

На правах рукописи

РЕЗНИКОВА Анна Александровна

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
КАК МЕРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2009

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет».

- Научный руководитель:** доктор юридических наук, доцент
Каплунов Андрей Иванович
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ,
Хаманева Наталия Юрьевна
заместитель директора по научной работе
Института государства и права РАН
- кандидат юридических наук, профессор,
Заслуженный работник высшей школы РФ
Побежимова Нелли Ивановна
профессор кафедры государственно-
правовых дисциплин
Академии народного хозяйства
при Правительстве РФ
- Ведущая организация:** Саратовская государственная академия
права

Защита диссертации состоится « 27 » ноября 2009 г. в 16:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского государственного университета по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Ленина, 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «___» октября 2009года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



О. В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время, когда наше государство находится на пути глобальных преобразований в сфере системы государственного управления и административного реформирования, все большую значимость приобретает вопрос правильного и целесообразного применения административно-принудительных мер, так как они непосредственно связаны с привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности, сопряжены с ограничением прав и свобод человека и подчас не имеют строго установленной процессуальной формы применения.

Важность мер административного принуждения трудно переоценить, посредством их применения ежегодно привлекаются к административной ответственности миллионы правонарушителей, предупреждаются и пресекаются десятки миллионов правонарушений и преступлений, запрещается эксплуатация устройств, механизмов, зданий, сооружений, оказание услуг, распространение товаров, представляющих общественную опасность.

Расширяя перечень административных наказаний, законодатель делает важный шаг на пути индивидуализации административной ответственности, который позволит лучше учесть индивидуальные особенности правонарушителя и подобрать к нему наиболее действенный вид административного наказания.

С целью повышения защищенности интересов личности, общества и государства, от которой напрямую зависит прогрессивное развитие Российской Федерации как правового государства, с принятием КоАП РФ была значительно усилена роль суда в разрешении вопросов, связанных с ограничением прав, значительно расширен круг дел, подведомственных судьям.

Так, согласно п. 1 ст. 23.1 КоАП РФ судьи непосредственно рассматривают административные дела, предусмотренные в 153 статьях Особенной части КоАП РФ, кроме того, судьи рассматривают дела в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передают его на рассмотрение судьи (п. 2 ст. 23.1 КоАП РФ). Такая возможность предусмотрена для дел об административных правонарушениях по 94 статьям Особенной части КоАП РФ.

Из девяти видов административных наказаний, предусмотренных ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ, семь – назначаются только судьями, в том числе, введенное законом Российской Федерации от 9 мая 2005 года «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный Закон от 09.05.2005 № 45-ФЗ), административное приостановление деятельности.

Кроме того, исключая возможность внесудебного приостановления деятельности предприятий, законодатель стремится обеспечить реализацию хозяйствующим субъектом предусмотренного ст. 34 Конституции Российской Федерации права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также оградить его от возможных незаконных действий контрольно-надзорных органов.

Вместе с тем, очевидным является то, что данное стремление законодателя, реализуемое посредством установления возможности приостанавливать деятельность предприятий создающих угрозу жизни и здоровью людей, а также организаций, осуществляющих пропаганду незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, должно быть подкреплено также стремлением установить четко

регламентированный законом механизм применения. В противном случае, достижение поставленных целей и задач будет, по меньшей мере, сомнительным.

Говоря о практике применения административного приостановления деятельности, следует отметить, что за период с 9 мая 2005 года (с момента принятия Федерального Закона от 09.05.2005 № 45-ФЗ) до июля 2008 года, административное наказание в виде административного приостановления деятельности, было применено судами общей юрисдикции к 58,7 тысячам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что дает основания признать административное приостановление деятельности достаточно часто применяемым административным наказанием.

Вместе с тем, для установления и устранения причин тех проблем, которые возникают на практике при применении данной меры административного принуждения, необходимо в полной мере раскрыть правовую природу административного приостановления деятельности, определить его место в системе мер административного принуждения на основе детального изучения истории развития данной меры принуждения и современного ее применения в отношении организаций. Решение этих вопросов требует комплексного теоретического исследования административного приостановления деятельности как меры административного принуждения.

