование (прекращение действия) лицензии или иного специального разрешения, с нашей точки зрения, должно рассматриваться в качестве административно-правового способа подтверждения факта утраты лицом предоставленного ему соответствующего специального права по основаниям, не связанным с нарушениями лицензионных (разрешительных) требований.

Выделим и охарактеризуем далее основные черты аннулирования (прекращения действия) лицензии, иного специального разрешения как меры административного принуждения.

1. Как было подчеркнуто выше, в соответствии с действующим федеральным лицензионно-разрешительным законодательством основанием для аннулирования (прекращения действия) выданной юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю лицензии, иного специального разрешения может служить лишь их противоправное поведение, выражаемое, как правило, в форме грубого (существенного) нарушения установленных соответствующими нормативными правовыми актами, самой лицензией или иным специальным

разрешением требований, предъявляемых к осуществлению лицензируемого (разрешенного) вида деятельности, к совершению разрешенных действий. Перечни грубых нарушений лицензионных требований устанавливаются применительно к отдельным видам деятельности федеральными законами и основанными на них нормативными правовыми актами, в частности, утверждаемыми постановлениями Правительства Российской Федерации положениями о лицензировании соответствующих видов деятельности. Нарушение указанных лицензионных (разрешительных) требований может заключаться в неисполнении или ненадлежащем исполнении возложенных на владельца лицензии или иного специального разрешения публично-правовых обязанностей, несоблюдении или ненадлежащем соблюдении ими установленных запретов или ограничений, несоблюдении установленных условий осуществления лицензируемой (разрешенной) деятельности, совершения разрешенных действий. Кроме того, рассматриваемая административно-принудительная мера по общему правилу подлежит применению лишь после принятия к обладателю лицензии или иного специального разрешения иных мер административного принуждения (приостановление действия лицензии, привлечение к административной ответственности, выдача предписания об устранении допущенных нарушений). Следовательно, аннулирование лицензии или иного специального разрешения является крайней мерой административно-правового реагирования и применяется в случае, если другие ранее использованные административно-принудительные меры не оказали необходимого воздействия на субъекта предпринимательской деятельности и не привели к прекращению им нарушения обязательных (лицензионных) требований и (или) устранению их вредных последствий. Вместе с тем, в ряде случаев, предусмотренных некоторыми федеральными законами, специальные разрешения могут аннулироваться (отменяться) без предварительного применения к их обладателям иных мер административного принуждения. Такие случаи предусмотрены, в частности частью 18 статьи 19 Закона о рекламе и статьей 20 Закона о недрах.

Анализ судебной практики арбитражных судов показывает, что решения об аннулировании выданных субъектам предпринимательской деятельности лицензий принимаются только в случаях выявления в действиях (бездействии) последних грубых нарушений лицензионных требований и составов соответствующих административных правонарушений, за которые они были привлечены к административной ответственности.¹ По делам об аннулировании лицензий на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и разрешений на размещение рекламных конструкций судами особо было подчеркнуто, что такие лицензии и разрешения не могут быть аннулированы (признаны недействительными) при отсутствии со стороны лицензиатов (владельцев разрешений) противоправного поведения, нарушений каких-либо лицензионных (разрешительных) требований.² Кроме того, в ходе рассмотрения дел об аннулировании лицензий арбитражными судами выработан подход, в соответствии с которым при решении вопроса об аннулировании лицензии: 1) не следует ограничиваться формальной констатацией наличия факта нарушения лицензионных требований, не выясняя фактических обстоятельств его совершения; 2) в каждом конкретном случае суд вправе и обязан оценивать служащие основанием для аннулирования лицензии обстоятельства с учетом имеющихся по делу доказательств, характера совершенного нарушения, его последствий, наличия либо отсутствия фактов устранения таких последствий; 3) применение конкретной санкции, ограничивающей конституционное право на осуществление предпринимательской деятельности, должно отвечать

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11.07.2022 г. по делу № А71-5021/2021; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20.01.2023 г. по делу № А05-11203/2021; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.04.2023 г. по делу № А40-197027/2022; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.07.2023 г. по делу № А28-7715/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

² См., напр.: Определения Верховного Суда Российской Федерации от 23.10.2019 № 301-ЭС19-19552, от 17.03.2020 № 307-ЭС19-22051; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.02.2020 по делу № А82-27479/2018 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

требованиям справедливости, быть соразмерным и соответствующим характеру совершенного нарушения лицензионных требований.¹

Обобщая и систематизируя приведенные выше положения федерального лицензионно-разрешительного законодательства, судебную практику его применения в части правового регулирования аннулирования лицензий и иных специальных разрешений, полагаем, что правильным является подход, при котором лицензия или иное специальное разрешение могут быть принудительно аннулированы (отменены, признаны недействительными) только при наличии совокупности следующих условий:

1) обладателем лицензии, иного специального разрешения допущены грубые (существенные) нарушения обязательных (лицензионных) требований, предъявляемых к осуществляемой деятельности, совершаемым действиям, исчерпывающий перечень которых должен быть нормативно определен в соответствующих федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, основанных на них иных нормативных правовых актах;

2) до принятия решения об аннулировании (отмене, признании недействительными) лицензии или иного специального разрешения в отношении их обладателя последовательно должны быть применены следующие меры административного принуждения, направленные на принудительное прекращение совершаемых нарушений обязательных (лицензионных) требований и устранение их вредных последствий: выдача предписания о прекращении совершаемых нарушений и устранении их вредных последствий; приостановление действия лицензии (разрешения) в случае неисполнения выданного предписания с выдачей повторного предписания, которое не было исполнено в установленный срок.

Данные условия, порядок, последовательность и сроки применения к обладателю лицензии или иного специального разрешения указанных мер административного принуждения должны быть нормативно закреплены в Законе

¹ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 16.11.2022 г. по делу № А14-15201/2021; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.04.2023 г. по делу № А60-44147/2022; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 07.08.2023 г. по делу № А64-6174/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

о лицензировании, а также в других федеральных законах, определяющих основания и порядок аннулирования лицензий и иных специальных разрешений. При этом полагаем, что установление в качестве одного из условий применения рассматриваемой принудительной меры привлечение обладателя лицензии или иного специального разрешения к административной ответственности, не является обязательным, поскольку, во-первых, не все нарушения обязательных требований образуют составы соответствующих административных правонарушений, а во-вторых, применение к нарушителю мер административного наказания само по себе не влечет прекращения им противоправной деятельности и устранения ее вредных последствий.

2. Юридическое содержание меры административного принуждения в виде аннулирования (прекращения действия) лицензии или иного специального разрешения, по существу, заключается в бессрочном лишении лица, которому выданы данная лицензия или разрешение, предоставленного ему права на осуществление соответствующего вида деятельности или на совершение отдельных действий. Следовательно, данная мера по своей сути и последствиям применения аналогична такой предусмотренной статьей 3.8 КоАП РФ мере административного наказания, как лишение специального права. В судебной практике аннулирование лицензии квалифицируется в качестве административно-правовой санкции, обладающей всеми признаками меры юридической ответственности. Судами, в частности, отмечается, что такая мера, как аннулирование лицензии по своей правовой природе является административно-правовой санкцией и должна соответствовать требованиям, предъявляемым к подобного рода мерам юридической ответственности. Применение указанной санкции, ограничивающей конституционное право на осуществление предпринимательской деятельности, гражданскую правоспособность лица, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным и соответствующим характеру совершенного правонарушения.¹ Нами полностью

¹ См., напр.: Пункт 45 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 за 2020 г., утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22.07.2020 г.;

разделяется приведенная правовая позиция. В этой связи представляется весьма актуальным рассмотрение и разрешение федеральным законодателем вопроса о возможности отнесения аннулирования лицензии, иного специального разрешения к числу административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ, и внесения в главу 3 данного кодекса либо в проект нового КоАП РФ соответствующих правовых норм.

3. Органами публичной власти, уполномоченными на принятие решений об аннулировании (прекращении действия) лицензий или иных специальных разрешений в соответствии с действующим федеральным законодательством выступают как административно-публичные лицензионно-разрешительные органы (например, в части аннулирования прекращения права пользования недрами, аннулирования разрешений на размещение рекламных конструкций), так и арбитражные суды. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что, как правило, право аннулирования почти всех видов лицензий и многих иных специальных разрешений, выдаваемых субъектам предпринимательской деятельности, предоставлено только суду. Соответственно, возникает вопрос о том, какие критерии были положены законодателем в основу разграничения административных и судебных полномочий по применению рассматриваемой меры административного принуждения. Очевидно, законодатель исходил из значимости для субъектов предпринимательской деятельности, для общества и государства в целом того или иного предоставляемого в разрешительном порядке специального права, а также учитывал характер возможных негативных последствий лишения такого права. Однако использование таких критериев разграничения административного и судебного порядков аннулирования лицензий и иных специальных разрешений является весьма условным. Нам представляется, что при решении рассматриваемого вопроса необходимо руководствоваться следующим подходом.

