

Л. Ф. Бадыков*

История развития института административного приостановления деятельности в России

Институт административного приостановления деятельности как санкции сложно назвать абсолютно новым, с точки зрения отечественного законодательства и правоприменительной практики.

Первые упоминания об административно-принудительных мерах подобного характера можно встретить в законодательстве царской России, сформировавшемся до Октябрьской революции 1917 г., однако стоит отметить, что данные санкции могут быть сопоставлены с современной нормой весьма условно.

Законодательство того периода предусматривало возможность временного лишения хозяйствующих субъектов специальных прав, в соответствии с которыми они осуществляли ту или иную деятельность.

Согласно Уложению о наказаниях 1845 г. к подобным правам относились: право продавать и готовить напитки или что-либо съестное и выделывать для хранения или приготовления их посуду, право продавать ядовитые и сильнодействующие вещества, право управлять аптеками и содержать их, права содержать гостиницы, ссудные кассы, банкирские конторы и меняльные лавки, право на производство торговли и др.²

В соответствии со ст. 218 Уложения о наказаниях субъекты могли лишаться вышеупомянутых прав на срок от одного года до пяти лет.

Безусловно, применение санкции в виде лишения специального права имеет общие черты с современным административным наказанием и вызывает ассоциации со ст. 3.8. «Лишение специального права» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), более того, можно говорить об определенном родстве приведенных норм. Однако наряду с этим, ввиду того что данная мера применялась только по решению суда, а также учитывая характер последствий реализации решения суда, т. е. фактическое приостановление деятельности, можно говорить о данной мере ответственности как о прообразе современного института административного приостановления деятельности.

Стоит также отметить, что законодательство того периода содержало нормы, позволяющие приостанавливать издание и распространение «временных изданий» — газет, журналов, сборников сочинений и статей разных авторов, выходящих более двух раз в год³.

Деятельность издательства приостанавливалась Министерством внутренних дел после третьего предупреждения о запрете печати каких-либо запрещенных сведений, на срок не более 6 месяцев (ст. 144 Устава о цензуре и печати). В дальнейшем издательства, не прекратившие своей деятельности после применения санкции, т. е. в случае рецидива подвергались более строгой цензуре, а правомочие по приостановлению деятельности также появлялось у Цензурного комитета.

Говоря о родстве норм прошлого и современности, в частности о путях их назначения, следует указать на аналогию правоприменителей. Если в дореволюционный

* Преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

² См.: *Фойницкий И. Я.* Учение о наказании в связи с тюремномедением. СПб., 1889. С. 177–181.

³ См.: Устав о цензуре и печати. 1980 г. // Свод законов Российской империи. Т. 14. СПб., 1914. С. 7–25.

период правом на назначение подобного наказания обладали, как уже было отмечено, Министерство внутренних дел и Цензурный комитет, то в настоящее время после принятия Федеральных законов от 23 июля 2010 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”»¹, от 28 декабря 2010 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.12 и 28.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»² подобным правом обладает Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору («Ростехнадзор»).

В дореволюционный период понятия административной ответственности и административного наказания не были достаточно разработаны и сформулированы.

При применении к юридическим лицам принудительных мер, влекущих какие-либо неблагоприятные последствия, «эти меры применяются не как наказание, а как меры административные или политические»³, — отмечал в отношении законодательства прошлого Н. С. Таганцев. На сегодняшний же день административное приостановление деятельности позиционируется именно как самостоятельный вид наказания.

Юридические лица в период царской России не являлись субъектами правонарушения в современном смысле данного понятия. Они подвергались наказанию посредством привлечения сотрудников (однако это не исключало возможности привлечения юридических лиц к гражданско-правовой ответственности, в частности, к обязанности возмещения за причиненный вред или возмещения убытков). Санкции налагались на виновных физических лиц, однако, если проступок заключался в неисполнении уставных прав и обязанностей юридического лица, то ответственности подлежали его высшие должностные лица, как правило, члены коллегиального органа руководства⁴.

После революции 1917 г. содержание и сущность правового статуса юридических лиц изменилась, ввиду того что на смену товарно-денежным отношениям пришла система прямого централизованного распределения. Некоторые специалисты в области гражданского права того времени выдвигали гипотезы о непереносимости гибели института юридического лица в советском государстве как устаревшего, «буржуазного» способа объединения людей для достижения определенных целей⁵, поспособствовать этому должны были также провозглашенные «общность и единство всего государственного имущества как «всемирного достояния»⁶. Данной позиции было противопоставлено суждение о недопустимости исключения понятия юридического лица или подмены его понятием хозрасчетного звена, т. к. подмена понятий могла привести к возникновению путаницы при вынесении судебных решений и иным вредным последствиям⁷.