Таким образом, актуальность исследования состоит в необходимости дать новому виду административного наказания полную, всестороннюю научно-практическую оценку, в свете успешности законодательного позиционирования данной меры, как вида административного наказания, а также соотношения и взаимодействия его с другими мерами административного принуждения.

Состояние научной разработанности темы. Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых-правоведов: А.Б. Агапова, Г.Т. Агеенковой, Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина,

Б.Т. Ардашкина, Д.Н. Бахраха, В.М. Безденежных, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, М.И. Еропкина, А.И. Каплунова, В.Р. Кисина, А.П. Ключниченко, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, В.И. Майорова, Н.В. Макарейко, Д.В. Макарова, И.В. Максимова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.С. Рябова, Н.Г. Салищевой, В.Е. Севрюгина, А.В. Серегина, Ю.П. Соловья, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, А.М. Тарасова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова, Ц.А. Ямпольской и др.

В работе использовались научные публикации авторов, уделяющих в своих работах внимание проблемам административной ответственности, различным видам наказания, в том числе административному приостановлению деятельности: С.М. Зырянова, И.А. Косицина, А.В. Леженина, А.Ю. Семьяновой, Ю.А. Сергеева, Р.В. Скойбеды, Т.В. Шапрана, материалы докладов научно-практических конференций.

Работы указанных авторов вносят существенный вклад в решение вопросов применения административного приостановления деятельности как вида административного наказания и закладывают необходимую основу для дальнейших научных исследований.

Проведенные исследования и анализ практики свидетельствуют, что, несмотря на законодательное закрепление административного приостановления деятельности в качестве меры административной ответственности, на практике до сих пор так и не сложился отлаженный механизм ее применения.

Данные обстоятельства указывают на необходимость дальнейшего исследования административного приостановления деятельности, и его актуальность с точки зрения юридической теории и правоприменительной практики.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе применения такой меры

административного принуждения как административное приостановление деятельности.

Предметом диссертационного исследования является совокупность правовых норм, регулирующих основания и порядок применения административного приостановления деятельности, а также теоретико-прикладные вопросы, связанные с анализом сущности, содержания и роли данной меры принуждения в системе мер административного принуждения.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в определении правовой природы и места административного приостановления деятельности в системе мер административного принуждения, выработке на этой основе научно-обоснованных предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего порядок назначения и исполнения административного приостановления деятельности, и рекомендаций по повышению эффективности практики применения данной меры административного принуждения.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих **задач** исследования:

- сформулировать понятие и признаки меры административного принуждения;
- провести анализ проблемы классификации мер административного принуждения, раскрыть отличительные черты каждой группы мер административного принуждения;
- проследить историческое развитие законодательства об административном приостановлении деятельности начиная с дореволюционного времени до наших дней;
- определить правовую природу административного приостановления деятельности и его место в системе мер административного принуждения;
- сформулировать понятие, раскрыть основания и условия назначения административного приостановления деятельности как меры административного наказания;

- определить эффективность применения административного приостановления деятельности в рамках производства по делам об административных правонарушениях;

- разработать предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего порядок назначения и исполнения административного приостановления деятельности.

- разработать рекомендации по повышению эффективности практики применения административного приостановления деятельности.

Методологическую основу составили современные методы научного познания: общенаучные (диалектико-материалистический метод, анализ и синтез) и частнонаучные (метод сравнительного правоведения, формально-логический, исторический, системно-структурный, метод юридического моделирования). Использование этих методов позволило всесторонне и комплексно изучить проблему, сделать теоретические обобщения, сформулировать практические выводы и рекомендации о необходимости совершенствования законодательства о мерах административного принуждения и порядка осуществления административного судопроизводства. В диссертации использованы научные труды ученых, судей и практикующих юристов в сфере административного судопроизводства, применения административного приостановления деятельности и иных мер административного принуждения.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых России и СССР, посвященные отдельным аспектам рассматриваемой проблемы, а также научные публикации в периодической печати, освещающие вопросы применения и правовой регламентации административного приостановления деятельности.

Нормативную базу исследования составили положения Конституции Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, других кодексов России, иных законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, а также

положения законодательных и подзаконных нормативных актов СССР и РСФСР.