В тех случаях, когда лицензия или иное специальное разрешение, предоставляют юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на постоянное и долгосрочное (многолетнее) либо бессрочное осуществление отдельного вида предпринимательской деятельности или совершение отдельных действий в сфере предпринимательства они могут быть аннулированы только по решению арбитражного суда.

В тех же случаях, когда лицензия или иное специальное разрешение, предоставляют юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на временное и краткосрочное (в пределах конкретно определенного незначительного (например, годичного) срока или до наступления определенного события (например, до окончания срока действия договора, до окончания строительства объекта и т.п.) осуществление отдельного вида предпринимательской деятельности или совершение отдельных действий в сфере предпринимательства, они могут быть аннулированы по решению соответствующего компетентного административно-публичного органа с обеспечением возможности пересмотра такого решения в судебном порядке.

4. Формально юридически аннулирование лицензии или иного специального разрешения заключается в принятии компетентным административно-публичным (лицензионно-разрешительным) органом, либо арбитражным судом решения о прекращении действия лицензии или иного специального разрешения, предоставленных юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю на осуществление отдельного вида предпринимательской деятельности или на совершение отдельных действий в сфере предпринимательства. Как видно из анализа соответствующих федеральных законов, рассматриваемая административно-принудительная мера может применяться посредством принятия административного решения (административного акта) об аннулировании специального разрешения (например, решение об аннулировании разрешения на размещение рекламной конструкции), о прекращении специального права (например, решение о прекращении права пользования недрами) либо посредством принятия судебного

решения об аннулировании лицензии или иного специального разрешения, о прекращении права (например, решения арбитражного суда об аннулировании лицензии на осуществление розничной продажи алкогольной продукции, об аннулировании разрешений на право организации рынка, на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси).

При этом в действующем федеральном лицензионно-разрешительном законодательстве не раскрывается понятие «аннулирование лицензии или иного специального разрешения». В этой связи полагаем, что в целях обеспечения единообразного понимания и применения рассматриваемой меры в соответствующих федеральных законах необходимо закрепить единое общее определение ее понятия, которое может быть сформулировано следующим образом: «аннулирование (прекращение действия) лицензии, иного специального разрешения». Именно такая формулировка, на наш взгляд, должна использоваться как компетентными административно-публичными органами, так и арбитражными судами при принятии решений о принудительном прекращении действия соответствующих лицензий или разрешений.

5. Как было отмечено выше, судебной практикой был выработан подход, согласно которому применение в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя такой меры, как аннулирование предоставленной ему лицензии или иного специального разрешения, должно быть пропорциональным, то есть соразмерным характеру и последствиям совершенного ими нарушения обязательных (лицензионных) требований. Это означает, что само по себе наличие предусмотренных законом формальных оснований для принятия решения об аннулировании лицензии или иного специального разрешения не влечет автоматического применения данной меры. При рассмотрении соответствующего вопроса (дела) административно-публичный орган или арбитражный суд должны принимать во внимание и оценивать все обстоятельства допущенных нарушений обязательных требований, в том числе, такие как, характер этих нарушений, наличие и степень опасности вредных последствий их совершения, принятие обладателем лицензии или иного

специального разрешения мер по их устранению, наличие объективных препятствий в исполнении возложенной на него обязанности по соблюдению соответствующих требований, возможность возникновения чрезмерного ограничения прав обладателя лицензии или иного специального разрешения, а также причинения вреда общественным, публичным интересам в результате аннулирования соответствующей лицензии или разрешения. Кроме того, при принятии решения об аннулировании лицензии или иного специального разрешения, предоставленных субъектам предпринимательской деятельности, с нашей точки зрения, необходимо дополнительно обращать внимание на два важных социально значимых обстоятельства.

1. В некоторых случаях юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, которым предоставлена лицензия на определенный социально значимый вид деятельности, является в пределах территории соответствующего муниципального образования единственным субъектом, уполномоченным на осуществление данной деятельности, например, деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов. В этой связи аннулирование лицензии на осуществление таких видов деятельности у единственного субъекта, который их осуществляет, может повлечь причинение вреда окружающей среде, создание угрозы жизни и здоровью граждан, общественной безопасности, нарушение прав потребителей соответствующих услуг, что является недопустимым.

2. Обладатель лицензии может осуществлять предусмотренную ею предпринимательскую деятельность на нескольких объектах, в разных территориально обособленных местах, на территориях различных муниципальных образований и даже субъектов Российской Федерации. В этой связи аннулирование лицензии у такого ее обладателя неизбежно повлечет за собой прекращение соответствующей деятельности не только в том месте, по тому адресу, где конкретно было допущено нарушение лицензионных требований, но и во всех других территориально обособленных местах. В связи с этим представляется, что применение в отношении такого обладателя лицензии,

допустившего нарушение лицензионных требований в конкретном месте, административно-правовой санкции в виде аннулирования указанной лицензии на осуществление соответствующей деятельности в целом, во всех местах и на всех предусмотренных ею всех территориях, будет явно непропорциональным допущенному нарушению и чрезмерно излишним ограничением прав лица, которому предоставлена лицензия.

Исключение субъекта предпринимательской деятельности или сведений о нем из различных специальных государственных реестров.

Некоторыми федеральными законами в качестве административно-правовой санкции, применяемой за нарушение нормативно установленных обязательных требований в отдельных сферах предпринимательской деятельности, (например, внешнеэкономической деятельности, деятельности в сфере финансов, таможенного дела, управления многоквартирными домами) предусмотрена такая мера, как исключение субъекта указанной деятельности или сведений о нем из различных государственных реестров.

Так, в соответствии с частью 12 статьи 19 Федерального закона от 18 июля 1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» российское юридическое лицо может быть исключено из реестра российских участников внешнеэкономической деятельности в случаях: 1) несоблюдения условий включения в реестр, предусмотренных законом; 2) привлечения российского юридического лица, его руководителя или других должностных лиц российского юридического лица, выполняющих управленческие функции, связанные с осуществлением внешнеэкономической деятельности, к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля либо привлечение указанных руководителя или других должностных лиц к уголовной ответственности за совершение умышленных преступлений. По смыслу нормы части 10 статьи 19 названного федерального закона юридическое лицо, исключенное из реестра российских участников внешнеэкономической деятельности, утрачивает право на безлицензионный экспорт отдельных видов контролируемых товаров.

Согласно части 14 статьи 11 Федерального закона от 20 июля 2020 № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» Банк России вправе исключить юридическое лицо из реестра операторов финансовых платформ в случаях: 1) неоднократного в течение одного года нарушения оператором финансовой платформы требований, предусмотренных данным законом и принятыми в соответствии с ним нормативными актами Банка России; 2) отзыва (аннулирования) лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности при совмещении деятельности оператора финансовой платформы с иными видами деятельности, совмещение с которыми допускается законом, если такой отзыв (аннулирование) не был осуществлен по заявлению лицензиата. В силу части 15 статьи 11 названного федерального закона исключение сведений об операторе финансовой платформы из реестра операторов финансовых платформ влечет за собой прекращение статуса оператора финансовой платформы, соответствующее юридическое лицо обязано прекратить деятельность оператора финансовой платформы со дня, указанного в решении Банка России.

На основании части 1.1 статьи 7 Федерального закона от 2 июля 2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности микрофинансовых организаций» Банк России исключает сведения о юридическом лице из государственного реестра микрофинансовых организаций, в том числе, в случаях: 1) неоднократного в течение года нарушения микрофинансовой организацией требований данного федерального закона, а также Федерального закона от 21 декабря 2013 года N 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», нормативных актов Банка России; 2) осуществления микрофинансовой организацией деятельности, запрещенной законом; 3) неоднократного нарушения в течение одного года микрофинансовой организацией требований, установленных статьей 6, статьей 7, статьями 7.3 и 7.5 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», и (или) неоднократного нарушения в течение одного года требований нормативных актов Банка России, изданных в

соответствии с указанным Федеральным законом; 4) неоднократно в течение года представления микрофинансовой организацией существенно недостоверных отчетных данных. По смыслу положений частей 1-2 статьи 5 названного федерального закона со дня исключения сведений о юридическом лице из государственного реестра микрофинансовых организаций данное юридическое лицо утрачивает статус микрофинансовой организации и соответственно право на осуществление микрофинансовой деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 363, частью 1 статьи 375 Федерального закона от 3 августа 2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» юридические лица, являющиеся владельцами таможенного склада или свободного склада, исключается из реестра владельцев соответствующих складов, в том числе, в случаях привлечения владельца склада к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 16.23 КоАП РФ, неустранения нарушений таможенного законодательства, послуживших основанием для приостановления деятельности юридического лица в качестве владельца свободного склада. Исключение юридических лиц из обозначенных реестров влечет утрату ими правового статуса владельцев соответствующих складов, а значит и права на осуществление деятельности по размещению и использование помещенных на этих складах товаров.

Нормами частей 5.1-5.3 статьи 198 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее-ЖК РФ) в отношении организаций, осуществляющих лицензируемую предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами, предусмотрено применение такой административно-правовой санкции, как исключение из реестра лицензий субъекта Российской Федерации сведений обо всех или отдельных многоквартирных домах, находящихся в управлении указанных организаций. Основаниями для применения данной принудительной меры служат грубые нарушения лицензиатами лицензионных требований, предъявляемых к предпринимательской

деятельности по управлению многоквартирными домами, и привлечение их к административной ответственности за соответствующие связанные с совершением указанных нарушений административные правонарушения. В соответствии с частью 6 статьи 198 ЖК РФ: 1) исключение сведений о многоквартирном доме из реестра лицензий субъекта Российской Федерации является основанием для прекращения лицензиатом деятельности по управлению таким домом; 2) с даты исключения сведений о многоквартирном доме из указанного реестра лицензиат не вправе осуществлять деятельность по управлению таким многоквартирным домом, в том числе начислять и взимать плату за жилое помещение и коммунальные услуги, выставлять платежные документы потребителям.

Таким образом, анализ приведенных выше нормативных положений позволяет прийти к следующим выводам:

1) включение юридического лица и сведений о нем в специальный государственный реестр влечет возникновение у него специального правового статуса и специального права на осуществление отдельного вида предпринимательской деятельности;

2) исключение же указанного юридического лица и сведений о нем из специального государственного реестра, в том числе в связи с нарушением нормативно установленных обязательных требований и совершением административных правонарушений, влечет прекращение у него специального правового статуса, обусловленного нахождением в данном реестре, и соответственно прекращение права на осуществление отдельного вида предпринимательской деятельности.

По существу рассматриваемая административно-принудительная мера аналогична по своей правовой природе и юридическим последствиям применения аннулированию предоставленных субъекту предпринимательской деятельности лицензии или иного специального разрешения.

С учетом изложенного, полагаем, что исключение юридического лица в связи с его противоправным поведением из специального государственного

реестра, влекущее утрату им специального правового статуса и права на осуществление отдельного вида предпринимательской деятельности должно рассматриваться в качестве меры публично-правовой ответственности в форме административно-правовой санкции, не относящейся к административным наказаниям, предусмотренным КоАП РФ.

Включение сведений о субъектах предпринимательской деятельности в специальные государственные реестры нарушителей публично-правовых обязательств.

Федеральным законодательством, регулирующим отдельные организационно-правовые формы осуществления предпринимательской деятельности, предусматривается применение в отношении субъектов данной деятельности специальной административно-принудительной меры-включение сведений о них как о нарушителях принятых на себя публично-правовых обязательств, в специальные государственные реестры, ведущиеся уполномоченными органами исполнительной власти.

Так, в частности, в соответствии с положениями статьи 104 Федерального закона от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее-Закон № 44-ФЗ) антимонопольный орган вправе принять решение о включении в ведущийся им реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информацию об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, договоров, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), не исполнивших или ненадлежащим образом исполнивших обязательства, предусмотренные контрактами. Анализ приведенных норм статьи 104 Закона № 44-ФЗ, а также Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1078, показывает, что в качестве оснований для включения указанной информации в реестр могут служить установленные антимонопольным органом в ходе проверки поступивших в его адрес обращений факты уклонения участника закупки от заключения контракта,

расторжения контракта по решению суда в связи с существенным нарушением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта, одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенными нарушениями поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта, отсутствие оснований для одностороннего отказа поставщика (подрядчика, исполнителя) от исполнения контракта. В силу части 9 статьи 104 Закона № 44-ФЗ включенная в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информация о поставщике (подрядчике, исполнителе) содержится в нем в течение двух лет с даты, когда антимонопольный орган должен разместить такую информацию в указанном реестре, после чего подлежит исключению из данного реестра. Вместе с тем ни Закон № 44-ФЗ, ни Правила ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) не содержат указания на наступление для лица, включенного в реестр, каких-либо негативных правовых последствий. Однако при этом согласно части 1.1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ заказчик при определении условий проведения закупки вправе установить требование об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике данной закупки. Следовательно, субъект предпринимательской деятельности, сведения о котором включены в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в течение двух лет со дня принятия антимонопольным органом соответствующего решения может быть лишен по усмотрению заказчиков права на участие в конкретных закупках товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В силу положений статьи 14.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее-Закон о недрах) и Приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12 октября 2021 г. № 734, Федеральное агентство по недропользованию ведет реестр недобросовестных участников аукционов на право пользования участками недр, в который включаются сведения об участниках аукционов, признанных победителями аукционов, но не уплативших в установленный законом срок и (или) в размере,

установленном протоколом о результатах аукциона, разовый платеж за пользование участком недр. Согласно нормам статьи 14.1 Закона о недрах указанные сведения содержатся в реестре в течение двух лет со дня их внесения и наличие их в реестре является основанием для отказа лицу, сведения о котором внесены в реестр, в приеме его заявки на участие в аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения аукциона.

Нормой части 3 статьи 24 Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» предусмотрено ведение государственного реестра недобросовестных исполнителей государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, содержащего сведения об исполнителях услуг, с которым соглашение расторгнуто уполномоченным органом в одностороннем порядке. В качестве негативного правового последствия включения в указанный реестр предусмотрено исключение соответствующего исполнителя из реестра исполнителей услуг по социальному сертификату.

В соответствии с нормами статьи 37.1 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об охоте) предусмотрено ведение уполномоченным федеральным органом исполнительной власти реестра недобросовестных лиц, заключивших охотхозяйственные соглашения, и участников аукциона на право заключения охотхозяйственного соглашения, включающего сведения о лицах, с которыми по их вине на основании решения суда прекращено охотхозяйственное соглашение, а также о лицах, уклонившихся от заключения охотхозяйственного соглашения. При этом в статье 37.1 Закона об охоте отсутствует указание на негативные правовые последствия, наступающие для лица, включенного в указанный реестр.

В судебной практике включение хозяйствующего субъекта в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) квалифицируется в качестве публично-правовой меры принуждения (ответственности), которая, как и

любая другая мера юридической ответственности должна применяться с учетом установления вины лица в совершении нарушения и быть соразмерной характеру и последствиям данного нарушения.¹ В литературе также была поддержана данная позиция судов. В частности, профессор С.М. Зырянов отмечает, что признание исполнителя по заключенному государственному или муниципальному контракту недобросовестным поставщиком «является проявлением карательной реакции, призванной, в первую очередь, наказать недобросовестного поставщика» и приходит к выводу о том, что указанная мера представляет собой по своей правовой природе меру административной ответственности, поскольку ее применение влечет претерпевание «лишений государственно-властного характера, выраженных в ограничении участия в государственных закупках на срок два года» и «нацелено на предупреждение новых нарушений наказанным лицом и другими лицами».² На наш взгляд, в целом следует согласиться с обозначенным подходом и в порядке его уточнения определить рассматриваемую принудительную меру как меру публично-правовой ответственности в форме административно-правовой санкции, не относящейся к административным наказаниям, предусмотренным КоАП РФ. В то же время, поскольку применение любой санкции должно непосредственно, а не под какими-либо условиями, влечь за собой наступление неблагоприятных правовых последствий для правонарушителя, представляется необходимым предусмотреть в названных выше федеральных законах общее правило, в соответствии с которым включение сведений о недобросовестном лице, уклонившемся от заключения публично-правового договора или нарушившем его условия, в специальный государственный реестр влечет невозможность участия его в период нахождения указанных сведений в соответствующем реестре в процедурах заключения новых

¹ См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.08.2015 г. № 308-КГ15-10115; от 07.09.2020 г. № 307-ЭС20-11689 по делу № А56-68879/2019, от 08.02.2021 г. № 310-ЭС20-23691 по делу № А83-636/2020, от 20.02.2023 г. № 309-ЭС22-29019 по делу № А50-6236/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

² См.: Зырянов С.М., Мараев К.Е. Признание недобросовестным поставщиком-мера административной ответственности // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 4. С. 141-143.