Эмпирическая база. При подготовке диссертации использовались материалы практики применения административного приостановления деятельности судьями судов общей юрисдикции, а также судьями арбитражных судов, постановления Пленума Верховного и Высшего Арбитражного судов, постановления Конституционного суда РФ.

В целях получения более подробной информации по вопросам применения административного приостановления деятельности и получения статистических данных проведена работа в Судебном Департаменте Российской Федерации, Управлениях судебного департамента г. Москвы и Московской области по изучению отчетов о рассмотрении районными федеральными судами административных дел за период с мая 2005 по июль 2008 года, а также ознакомление со 150-ю постановлениями и решениями судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации по делам об административных правонарушениях за 2005-2008 годы.

Научная новизна исследования определяется авторским подходом к исследованию административного приостановления деятельности, в основе которого лежит критическое отношение к закреплению законодателем данной меры принуждения в качестве меры административной ответственности.

Интегрируя сформулированные за последние годы мнения ученых-административистов о классификации мер административного принуждения, и признаков отдельных групп административного принуждения, диссертант на основе конструктивно-критического анализа научных источников, законодательства СССР и России по вопросу административного приостановления деятельности, раскрывает правовую природу данной меры административного принуждения, особенности ее позиционирования как административного наказания, акцентируя внимание на проблемах как с

точки зрения теории, так и с точки зрения практики применения данной меры административной ответственности.

В этой связи, диссертация представляет собой первое комплексное исследование, в котором:

– предлагается авторская трактовка термина «мера административного принуждения» и варианта классификации мер административного принуждения, раскрываются отличительные признаки каждой группы мер административного принуждения;

– исходя из оснований и целей применения административного приостановления деятельности, обосновывается правовая природа данной меры принуждения в одних случаях как административно-предупредительной меры, в других как меры административного пресечения;

– на основе анализа судебной практики определяется эффективность применения административного приостановления деятельности как вида административного наказания;

– обосновывается необходимость расширения сферы применения административного наказания в виде «лишения специального права», в частности, применять его для аннулирования лицензии на право осуществления определенного рода деятельности в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

На защиту выносятся следующие положения, содержащие элементы новизны:

1. Мера административного принуждения – это установленный нормами административного и административно-процессуального права, способ (средство) целенаправленного воздействия уполномоченных органов (должностных лиц) исполнительной власти и судей на физических и юридических лиц в рамках внеслужебного подчинения, применяемый с целью предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения надлежащего осуществления административного процесса, наказания

правонарушителей, а также при возникновении иных обстоятельств угрожающих безопасности личности и общественной безопасности.

2. Правовая природа и место административного приостановления деятельности в системе мер административного принуждения определяется исходя из оснований и целей ее применения.

Административное приостановление деятельности, применяемое в случае «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» (ч. 1 ст. 3.12 КоАП) для предупреждения вреда, который может наступить от выявленного административного правонарушения, выступает в качестве меры административного предупреждения.

При применении административного приостановления деятельности «в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма...» (ч. 1 ст. 3.12 КоАП) достигается цель прекращения выявленного административного правонарушения. В этих случаях временный запрет деятельности и административное приостановление деятельности выступают в качестве меры административного пресечения.

3. В целях дальнейшего развития и совершенствования системы административных наказаний, целесообразно расширить сферу применения административного наказания в виде «лишения специального права», т.е. предусмотреть лишение специального права в виде аннулирования лицензии на право осуществления определенного рода деятельности в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так как аннулирование лицензии в полной мере отвечает целям административного наказания, и оказывает карательное воздействие на правонарушителя.

Соответственно п. 5 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ изложить в следующей редакции:

«5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу, юридическому лицу либо индивидуальному предпринимателю».

Кроме того, ст. 3.8 КоАП РФ дополнить частью пятой, которую изложить в следующей редакции:

«Лишение специального права юридического лица или индивидуального предпринимателя заключается в аннулировании ранее предоставленной лицензии (специального разрешения) на осуществление лицензируемого вида деятельности. Лишение специального права юридического лица или индивидуального предпринимателя применяется в случае, если лицензиат в течение 90 суток не устранил нарушения лицензионных требований и условий, повлекших административное приостановление деятельности лицензиата».