публично-правовых договоров и приобретения специальных прав в регулируемой этими договорами сфере.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административное принуждение является одним из важнейших правовых средств воздействия административно-публичных органов на предпринимательскую деятельность физических лиц и организаций в целях приведения ее в нормативно требуемое состояние посредством пресечения допускаемых в ходе ее осуществления нарушений установленных законами и иными нормативными правовыми актами обязательных требований, устранения и предотвращения в будущем вредных последствий таких нарушений, причин и условий, им способствовавших, восстановления нарушенного режима охраны социально значимых ценностей и привлечения правонарушителей к юридической ответственности. Применение мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности регулируется множеством прямо не связанных между собой федеральных законов и изданных на их основе подзаконных нормативных правовых актов. При этом на федеральном уровне не закреплены общие правовые основы реализации административно-принудительных мер в указанной сфере. Не разработаны такие основы и в российской науке административного права и процесса. Между тем в условиях проводимой в настоящее время в России государственной политики, направленной на переход от принудительно-карательных методов воздействия на субъектов предпринимательства к методам стимулирования их деятельности и профилактики возможных нарушений ими обязательных требований, выработка общих принципов, оснований и правовых механизмов применения в отношении обозначенных субъектов мер административного принуждения представляется весьма актуальной. На решение обозначенной общей, рамочной задачи и было ориентировано проведение настоящего диссертационного исследования теоретико-прикладных проблем применения административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности. По результатам его проведения были сформулированы следующие основные положения и выводы.

1. Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности представляет собой предусмотренное и урегулированное нормами административного и (или) административно-процессуального права властное воздействие психического, физического, имущественного или организационно-правового характера, осуществляемое компетентными административно-публичными органами их должностными лицами, судами (судьями) в отношении физических лиц и организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

2. Основаниями для применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности тех или иных мер административного принуждения могут выступать выявленные в их поведении (действиях, бездействии) признаки нарушений законно установленных обязательных требований (условий, обязанностей, запретов, ограничений в сфере предпринимательской деятельности), образующих, в том числе, события административных и иных правонарушений (бюджетных, налоговых, банковско-финансовых, социально-страховых и т.д.). При отсутствии со стороны юридического лица или индивидуального предпринимателя противоправного поведения (действия или бездействия) в сфере предпринимательской деятельности они не могут быть подвергнуты административно-принудительным мерам.

3. Целями применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности административно-принудительных мер выступают: 1) принудительное прекращение нарушений обязательных требований и соответствующих правонарушений; 2) устранение и предотвращение вредных последствий указанных нарушений и правонарушений; 3) восстановление нарушенного соответствующим противоправным поведением правового режима охраны социально значимых ценностей; 4) предупреждение нарушений обязательных требований и соответствующих правонарушений в будущем, устранение причин и условий, способствующих их совершению; 5) привлечение юридических лиц, их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей,

совершивших административные и иные правонарушения, к административной и другим видам публично-правовой ответственности (налоговой, социально-страховой, банковской).

4. К основным принципам применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности мер административного принуждения следует отнести:

1) принцип обоснованного применения административно-принудительных мер, согласно которому они подлежат применению только при установлении и соответствующем документальном подтверждении факта нарушения обязательных требований и возникновении при этом необходимости в принудительном прекращении данного нарушения, устранении или предотвращении его вредных последствий, восстановлении нарушенного режима охраны социально значимых ценностей, привлечения лица к административной или иной публично-правовой ответственности;

2) Принцип законного применения административно-принудительных мер, т.е. применения их: а) в пределах предоставленной законом административно-публичному органу или суду (судье) компетенции (полномочий); б) при наличии предусмотренных нормами права конкретных оснований и целей применения мер административного принуждения; в), посредством совершения действий и принятия решений, предусмотренных правовыми нормами; г) при соблюдении установленного процедурного или процессуального порядка применения соответствующих административно-принудительных мер;

3) Принцип адекватного применения административно-принудительных мер, заключающийся в выборе и применении такой меры административного принуждения, которая соответствует характеру допущенного нарушения обязательных требований и соответствующего правонарушения, и реализация которой способна обеспечить достижение целей прекращения данного нарушения, устранения или предотвращения его вредных последствий, восстановления нарушенного режима охраны социально значимых ценностей;

4) Принцип пропорционального (соразмерного) применения административно-принудительных мер, содержание которого состоит в том, что избранная для применения адекватная мера административного принуждения должна быть пропорциональна, соразмерна той цели, для достижения которой она применяется, не должна влечь излишнего, не требующегося исходя из возникшей юридико-фактической ситуации ограничения прав субъекта предпринимательской деятельности либо возложения на него излишне обременительной обязанности, не обусловленной характером и последствиями допущенного нарушения обязательных требований;

5) Принцип исполнимого применения административно-принудительных мер, сущность которого сводится к тому, что возлагаемая на субъекта предпринимательской деятельности посредством применения к нему меры административного принуждения юридическая обязанность исходя из ее содержания, объективных и субъективных условий ее исполнения, должна быть реально исполнимой как содержательно, так в установленный для ее исполнения срок.

5. В зависимости от целевого назначения все применяемые в отношении субъектов предпринимательской деятельности административно-принудительные меры могут быть сгруппированы по следующим видам:

1) меры административного пресечения (принудительного прекращения) выявленных в процессе осуществления предпринимательской деятельности нарушений обязательных требований и соответствующих правонарушений;

2) меры административного восстановления нарушенного правового режима охраны социально значимых ценностей в сфере предпринимательской деятельности;

3) меры административного предотвращения вреда (ущерба), который может быть причинен социально значимым ценностям вследствие противоправного поведения субъектов предпринимательской деятельности, предупреждения (профилактики) совершения новых нарушений обязательных требований и соответствующих правонарушений;

4) меры административно-процессуального обеспечения разрешения административных дел, исполнения судебных и административных актов, направленные на обеспечение полного, всестороннего и объективного разрешения возбужденных в отношении субъектов предпринимательской деятельности административных дел;

5) меры административного наказания, применяемые во внесудебном и судебном порядке за совершенные в процессе осуществления предпринимательской деятельности административные правонарушения-административные наказания, предусмотренные КоАП РФ, а также законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях;

6) меры административной ответственности, не отнесенные КоАП РФ к административным наказаниям, но носящие административно-наказательный характер, применяемые за совершенные в процессе осуществления предпринимательской деятельности отдельные нарушения обязательных требований-административно-правовые санкции.

6. В целях совершенствования правового механизма применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности отдельных мер административного принуждения предлагается внести уточнения и дополнения в ряд федеральных законов, а именно:

– в Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации в части определения понятия предписания, общих рамочных требований к его содержанию, оснований и порядка приостановления, прекращения его исполнения, а также внесения в него изменений;

– в федеральное земельное и градостроительное законодательство в части установления единообразного порядка применения такой административно-принудительной меры, как демонтаж (снос) возведенных и (или) находящихся на земельных участках при отсутствии законных оснований строений и сооружений;

– в статьи 27.8, 27.10, 27.16 КоАП РФ в части определения понятия, уточнения оснований и порядка применения таких мер обеспечения производства

по делам об административных правонарушениях, как осмотр помещений и территорий, изъятие вещей и документов, временный запрет деятельности;

– в федеральное лицензионно-разрешительное законодательство в части установления общего правила, в соответствии с которым лицензия или иное специальное разрешение могут быть принудительно аннулированы (отменены, признаны недействительными) только в качестве крайней меры правового воздействия на нарушителя лицензионных требований, в отношении которого ранее были последовательно применены иные административно-принудительные меры, которые не привели к прекращению его противоправного поведения;

– в федеральные законы, предусматривающие применение в отношении субъектов предпринимательской деятельности такой административно-правовой санкции, как включение сведений о них в специальные государственные реестры, в части установления императивного правила о невозможности участия указанных субъектов в период нахождения сведений о них в соответствующих реестрах в процедурах заключения новых публично-правовых договоров и приобретения специальных прав в регулируемой этими договорами сфере.

Представляется, что перечисленные, а также другие изложенные в диссертационной работе выводы и предложения могут быть использованы в ходе проведения дальнейших научных исследований по рассматриваемой проблематике, а также в процессе соответствующей правотворческой и правоприменительной деятельности.

Библиографический список**I. Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (часть I). – Ст. 16.
5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (часть I). – Ст. 14.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 1.
8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

9. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
10. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 31 (Часть 1). – Ст. 5007.
11. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. 04.08.2023) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
12. Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ (ред. 10.07.2023) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3434.
13. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. 24.07.2023) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.
14. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. 19.10.2023) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 26. – Ст. 2519.
15. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. 25.12.2023) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.
16. Закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. 25.12.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
17. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. 25.12.2023) «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 52 (часть I). – Ст. 5140.

18. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. 04.08.2023) «О центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.
19. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. 25.12.2023) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.
20. Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ (ред. 25.12.2023) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4553.
21. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. 19.10.2023) «О пожарной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 35. – Ст. 3649.
22. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. 25.12.2023) «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 17. – Ст. 1918.
23. Закон Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-I (ред. 25.12.2023) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 17. – Ст. 888.
24. Федеральный закон от 29.12.2022 № 580-ФЗ (ред. 24.06.2023) «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 1 (часть I). – Ст. 27.
25. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. 12.12.2023) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 52 (часть I). – Ст. 5270.

26. Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ (ред. 24.07.2023) «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 52 (часть I). – Ст. 6977.
27. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. 24.07.2023) «О рекламе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 12. – Ст. 1232.
28. Федеральный закон от 30.12.2006 № 271-ФЗ (ред. 04.11.2022) «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 1 (часть I). – Ст. 34.
29. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. 25.12.2023) «О недрах» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 16. – Ст. 834.
30. Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ (ред. 26.03.2022) «Об экспортном контроле» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 30. – Ст. 3774.
31. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. 10.07.2023) «О счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.
32. Федеральный закон от 20.07.2020 № 211-ФЗ (ред. 04.08.2023) «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 30. – Ст. 4737.
33. Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ (ред. 04.08.2023) «О микрофинансовой деятельности микрофинансовых организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 27. – Ст. 3435.
34. Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ (ред. 19.12.2023) «О потребительском кредите (займе)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 51. – Ст. 6673.
35. Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. 25.12.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 32 (часть I). – Ст. 5082.

36. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. 25.12.2023) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

37. Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ (ред. 28.12.2022) «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 29. – Ст. 4499.

38. Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ (ред. 19.12.2023) «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 30. – Ст. 3735.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2021 № 936 «О порядке регистрации, приостановления, возобновления и прекращения действия деклараций о соответствии, признания их недействительными и порядке приостановления, возобновления и прекращения действия сертификатов соответствия, признания их недействительными» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 26. – Ст. 4960.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1078 (ред. 31.10.2022) «Об утверждении Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 28 (часть I). – Ст. 5508.

41. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 18.06.2003 № 147 (ред. 10.11.2015) «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Эксплуатанты авиации общего назначения. Требования к эксплуатанту авиации общего назначения, процедуры регистрации и контроля деятельности эксплуатантов авиации общего назначения» // Российская газета. – 2003. – № 200.

42. Постановление Администрации муниципального района «Княжпогостский» Республики Коми от 25.08.2020 № 560 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 03.01.2024).

43. Постановление Администрации городского округа г. Переславль-Залесский Ярославской области от 30.11.2017 № ПОС 03-1695/17 // Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 03.01.2024).

II. Материалы судебной практики

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.07.2001 № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона "Об исполнительном производстве" в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 32. – Ст. 4312.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.06.2023 № 29-П «По делу о проверке конституционности части 12 статьи 30 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Руссо Индастриал»» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 24. – Ст. 4389.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений "АГОРА", межрегиональной общественной организации "Правозащитный центр "Мемориал", международной общественной организации "Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество "Мемориал", региональной общественной благотворительной организации

помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Гражданское содействие", автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг "Забайкальский правозащитный центр", регионального общественного фонда "Международный стандарт" в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 9. – Ст. 1389.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.05.2016 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 20 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СГИВ»» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 14. – Ст. 2044.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2018 № 32-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 69 Воздушного кодекса Российской Федерации, подпункта 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также пунктов 3 и 6 Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги, в связи с жалобами публичного акционерного общества «Аэропорт Кольцово» и акционерного общества «Международный аэропорт Нижний Новгород» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 30. – Ст. 4810.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной

ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод "Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 10. – Ст. 1087.

7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11.04.2019 № 867-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного общества Банк "ЮГРА" на нарушение конституционных прав и свобод подпунктами 2 и 7 пункта 1 статьи 189.26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», а также статьей 73 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.04.2018 № 1076-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Колгановой Юлии Геннадьевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 5.35.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

9. Информация Конституционного Суда Российской Федерации «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018 - 2020 годов)» (подготовлена Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации) (одобрено решением Конституционного Суда Российской Федерации от 17.12.2020) // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ksrf.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

10. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 (ред. 21.12.2017) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2004. – № 8.
11. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12.05.2009 № 15211/08 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2009. – № 8.
12. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 за 2020 г., утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 22.07.2020 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2021. – № 1.
13. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 12.09.2019 № 11-АД19-25 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.01.2024).
14. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.02.2020 № 304-ЭС19-21271 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.01.2024).
15. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19.10.2020 № 307-ЭС20-10634 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.01.2024)
16. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 04.02.2022 № 308-ЭС21-27425 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
17. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.05.2021 № 306-ЭС21-6873 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс»

[Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

18. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 09.12.2020 № 308-ЭС20-20656 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

19. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19.04.2021 № 301-ЭС21-6775 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

20. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.10.2020 № 309-ЭС20-15392 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

21. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.01.2021 № 303-ЭС20-21769 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

22. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 04.02.2021 № 307-ЭС20-22888 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

23. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.01.2020 № 309-ЭС19-19206 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

24. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2022 по делу № А40-157308/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

25. Определение Верховного Суда РФ от 25.02.2021 по делу № А60-5000/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.01.2024).
26. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15.11.2018 по делу № А56-79466/2017 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
27. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.10.2019 № 301-ЭС19-19552 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.01.2024).
28. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.03.2020 № 307-ЭС19-22051 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).
29. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 09.01.2023 № 308-ЭС22-25820 по делу № А32-53944/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
30. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.08.2015 № 308-КГ15-10115 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
31. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 07.09.2020 № 307-ЭС20-11689 по делу № А56-68879/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).
32. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 08.02.2021 № 310-ЭС20-23691 по делу № А83-636/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из

СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

33. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.02.2023 № 309-ЭС22-29019 по делу № А50-6236/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.01.2024).

34. Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2020 № 302-ЭС19-26696 по делу № А19-20332/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

35. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.12.2019 № Ф07-14404/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

36. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.01.2020 № Ф04-6884/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024)

37. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.05.2022 по делу № А06-7491/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

38. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.06.2022 по делу № А60-24567/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

39. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.05.2022 по делу № А29-7399/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

40. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.04.2022 по делу № А28-5877/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
41. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21.09.2020 № Ф10-3274/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.01.2024).
42. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 06.04.2021 № Ф07-300/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.01.2024).
43. Решение Суда по интеллектуальным правам от 25.05.2023 № СИП-1056/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).
44. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.08.2023 по делу № А29-8020/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
45. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.07.2023 по делу № А46-10148/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).
46. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.06.2023 по делу № А19-15373/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.01.2024).
47. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 07.08.2023 по делу № А70-5703/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из

СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

48. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.03.2021 по делу № А40-186161/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

49. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.01.2023 по делу № А40-13952/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

50. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.01.2023 по делу № А60-11214/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

51. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.12.2022 по делу № А76-10242/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

52. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 06.03.2023 по делу № А56-119480/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

53. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.07.2019 по делу № А45-33660/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

54. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 09.06.2020 по делу № А32-21080/2019 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

55. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 05.03.2020 по делу № А29-15402/2017 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).
56. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.10.2022 по делу № А82-10650/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
57. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 25.11.2021 по делу № А48-6046/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).
58. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 28.06.2022 по делу № А64-3268/2021// Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).
59. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 18.03.2021 по делу № А65-5737/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
60. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.03.2023 по делу № А21-2354/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).
61. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.05.2023 по делу № А56-37079/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).
62. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.05.2023 по делу № А60-29519/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС

«Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

63. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.01.2018 по делу № А40-230202/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

64. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 18.02.2021 по делу № А51-7946/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

65. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.01.2019 по делу № А47-5627/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

66. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.01.2023 по делу № А56-30093/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

67. Постановление Суда по интеллектуальным правам от 03.03.2022 по делу № А41-49632/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

68. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31.01.2023 по делу № А43-15586/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

69. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.03.2021 по делу № А65-12287/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

70. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.07.2021 по делу № А07-22980/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
71. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 07.03.2023 по делу № А07-7029/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).
72. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 18.08.2023 по делу № А33-29280/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).
73. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 31.05.2023 по делу № А56-21924/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
74. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.01.2021 по делу № А07-10681/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).
75. Постановление Суда по интеллектуальным правам от 21.05.2021 по делу № А35-5283/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
76. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 24.11.2020 по делу № А65-4590/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).
77. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 08.10.2021 по делу № А04-3193/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС

«Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

78. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 09.06.2022 по делу № А60-43602/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

79. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16.03.2022 по делу № А65-16158/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

80. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26.05.2022 по делу № А03-6901/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

81. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 04.08.2023 по делу № А82-13534/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

82. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28.07.2023 по делу № А60-37880/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

83. Постановление Суда по интеллектуальным правам от 21.07.2023 по делу № А40-134433/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

84. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 02.02.2023 по делу № А09-11352/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

85. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 03.09.2021 по делу № А55-24847/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
86. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.03.2023 по делу № А40-99515/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).
87. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.06.2023 по делу № А40-125601/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
88. Постановление Арбитражного суда Московского округа 18.07.2023 по делу № А40-152815/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
89. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.04.2022 по делу № А40-152815/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).
90. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.04.2022 по делу № А40-152973/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
91. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.07.2021 по делу № А40-215826/2020 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
92. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11.07.2022 по делу № А71-5021/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант

Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

93. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20.01. 2023 по делу № А05-11203/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).

94. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.04.2023 по делу № А40-197027/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

95. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.07.2023 по делу № А28-7715/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

96. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.02.2020 по делу № А82-27479/2018 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

97. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 16.11.2022 по делу № А14-15201/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

98. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.04.2023 по делу № А60-44147/2022 СПС // Документ опубликован не был. Доступ из «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).

99. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 07.08.2023 по делу № А64-6174/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).

100. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 09.08.2023 по делу № А40-228698/2022 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
101. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 13.06.2019 № 06АП-2177/19 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.01.2024).
102. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 23.06.2022 по делу № А28-15863/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
103. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.09.2021 по делу № А56-18781/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.01.2024).
104. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2022 по делу № А46-20912/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
105. Решение Арбитражного суда Московской области от 17.05.2023 по делу № А41-25832/2023 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.01.2024).
106. Решение Арбитражного суда Кировской области от 29.08.2023 по делу № А28-4863/2023 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.01.2024).

III. Монографии, учебники, учебные пособия

1. Административное право [Текст]: учебник для СПО / под общ. ред А.В. Зубача. – М.: Изд-во Юрайт, 2019. – 530 с. – ISBN 978-5-534-11013-5.
2. Административное принуждение [Текст]: учебное пособие / отв. ред. Л.В. Стандзень. – М.: Проспект, 2021. – 320 с. – ISBN 978-5-392-35314-9.
3. Административное принуждение в финансово-экономической сфере: состояние и тенденции развития [Текст]: монография / кол. авторов; под ред. А.В. Куракина, Г.Ф. Ручкиной. – М.: РУСАЙНС, 2023. – 210 с.– ISBN 978-5-4660546-9.
4. Алексеев С.С. Общая теория права [Текст]: Курс в двух томах / С.С. Алексеев. Т. 1. – М.: Юрид. лит., 1981. – 361 с.
5. Аникеенко Ю.Б. Административно-деликтное право [Текст]: учебное пособие / Ю.Б. Аникеенко, Н.В. Новоселова; под общ. ред. С.Д. Хазанова. – М.: ИНФРА-М, 2022. – 293 с. – ISBN 978-5-16-015129-8.
6. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности [Текст]: учеб. пособ. / Д.Н. Бахрах. – Пермь, 1969. – 344 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2006. – 528 с.
8. Братановский С.Н., Конджакулян К.М., Братановская М.С. Административное право России [Текст]: учебник / С.Н. Братановский, К.М. Конджакулян, М.С. Братановская. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2019. – 499 с. – ISBN 978-5-369-01798-2.
9. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность [Текст] / С.Н. Братусь. – М.: Юрид. лит., 1976. – 216 с.
10. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции [Текст] / И.И. Веремеенко. – М.: Юрид. лит., 1975. – 192 с.
11. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе [Текст] / В.М. Горшенев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с.

12. Государственное регулирование предпринимательской деятельности [Текст]: учебник / отв. ред. И.В. Ершова. – М.: Проспект, 2023. – 224 с. – ISBN 978-5-392-37674-2.
13. Государственный контроль и надзор в сфере предпринимательской деятельности: учебное пособие [Текст] / отв. ред. С.М. Зубарев. – М.: Проспект, 2022. – 176 с. – ISBN 978-5-392-33694-4.
14. Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы [Текст]: монография / Е.П. Губин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 316 с. – ISBN 978-5-91768-836-7.
15. Душакова Л.А., Шмалий О.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности [Текст]: учебное пособие / Л.А. Душакова, О.В. Шмалий. – М.: КНОРУС, 2022. – 232 с. – ISBN 978-5-406-08429-8.
16. Еропкин М.И. Избранные научные труды [Текст] / М.И. Еропкин. – М.: Эксмо, 2010. – 686 с.
17. Иван Александрович Галаган и его научное наследие [Текст] / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2010. – 544 с. – ISBN 978-5-9273-1703-5.
18. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) [Текст] / В.В. Ивановский. Четвертое издание, исправленное и дополненное. – Казань: Типолитография В.З. Еремеева, 1911. – 506 с.
19. Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Разрешительная деятельность в Российской Федерации [Текст] / А.В. Кнутов, С.М. Плаксин, А.В. Чаплинский. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 381 с.
20. Кобалевский В. Советское административное право [Текст] / В. Кобалевский. – Харьков: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. – 418 с.
21. Кононов П.И. Актуальные проблемы административного права [Текст]: учебник / П.И. Кононов. – М.: КНОРУС, 2023. – 314 с. – ISBN 978-5-406-11399-8.

22. Кононов П.И., Смирнова Е.Н. Актуальные проблемы административного процесса [Текст]: монография / П.И. Кононов, Е.Н. Смирнова. – М.:РУСАЙНС, 2024. – 280 с. – ISBN 978-5-466-05182-7.
23. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение [Текст] / А.П. Коренев. – М.: Юрид. лит., 1978. – 144 с.
24. Коренев А.П. Административное право России [Текст]: учебник в трех частях / А.П. Коренев. Ч. 1. – М.: Щит-М, 2000. – 308 с. – ISBN 5-93004-073-7.
25. Кудрявцев В.Н. Избранные труды по социальным наукам в 3 т. Т.1: Общая теория права. Уголовное право [Текст] / В.Н. Кудрявцев. – М.: Наука, 2002. – 567 с. – ISBN 5-02-006169-7.
26. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) [Текст] / О.Э. Лейст. – М.: Изд-во МГУ, 1981. – 240 с.
27. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения [Текст] / А.Е. Лунев. – М.: Госюриздат, 1961. – 188 с.
28. Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России [Текст]: учебное пособие / Н.В. Макарейко, М.В. Никифоров, И.А. Скляров. – Нижний Новгород, 2002. – 228 с.
29. Макарейко Н.В. Эффективность мер государственного принуждения в сфере обеспечения экономической безопасности [Текст]: монография / Н.В. Макарейко. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2019. – 349 с. – ISBN 978-5-88840-167-5.
30. Макарейко Н.В. Административное право [Текст]: учеб. пособ. для вузов / Н.В. Макарейко. – 11-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. – 280 с. – ISBN 978-5-534-11935-0.
31. Макарейко Н.В., Субботин А.М., Лубенков А.В. Меры административного принуждения, применяемые сотрудниками ОВД по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь: сравнительно-правовое исследование [Текст] / Н.В. Макарейко, А.М. Субботин, А.В. Лубенков. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2018. – 271 с. – ISBN 978-5-88840-161-3.