4. В целях совершенствования порядка применения временного запрета деятельности, а именно, обеспечения качественного документирования факта его применения, ч. 3 ст. 27.16 КоАП РФ предлагается изложить в следующей редакции: «О временном запрете деятельности составляется протокол, в котором указываются основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, меры, предпринятые для фактического прекращения деятельности (наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также другие меры, необходимые для временного запрещения деятельности), объяснения лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без

образования юридического лица, или законного представителя юридического лица».

5. Для предоставления возможности контролирующим органам в полной мере реализовать защиту интересов общества и государства, обеспечиваемых деятельностью данного органа, предлагается включить орган исполнительной власти, составивший протокол об административном правонарушении, в число субъектов, имеющих право на обжалование постановления суда по делу об административном правонарушении, за которое может быть назначено административное приостановление деятельности.

6. В целях усовершенствования механизма рассмотрения дел об административных правонарушениях, предлагается дополнить ст. 28.2 КоАП РФ частью 2.1., которую изложить в следующей редакции:

«2.1. При составлении протокола об административном правонарушении за совершение, которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности, в нем должны быть указаны также нарушения установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации норм и правил, создающие угрозу наступления неблагоприятных последствий, закрепленных ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ.»

7. В целях устранения противоречия с положениями ст.ст. 32.11 и 32.12 КоАП РФ, регламентирующими порядок применения административного ареста и административного приостановления деятельности, предлагается ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ изложить в следующей редакции

«2. Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения, предусмотренных законом».

8. В связи с недостаточной конкретизацией законодателем порядка получения постановления судьи об административном приостановлении деятельности судебным приставом-исполнителем для произведения немедленного исполнения наказания, предлагается внести изменения в ч. 1 ст. 32.12 КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции:

«Постановление судьи об административном приостановлении деятельности исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после получения такого постановления».

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что её положения развивают и конкретизируют теорию административного принуждения, а также взгляды ученых-административистов о классификации и особенностях отдельных групп административного принуждения.

Сформулированные в диссертации научные положения дополняют и уточняют современную концепцию административно-деликтного права и процессуальный порядок применения административного приостановления деятельности как меры административного наказания.

Практическая значимость диссертации, состоит, прежде всего, в возможности использования результатов исследования в законотворческой деятельности в процессе дальнейшего совершенствования административно-деликтного и административно-процессуального законодательства.

Также положения диссертации могут быть использованы:

– в правоприменительной деятельности государственных органов, наделенных правом составлять протоколы об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено административное приостановление деятельности, а также судей, рассматривающих дела об административных правонарушениях;

– в процессе преподавания в образовательных учреждениях учебных дисциплин «Административное право», «Административно-процессуальное право», специального учебного курса «Административная ответственность»,

а также в ходе подготовки учебников, учебно-методических пособий и практикумов.

Апробация результатов исследования. Диссертация рецензировалась и обсуждалась на заседании кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета. Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования, отражены в публикациях и докладах на всероссийских и региональных конференциях, в частности, всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной ответственности» (Омск, 27 февраля 2009 г.).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения и библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, определены степень научной разработанности, объект и предмет, цель и задачи работы, его методологическая и эмпирическая основы, отмечается научная новизна исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, представлена их теоретическая и практическая значимость.

В первой главе «Административное приостановление деятельности в системе мер административного принуждения» состоящей из двух параграфов, дается правовая характеристика и осуществляется классификация мер административного принуждения, рассматриваются основополагающие теоретические положения, характеризующие правовую природу административного приостановления деятельности и его место в системе мер административного принуждения.

Первый параграф «Правовая характеристика и классификация мер административного принуждения» посвящен анализу юридических черт и классификации мер административного принуждения как формы

выражения одной из важнейших отраслевых составляющих государственного принуждения - административного принуждения.

Теоретическую базу данного параграфа составили существующие в юридической научной литературе точки зрения ведущих ученых-административистов России и СССР, занимавшихся исследованием проблем теории административного принуждения и применения мер административного принуждения.

Анализ основных черт, характеризующих меры административного принуждения и выделяющих их из общего ряда мер государственного принуждения, позволил соискателю сформулировать понятие «меры административного принуждения» под которой автор понимает установленный нормами административного и административно-процессуального права, способ (средство) целенаправленного воздействия органов (должностных лиц) исполнительной власти и судей на физических и юридических лиц в рамках внеслужебного подчинения, применяемый с целью предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения надлежащего осуществления административного процесса, наказания правонарушителей, а также при возникновении иных обстоятельств угрожающих безопасности личности и общественной безопасности.

Рассматривая современные взгляды ученых на проблему классификации мер административного принуждения, диссертант приходит к выводу, что наиболее удачным стоит признать деление мер административного принуждения на следующие группы:

- принудительные меры административного предупреждения;
- меры административного пресечения;
- меры административно-процессуального обеспечения;
- меры административной ответственности.

Далее автор раскрывает отличительные признаки, характеризующие меры административного принуждения каждой из перечисленных групп и являющиеся критериями включения той или иной меры административного

принуждения в состав конкретной группы мер административного принуждения.

Так, принудительные меры административного предупреждения направлены на предотвращение правонарушений, и, как правило, предшествуют применению других групп мер административного принуждения. Основными признаками административно-предупредительных мер являются следующие: применение их при отсутствии противоправного поведения, до того как правонарушение было совершено, основанием для применения данных мер является наступление особых, установленных законодательством условий, целью применения является предупреждение возможных правонарушений, а также наступления вредных для правопорядка и общественной безопасности последствий, наличие у подвластного лица возможности выбора модели поведения, отсутствие единого нормативного акта, регламентирующего порядок их применения.

Меры административного пресечения - разновидность мер административного принуждения, основной чертой которых является их объективная нацеленность на немедленное пресечение, прекращение совершающегося правонарушения, противоправного действия. Среди специфических признаков мер административного пресечения соискатель выделяет следующие: предполагают непосредственное вмешательство в деятельность нарушающего закон физического лица или коллективного образования с целью немедленного прекращения противоправного поведения, устранения общественно опасной ситуации, основанием для применения мер административного пресечения является наличие в действиях лица признаков правонарушения, достаточно простой порядок процессуального оформления, для их применения не требуется установления вины правонарушителя как обязательного условия для применения, способны полностью реализовать заложенную в них правовую цель, основными субъектами применения мер административного пресечения являются должностные лица органов исполнительной власти.

Меры административно-процессуального обеспечения – особая группа мер административного принуждения, направленная на создание условий для наиболее эффективного осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Особенности данной группы мер административного принуждения являются следующие: применение их не только в момент совершения правонарушения, но и после его совершения, более широкий, по сравнению с мерами пресечения, круг целей, на реализацию которых направлены меры процессуального обеспечения, наличие дополнительных правовых гарантий их применения, исчерпывающий перечень данных мер, регламентированный законодателем, основанием применения является совершенное правонарушение и возникновение необходимости создания условий для надлежащего рассмотрения дела об административном правонарушении, вынесения наказания нарушителю, исполнения постановления по делу об административном правонарушении, в большей степени, чем другие административно-принудительные меры обладают «вспомогательным» характером.

Административные наказания, по мнению диссертанта, характеризуют следующие черты: применяются в случае совершения административного правонарушения, при наличии вины правонарушителя, являются формой осуждения действий правонарушителя, обладают свойством кары, т.е. влекут обязанность претерпеть некоторые лишения или ограничения прав и свобод.

Во втором параграфе «Понятие, правовая природа административного приостановления деятельности и его место в системе мер административного принуждения» освещается история возникновения и развития административного приостановления деятельности, как меры административного принуждения.

В ходе изучения истории нормативно-правового регулирования административного приостановления деятельности, как меры административного принуждения, можно констатировать, что данная мера не

является новой, подобного рода меры имели место в российском законодательстве начиная с 1845 года. Проследив историю правовой регламентации административного приостановления деятельности в России, автор приходит к выводу о том, что: во-первых, данная принудительная мера применялась в исключительных случаях, помимо наличия совершенного или совершаемого правонарушения. Необходимым условием ее применения являлось наличие угрозы наступления определенных неблагоприятных последствий (пожаров, массовых отравлений, резкого ухудшения экологической обстановки, насильственного нарушения конституционного строя и др.), и именно стремление не допустить наступление данных последствий, а не желание наказать правонарушителя, было определяющим при применении данной меры. Во-вторых, в абсолютном большинстве случаев данная мера характеризовалась внесудебным порядком применения, в основном, по причине необходимости оперативного принятия решения об ее применении. Данные обстоятельства, по мнению диссертанта, характеризуют рассматриваемую меру в большей степени как предупредительную.