32. Малько А.В. Теория государства и права [Текст]: учебник для бакалавриата / А.В. Малько, В.Ю. Панченко, В.Н. Непонящий. – М.: Эксмо, 2020. – 400 с. – ISBN 978-5-04-100114-8.
33. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения [Текст]: монография / А.В. Мартынов; под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 183 с. – ISBN 978-5-238-01783-9.
34. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение [Текст]: монография / Л.А. Мицкевич. – М.: Проспект, 2015. – 296 с. – ISBN 978-5-392-18103-2.
35. Научные основы государственного управления в СССР. – М.: Наука, 1968. – 440 с.
36. Общее административное право [Текст]: учебник в 2 ч. Часть 2 / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд. дом ВГУ, 2017. – 822 с. – ISBN 978-5-9273-2253-4.
37. Общая теория государства и права [Текст]: Академический курс в 3-х томах / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – Т. 3. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – 528 с. – ISBN 5-94373-013-3.
38. Осинцев Д.В. Методы государственного управления (административно-правовой аспект) [Текст]: монография / Д.В. Осинцев. – Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2013. – 212 с. – ISBN 978-5-8295-0221-8.
39. Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права [Текст]: учебник / А.В. Поляков, Е.В. Тимошина. – 3-е изд., испр. и доп. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2017. – 468 с. – ISBN 978-5-288-05730-4.
40. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев; отв. ред. Л.Л. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: РГ-Пресс, 2020. – 544 с. – ISBN 978-5-9988-1482-2.
41. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы [Текст]: монография / кол. авторов; под ред. Ю.А. Тихимирова. – М.: ЮСТИЦИЯ, 2022. – 306 с. – ISBN 978-5-4365-3471-8.

42. Радько Т.Н. Проблемы теории государства и права [Текст]: учебник / Т.Н. Радько. – М.: Проспект, 2017. – 608 с. – ISBN 978-5-392-23059-4.
43. Россинский Б.В. Административное право и административная ответственность [Текст]: курс лекций / Б.В. Россинский. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. – 352 с. – ISBN 978-5-00156-188-0.
44. Скляр И.А. Избранные труды [Текст] / под общ. научн. ред. А.В. Мартынова. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2018. – 318 с. – ISBN 978-5-91326-450-3.
45. Стандзень Л.В., Агапов А.Б. Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти [Текст]: учебное пособие для магистров / Л.В. Стандзень, А.Б. Агапов. – М.: Проспект, 2019. – 224 с. – ISBN 978-5-39235-007-0.
46. Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихий И.И. Советское административное право [Текст] / С.С. Студеникин, В.А. Власов, И.И. Евтихий. – М.: Изд-во юрид. лит., 1950. – 440 с.
47. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления [Текст] / М.С. Студеникина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 159 с.
48. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права [Текст] / И.Т. Тарасов. – М.: Печатня С.П. Яковлева, 1897. – 704 с.
49. Теория государства и права [Текст]: учебник для бакалавриата / под ред. В.К. Бабаева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2014. – 715 с. – ISBN 978-5-9916-3079-5.
50. Трофимов А.А. О мерах полицейского принуждения по прусскому и нашему законодательству [Текст] / А.А. Трофимов. – 2-е изд. – М.: ЛЕНАНД, 2016. – 100 с.
51. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VIII. Административное право в системе современного российского права [Текст]: монография / под ред. Р.Л. Хачатурова, А.П. Шергина. – М.: Юрлитинформ, 2022. – 736 с. – ISBN 978-5-4396-2356-3.

IV. Научные статьи и иные публикации в периодической печати и материалах конференций

1. Агамагомедова С.А. Государственный контроль и надзор в системе мер административного принуждения [Текст] / С.А. Агамагомедова. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2021. – № 4. – С. 98-103.
2. Агамагомедова С.А. Взгляды И.А. Галагана на административное принуждение и административную ответственность: современное понимание [Текст] / С.А. Агамагомедова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2023. – № 2. – С. 190-194.
3. Агапов А.Б. Политико-правовые предпосылки реформирования законодательства об административных правонарушениях [Текст] / А.Б. Агапов // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 53-59.
4. Зубарев С.М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? [Текст] / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 6. – С. 23-32.
5. Зубарев С.М. Пределы административного принуждения при осуществлении контрольной и надзорной деятельности [Текст] / С.М. Зубарев // Материалы конференций в рамках X Московской юридической недели: XVIII Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), XXI Ежегодной международной научно-практической конференции юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ). В 5-ти частях. Часть 5. – М.: РГ-Пресс, 2021. – С. 36-41.
6. Зубарев С.М. Административное принуждение как критерий разграничения контроля, квазиконтроля и административного надзора [Текст] / С.М. Зубарев // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. А.В. Мартынов. – Нижний Новгород: Изд-

во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 22-30.

7. Зырянов С.М., Мараев К.Е. Признание недобросовестным поставщиком-мера административной ответственности [Текст] / С.М. Зырянов, К.Е. Мараев // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2019. – № 4. – С. 139-144.

8. Зырянов С.М. Административная ответственность в современном механизме правового регулирования в спектре реформирования регуляторной политики [Текст] / С.М. Зырянов // Публичное право сегодня. – 2023. – № 4. – С. 37-50.

9. Каплунов А.И. О классификации мер административного принуждения [Текст] / А.И. Каплунов // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – С. 265-286.

10. Кожевников С.Н. Предупредительные и пресекательные меры по советскому праву и условия их реализации [Текст] / С.Н. Кожевников // Научные труды Свердловского юридического института. – Вып. 47. – Свердловск, 1975. – С. 36-50.

11. Кожевников С.Н. Восстановительные меры по советскому законодательству [Текст] / С.Н. Кожевников // Социально-психологические аспекты правового регулирования. Научные труды Свердловского юридического института. – Свердловск, 1975. – С. 145-154.

12. Куракин А.В., Саидов З.А. Функции административного принуждения [Текст] / А.В. Куракин, З.А. Саидов // Современное право. – 2020. – № 6. – С. 61-65.

13. Куракин А.В. К вопросу о механизме действия административного принуждения [Текст] / А.В. Куракин // Правовое регулирование экономической деятельности. – 2023. – № 3. – С. 61-73.

14. Ландерсон Н.В. Меры административного понуждения в системе мер административного принуждения органов публичной администрации [Текст] / Н.В. Ландерсон // Актуальные проблемы науки административного права и

процесса: сборник материалов Международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения-2022». – М.: Институт государства и права РАН, 2022. – С. 290-297.

15. Ландерсон Н.В. Административно-принудительные меры в системе мер административного принуждения, применяемых органами публичной администрации и судами [Текст] / Н.В. Ландерсон // Новые подходы современной теории административного процесса в России. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2023. – С. 244-307.

16. Макарейко Н.В. Административное принуждение: проблемы теории и практики нормативного правового регулирования [Текст] / Н.В. Макарейко // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 5-6. – С. 256-264.

17. Овчарова Е.В. Пресекательные и обеспечительные меры административного принуждения в производстве по делам об административных правонарушениях законодательства о налогах и сборах: дихотомия или сходство [Текст] / Е.В. Овчарова // Административное право и процесс. – 2019. – № 1. – С. 45-46.

18. Россинский Б.В. Понятие, классификация и природа мер административного принуждения [Текст] / Б.В. Россинский // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2021. – № 11. – С. 3-9.

19. Стахов А.И. О классификации и кодификации административно-принудительных мер, применяемых в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Текст] / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2016. – № 4. – С. 4-8.

20. Стахов А.И. Административно-принудительные меры, применяемые во внесудебном и судебном административно-процессуальном порядке в ходе государственного контроля и надзора [Текст] / А.И. Стахов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 3. – С. 108-117.

21. Стахов А.И. Новые подходы к пониманию административного деликта в системе административных правоотношений [Текст] / А.И. Стахов // Российский юридический журнал. – 2019. – № 4. – С. 84-92.

22. Стахов А.И. Меры административно-правового принуждения, применяемые в России в порядке, урегулированном административно-процессуальным законодательством [Текст] / А.И. Стахов // Российский юридический журнал. – 2021. – № 6. – С. 119-126.
23. Стахов А.И. Новые подходы к пониманию административно-правового принуждения в доктрине современного административного права Российской Федерации [Текст] / А.И. Стахов // Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях: после реформы, перед реформой: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Д.Н. Бахраха. – Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2022. – С. 5-14.
24. Фарафонова М.В. О предписаниях органов (должностных лиц), осуществляющих государственный надзор (контроль) в зарубежном и российском административном законодательстве [Текст] / М.В. Фарафонова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2016. – № 3. – С. 186-191.
25. Фиалковская И.Д. Сущность метода принуждения в теории административного права [Текст] / И.Д. Фиалковская // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 2. – С. 290-294.

V. Диссертации, авторефераты диссертаций

1. Алексеев С.В. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / С.В. Алексеев. – М., 2005. – 480 с.
2. Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. / В.Д. Ардашкин. – Свердловск, 1967.
3. Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 711 / Д.Н. Бахрах. – М., 1972. – 39 с.

4. Галаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12711 / И.А. Галаган. – М., 1971. – 43 с.
5. Глухова М.В. Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской деятельности: проблемы правоприменения и направления совершенствования законодательства [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.В. Глухова. – Воронеж, 2014. – 316 с.
6. Джамирзе Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Б.Ю. Джамирзе. – Саратов, 2018. – 202 с.
7. Дроздов А.В. Административная ответственность за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Дроздов. – М., 2001. – 178 с.
8. Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.В. Евдокимов. – Нижний Новгород, 1999. – 218 с.
9. Жаренов И.П. Государственное принуждение в условиях демократизации общества [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / И.П. Жаренов. – М., 2006. – 145 с.
10. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / С.М. Зырянов. – М., 2010. – 497 с.
11. Йонаш В.В. Административное пресечение как вид административного принуждения [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / В.В. Йонаш. – Саратов, 2006. – 182 с.
12. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / А.И. Каплунов. – М., 2005. – 498 с.
13. Ковалева Е.Л. Правомерное и противоправное поведение: их соотношение [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.Л. Ковалева. – М., 2002. – 288 с.

14. Лановая Г.М. Принуждение в системе форм правоприменения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г.М. Лановая. – М., 2006. – 178 с.
15. Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / О.О. Лебедева. – Нижний Новгород, 2017. – 33 с.
16. Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / И.В. Максимов. – Саратов, 2004. – 482 с.
17. Мельгунов В.Д. Административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / В.Д. Мельгунов. – М., 2001. – 205 с.
18. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Д.В. Осинцев. – Екатеринбург, 2013. – 53 с.
19. Потапов К.А. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности юридических лиц [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / К.А. Потапов. – М., 2002. – 202 с.
20. Рогов А.П. Особенности государственного принуждения в правовом государстве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.П. Рогов. – Саратов, 2013. – 225 с.
21. Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Савостин. – М., 2005. – 416 с.
22. Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Л.С. Сафонова. – Санкт-Петербург, 2005. – 170 с.
23. Селин М.И. Теоретические проблемы правового регулирования мер пресечения в российском праве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / М.И. Селин. – Санкт-Петербург, 2002. – 136 с.

24. Уткин Д.В. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности в России [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д.В. Уткин. – М., 2001. – 191 с.
25. Фролова Н.Ю. Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории (общетеоретический аспект) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.Ю. Фролова. – Белгород, 2010. – 197 с.
26. Цыганкова Е.А. Принуждение как метод осуществления государственной власти [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.А. Цыганкова. – М., 2010. – 205 с.
27. Чапурных Я.Н. Административная ответственность юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Я.Н. Чапурных. – М., 2009. – 173 с.
28. Чашников В.А. Государственно-правовое принуждение: общетеоретические вопросы [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.А. Чашников. – Екатеринбург, 2006. – 225 с.

VI. Итернет-ресурсы

1. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.consultant.ru>.
2. Сводный доклад Министерства экономического развития Российской Федерации о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 08.01.2024).
3. Приложение к докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации «Индекс «Административного давления-2023» // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: <https://www.doklad.ombudsmanbiz.ru> (дата обращения: 08.01.2024).

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

по внесению изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дополнить положениями, определяющими понятие предписания контрольного (надзорного) органа, устанавливающими общие, рамочные требования к содержанию предписания (указание на выявленные нарушения обязательных требований и на нормы права, предусматривающие обязанности по их соблюдению и устранению в случае нарушения), основания и порядок приостановления, прекращения исполнения выданного контролируемому лицу предписания, а также внесения в него изменений в части определения сроков и порядка исполнения.

2. В федеральном лицензионно-разрешительном законодательстве предусмотреть общее правило, в соответствии с которым лицензия или иное специальное разрешение могут быть принудительно аннулированы (отменены, признаны недействительными) только при наличии совокупности следующих условий: 1) обладателем лицензии, иного специального разрешения допущены грубые (существенные) нарушения обязательных (лицензионных) требований, предъявляемых к осуществляемой деятельности, совершаемым действиям; 2) до принятия решения об аннулировании (отмене, признании недействительными) лицензии или иного специального разрешения как крайней меры, ограничивающей правоспособность лица, в отношении их обладателя последовательно должны быть применены следующие меры административного принуждения: выдача предписания о прекращении совершаемых нарушений и устранении их вредных последствий; приостановление действия лицензии (разрешения) в случае неисполнения выданного предписания с выдачей повторного предписания, которое не было исполнено в установленный срок.

3. В федеральном земельном и градостроительном законодательстве четкий алгоритм принятия решений и совершения действий, направленных на осуществление принудительного демонтажа (сноса) незаконно размещенных субъектами предпринимательской деятельности на земельных участках объектов с указанием исчерпывающего перечня оснований для их принятия и совершения и последовательной юридической процедуры их реализации;

4. В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях внести следующие изменения и дополнения:

В статье 27.8 КоАП РФ:

1) наименование статьи изложить в следующей редакции: «Осмотр используемых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем территорий, помещений, иных объектов»;

2) сформулировать с учетом положений статьи 76 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» понятие осмотра как проведение визуального обследования используемых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем на любом законном основании территории, здания, помещений (отсеков) в здании, сооружений, иных объектов, транспортных средств, а также находящихся внутри них вещей (продукции, товаров) и документов без принудительных вскрытия помещений (отсеков), транспортных средств, упаковки продукции (товаров), разборки, демонтажа или нарушения целостности обследуемых объектов и их частей иными способами;

3) определить, что основаниями для проведения осмотра могут выступать:

1) выявление уполномоченным должностным лицом административно-публичного органа визуальных признаков совершения административного правонарушения на соответствующих территории или объекте, в соответствующем помещении; 2) получение уполномоченным должностным лицом административно-публичного органа задокументированных сведений (заявления, жалобы, информации правоохранительного органа и т.п.) о

совершении на соответствующих территории или объекте, в соответствующем помещении административного правонарушения;

4) закрепить правило о том, что в случае проведения осмотра территории, объекта или помещения, используемых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в ходе которого были выявлены признаки административного правонарушения, повторный осмотр соответствующих территории, объекта, помещения при возбуждении дела об указанном правонарушении в порядке, установленном статьей 27.8 КоАП РФ, не проводится;

5) предусмотреть, что в качестве представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя при проведении осмотра вправе присутствовать как специально уполномоченное ими на основании выданной доверенности или принятого решения (приказа) физическое лицо, так и любой их работник, действующий на основании заключенного с ним трудового или гражданско-правового договора и находящийся в связи с исполнением возложенных на него обязанностей на осматриваемой территории, в осматриваемом помещении, на ином осматриваемом объекте.

В статье 27.10 КоАП РФ:

1) определить, что основаниями для изъятия вещей и документов могут выступать: 1) нахождение вещей и (или) документов в незаконном обороте; 2) наличие признаков недоброкачества вещей (продукции, товаров), дальнейший оборот которых может создать угрозу причинения вреда охраняемым законом социально значимым ценностям; 3) наличие достаточных оснований полагать, что вещи и (или) документы, являющиеся доказательствами по делу об административном правонарушении, до рассмотрения данного дела могут быть утрачены или повреждены.

2) предусмотреть, что в случае, если вещи и (или) документы изымаются в ходе проведения осмотра используемых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем территорий, помещений, иных объектов

сведения об их изъятии заносятся в соответствующий протокол осмотра без составления об этом факте отдельного протокола.

В статье 27.16 КоАП РФ:

1) предусмотреть, что временный запрет деятельности может быть применен лишь в случаях установления фактов оказания непосредственного очевидного вредного воздействия на охраняемые законом ценности, перечисленные в части 1 статьи 27.16 КоАП РФ;

2) установить правило, согласно которому в случае выявления факта совершения административного правонарушения, состоящего в нарушении обязательных требований, предъявляемых к содержанию и (или) эксплуатации отдельных организационно и технологически обособленных объектов (зданий, сооружений, строений, механизмов, агрегатов, оборудования), временный запрет деятельности может быть применен только в отношении данных объектов и не может быть распространен на всю деятельность юридического лица или индивидуального предпринимателя.

5. Сформулировать в федеральных законах, предусматривающих применение в отношении субъектов предпринимательской деятельности такой административно-правовой санкции, как включение сведений о них в специальные государственные реестры, общее правило, в соответствии с которым включение сведений о недобросовестном лице, уклонившемся от заключения публично-правового договора или нарушившем его условия, в специальный государственный реестр влечет невозможность участия его в период нахождения указанных сведений в соответствующем реестре в процедурах заключения новых публично-правовых договоров и приобретения специальных прав в регулируемой этими договорами сфере.