В целях уяснения правовой природы и места в системе административного принуждения административного приостановления деятельности, соискатель на основе анализа юридических признаков закрепленного ст. 3.12 КоАП РФ вида административного наказания, точек зрения ученых-административистов, обращает внимание на ряд особенностей, которые выделяют административное приостановление деятельности из числа административных наказаний, а именно:

– по целевому назначению: данная мера административного принуждения применяется не в целях «предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» (ч.1 ст. 3.1 КоАП), а для прекращения выявленного противоправного действия (бездействия) либо для устранения существующей угрозы для обеспечения

санитарно-эпидемиологической, техногенной, экологической, пожарной и иных видов общественной безопасности;

– по основаниям применения: во-первых, для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности наличия только признаков административного правонарушения, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, в ряде случаев недостаточно. Законодатель связывает его применение с наличием следующих дополнительных условий:

- менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания (ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ).

- существование «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» (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ). Для определенной группы административных правонарушений наличие именно этого условия в конечном счете определяет возможность и необходимость применения административного приостановления деятельности;

Во-вторых, неопределенность в том, что должно быть определяющим при вынесении судьей постановления о назначении административного приостановления деятельности: *виновность* совершаемого деяния или все же *возникшая* в процессе совершения правонарушения *угроза* тому или иному виду общественной безопасности, предусмотренная ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ;

– по характеру карательного воздействия: предусмотрена возможность досрочного прекращения административного приостановления деятельности по ходатайству лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица в случае устранения обстоятельств, послуживших основанием для её назначения (минимизация карательного воздействия).

Кроме того, КоАП РФ дополнен новой мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – временным запретом деятельности, которая применяется только в случае, если за правонарушение может быть назначено наказание в виде административного приостановления деятельности. При этом административное приостановление деятельности «применяется *в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии...*» (ст. 3.12 КоАП РФ), в то время как временный запрет деятельности «может применяться *только в исключительных случаях*, если это необходимо для предотвращения *непосредственной угрозы жизни или здоровью людей...* и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно» (ст. 27.16 КоАП РФ).

Соискатель приходит к выводу, что интересы обеспечения безопасности требуют, чтобы акценты по жесткости оснований применения временного запрета деятельности и административного приостановления деятельности были расставлены прямо противоположным образом. Ведь очевидно, что при обнаружении угрозы наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы принять меры по их предотвращению следует немедленно, именно в этом состоит смысл временного прекращения деятельности, в том числе в форме административного приостановления деятельности.

Указанные особенности административного приостановления деятельности позволяют сделать вывод о том, что в институт административной ответственности посредством двух идентичных по характеру воздействия мер принуждения, а именно меры административного наказания в виде *административного приостановления деятельности* и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — *временного запрета деятельности*, по сути, «вмонтирована» в одних случаях *мера административного предупреждения*, в других — *мера административного пресечения*.

Статуирование административного приостановления деятельности в качестве административного наказания, по мнению диссертанта, противоречит сложившимся в административном праве представлениям о видах административного принуждения и используемых в рамках каждого вида мерах воздействия и дает основание говорить о нежелательной мутации института административной ответственности. Суть мутации состоит в том, что *административная ответственность превращается в универсальный правовой инструмент для решения различных правоохранительных задач, за счет включения в число административных наказаний мер воздействия, не являющихся по своей природе мерами ответственности.*

Далее автор рассматривает соотношение административного приостановления деятельности с такими мерами административного принуждения как приостановление действия лицензии и аннулирование лицензии. После внесения Федеральным законом от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», эти две меры административного принуждения находятся в тесной взаимосвязи, а точнее в прямой зависимости от привлечения лицензиата к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности.

Соискатель обращает внимание, что путем приостановления действия лицензии прекращается не само нарушение, а лицензируемый вид деятельности, для того чтобы устранить причины, которые составляют основу нарушений лицензионных требований и условий, и создают соответствующие угрозы, т.е. данная мера в большей степени является предупредительной, а не пресекающей. Устранение причин (нарушений), повлекших приостановление деятельности, является обязанностью самого лицензиата.

Соответственно, в рамках нового порядка приостановление действия лицензии и аннулирование лицензии посредством административного

приостановления деятельности административная ответственность как форма административного принуждения «вмонтирована», в свою очередь, в предупреждение как самостоятельную форму административного принуждения.

В качестве выхода из сложившейся ситуации и в целях повышения эффективности применения приостановления деятельности, в тех отраслях, где предотвращение неблагоприятных последствий играет наиболее важную роль – в области лицензируемых видов деятельности, предлагается расширить сферу применения административного наказания в виде «лишения специального права», т.е. предусмотреть лишение специального права в виде аннулирования лицензии на право осуществления определенного рода деятельности в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так как аннулирование лицензии в полной мере отвечает целям административного наказания, и оказывает карательное воздействие на правонарушителя. Соответственно п. 5 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ изложить следующим образом:

«5) лишение специального права предоставленного физическому лицу, юридическому лицу либо индивидуальному предпринимателю»;

Кроме того, ст. 3.8 КоАП РФ дополнить частью пятой, которую изложить следующим образом:

«5. Лишение специального права юридического лица или индивидуального предпринимателя заключается в аннулировании ранее предоставленной лицензии (специального разрешения) на осуществление лицензируемого вида деятельности. Лишение специального права юридического лица или индивидуального предпринимателя применяется в случае, если лицензиат в течение 90 суток не устранил нарушения лицензионных требований и условий, повлекших административное приостановление деятельности лицензиата».

Во второй главе «Проблемы правового позиционирования и применения административного приостановления деятельности как

административного наказания», включающей два параграфа, подробно рассматриваются актуальные вопросы законодательного закрепления и административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, предусматривающих применение административного приостановления деятельности как вида наказания.

В первом параграфе «Правовая характеристика административного приостановления деятельности, как вида административного наказания», анализируется сформулированное законодателем определение административного приостановления деятельности с выделением основных признаков данной меры принуждения, изучается сложившаяся практика применения данного административного наказания судами г. Москвы.

Констатируется, что законом предоставлена возможность выбора судьей одной из четырех форм, в которой будет применено административное приостановление деятельности. При этом, в одном случае, для достижения цели административного приостановления деятельности необходимо приостанавливать деятельность всего юридического лица, в другом - достаточно приостановить эксплуатацию опасного агрегата. Но, как показывает практика, судьями зачастую не используется данная возможность, в постановлении не указывается форма применения административного приостановления деятельности, что влечет необоснованное приостановление деятельности всего юридического лица даже в тех случаях, когда для достижения целей административного приостановления деятельности достаточно было приостановить эксплуатацию здания или помещения.

В диссертации рассматриваются особенности административного приостановления деятельности как вида административного наказания в зависимости от: субъекта правонарушения, от формы применения, от субъекта применения, видов административных правонарушений, за совершение которых оно назначается.

Соискатель обращает внимание на две основных проблемы применения административного приостановления деятельности, как административного наказания, а именно: недостаточно четкое разграничение законодателем случаев необходимости применения административного приостановления деятельности и недостаточную разработанность порядка применения административного приостановления деятельности.

Решение первой проблемы соискатель видит в необходимости более четкой конкретизации законодателем возможности назначения из нескольких предусмотренных санкцией статьи особенной части КоАП РФ наказания в виде административного приостановления деятельности.

Так, в частности, при применении ст. 18.15 КоАП РФ - незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административное приостановление деятельности следует назначать только в случае, если отстранение от работы незаконно привлеченных иностранных граждан делает невозможным продолжение деятельности организации.

Во втором параграфе «Особенности производства по делам об административных правонарушениях, влекущих административное приостановление деятельности» исследуются все стадии производства по делам об административных правонарушениях за совершение которых может быть назначено административное приостановление деятельности: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Освещены статистические данные назначения административного приостановления деятельности судьями Российской Федерации, исследованы основные ошибки, допускаемые судьями в ходе производства по делам об административных правонарушениях, влекущих административное приостановление деятельности и причины их совершения.

Выявлены основные проблемы, возникающие на стадиях назначения административного приостановления деятельности, применения меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – временного запрета деятельности, а также исполнения судебного постановления об административном приостановлении деятельности и предложены пути их решения.

Изучение порядка рассмотрения судьями дел об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено административное приостановление деятельности, показало следующее.

Поскольку судьи не обладают специальными знаниями во всех областях жизнедеятельности, позволяющими им однозначно определить наличие либо отсутствие угрозы наступления неблагоприятных последствий, предусмотренных ст. 3.12 КоАП РФ, и соответственно необходимость назначения административного приостановления деятельности, зачастую они вынуждены истребовать из органа, составившего протокол (постановление) об административном правонарушении, дополнительные доказательства наличия угрозы наступления негативных последствий, что в свою очередь приводит к затягиванию производства по делу об административном правонарушении, истечению сроков привлечения к административной ответственности и позволяет правонарушителям избегать административной ответственности.

В связи с этим диссертантом предлагается установить обязанность должностных лиц, при составлении протоколов (постановлений) об административных правонарушениях указывать на обстоятельства, которые могут служить основанием для назначения административного приостановления деятельности, дополнив ст. 28.2 КоАП РФ частью 2.1., которую изложить в следующей редакции:

«2.1. При составлении протокола об административном правонарушении за совершение, которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления

деятельности, в нем должны быть указаны также нарушения установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации норм и правил, создающие угрозу наступления неблагоприятных последствий, закрепленных ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ».

Анализируя обстоятельства и порядок реализации временного запрета и административного приостановления деятельности на практике, автор выделяет основные факторы, обуславливающие сложность применения данных административно-принудительных мер.

В настоящее время законодателем не урегулирован особый порядок составления протоколов об административном правонарушении при применении временного запрета деятельности. Вместе с тем, законодательное закрепление обязанности должностных лиц при составлении протокола указывать конкретные меры, предпринятые для фактического прекращения деятельности, по мнению автора, является необходимым, поскольку позволит не только оценить реальность исполнения предписаний должностного лица правонарушителем, но и сориентировать судью на указание в постановлении об административном приостановлении деятельности аналогичных мероприятий, необходимых для исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

В связи с этим обосновывается необходимость изложения текста ч. 3 ст. 27.16 КоАП РФ необходимо в следующей редакции:

«О временном запрете деятельности составляется протокол, в котором указываются основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, *меры, предпринятые для*

фактического прекращения деятельности (наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также другие меры, необходимые для временного запрещения деятельности), объяснения лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законного представителя юридического лица».

Детальный анализ норм, регулирующих порядок исполнения административного приостановления деятельности, а также опыт ознакомления с практикой его применения, показали наличие противоречия между положениями ст.ст. 32.11; 32.12, КоАП РФ закрепляющими немедленный порядок исполнения постановлений об административном аресте и административном приостановлении деятельности и ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ, устанавливающей возможность исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях только с момента вступления в законную силу, в связи с чем, ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ предлагается изложить в следующем виде:

«2. Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения, предусмотренных законом».

В связи с недостаточной конкретизацией законодателем порядка получения постановления судьи об административном приостановлении деятельности судебным приставом-исполнителем для произведения немедленного исполнения наказания, предлагается внести изменения в ч. 1 ст. 32.12 КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции:

«Постановление судьи об административном приостановлении деятельности исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после получения такого постановления».

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные теоретические и практические выводы, предложения по совершенствованию законодательства об административной

ответственности, регулирующего порядок применения административного приостановления деятельности, а также процедуру совершения административно-процессуальных действий, как судьями, так и иными уполномоченным должностными лицами.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций:

1. Резникова А.А. К вопросу о понятии меры административного принуждения // Актуальные проблемы российского права. 2008. №2. С.66-72 (0,6 п.л.)
2. Резникова А.А. Административное приостановление деятельности – административное наказание? // Правоведение. 2009. №4. (0,7 п.л.)

Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

3. Резникова А.А. О месте мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения // Право: теория и практика. 2006. №12. С.33-34 (0,2 п.л.)
4. Резникова А.А. Парадоксы кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и тенденции, разрушающие целостность института административной ответственности // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции / Каплунов А.И., Резникова А.А. – Омск: Омский юридический институт, 2009.С. 17-28 (1,2 п.л.).