¹ См.: Российская газета. 2010. 27 июля.

² См.: Российская газета. 31 дек.

³ Таганцев Н. С. Русское уголовное право : лекции. Общая часть. Т. 1. М., 1994. С. 144.

⁴ См: Там же. С. 143–145.

⁵ См.: Братусь С. П. Вопросы правосубъектности в советском хозяйственном праве // Социалистическая промышленность и хозяйственное право. Л., 1935. С. 113–130.

⁶ Айзин В. Об ответственности хозорганов по обязательствам хозрасчетных предприятий // Арбитраж. 1937. № 7.

⁷ См.: Генкин Д. М. О юридических лицах в проекте гражданского кодекса СССР // Труды первой научной сессии Всесоюзного института юридических наук, 27 января–3 февраля 1939 г. М., 1940. С. 297.

Говоря о примерах административного приостановления деятельности в советский период, стоит отметить Декрет Совета Народных комиссаров РСФСР «О печати», который, как и в приведенном выше примере, предоставлял право на временное или постоянное запрещение (приостановление) органов печати¹. Впоследствии, кроме СНК подобными полномочиями были наделены и иные революционные органы, однако, если в Декрете «О печати» данная мера представлялась как «административное воздействие», то в дальнейшем она применялась именно в качестве наказания за преступления и проступки против народа, совершенные путем использования печати².

Со временем стали появляться новые основания для применения полного или частичного приостановления деятельности, например, согласно ст. 4 «Постановления СНК об ответственности за нарушения декретов о продаже виноградных, плодово-ягодных и изюмных вин» повторное нарушение установленных правил оптовой и розничной торговли вином карается по суду воспрещением торговли вином на определенный срок или без срока³.

С 1933 по 1934 гг. в составе народных комиссариатов здравоохранения союзных республик были организованы государственные санитарные инспекции, инспекторы которых имели право давать распоряжения руководителям предприятий пищевой промышленности, торговли пищевыми продуктами и общественного питания о приостановке работы соответствующих предприятий, а также их отдельных цехов, впредь до устранения обнаруженных в них санитарных нарушений. Также могло быть запрещено пользование торговыми, складскими, производственными и иными помещениями по причине их антисанитарного состояния, до проведения необходимых мер⁴. Основной целью данной санкции было не наказание, а предупреждение совершения правонарушения, снижение риска наступления каких-либо негативных последствий. Все распоряжения инспекторов выдавались в письменной форме и могли быть обжалованы вышестоящему санитарному инспектору в трехдневный срок⁵.

Весьма близким по содержанию к современному понятию административного приостановления деятельности являлось право на полное или частичное приостановление деятельности предприятия, организации или учреждения при нарушении правил пожарной безопасности начальником управления (отдела) Пожарной охраны республики, края, области.

Довольно широко подобная санкция применялась в области охраны окружающей среды. Так, Постановлением Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» предусматривается необходимость создания Государственной инспекции по охране атмосферного воздуха от загрязнения.

¹ См.: О печати : декрет СНК РСФСР от 28 октября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 1, ст. 7.

² См.: О революционном трибунале печати : постановление Наркомюста РСФСР от 18 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 10, ст. 156.

³ См.: Об ответственности за нарушения декретов о продаже виноградных, плодово-ягодных и изюмный вин : постановление СНК от 7 октября 1921 г. // Новое законодательство в области промышленности и торговли : сборник действующих декретов, постановлений, приказов и инструкций с 15 марта 1921 года по 5 февраля 1922. М., 1922. С. 121.

⁴ См. ст. 5. Постановления ЦИК и СНК СССР от 23 декабря 1933 г. «Об организации Государственных санитарных инспекций» (Собр. законодательства Рос. Федерации 1933. № 74, ст. 450).

⁵ См.: Положение о Государственной санитарной инспекции РСФСР : принято Постановлением ВЦИК и СНК 20 марта 1934 г. // СУ РСФСР. 1934. № 13, ст. 86.

Данная инспекция наделялась правом «вносить предложения о запрещении или приостановлении до проведения необходимых мероприятий, эксплуатацию действующих производственных объектов промышленности, транспортных и сельскохозяйственных, коммунальных сооружений и других объектов, деятельность которых нарушает установленные нормы и правила в области охраны атмосферного воздуха».

В ходе осуществления государственного контроля за качеством лекарственных средств и изделий медицинской техники Министерство здравоохранения СССР обладало правом приостанавливать и запрещать выработку, отгрузку и продажу изделий медицинского назначения, не отвечающих установленным требованиям¹.

Государственная инспекция по качеству товаров и торговле обладала правомочием на временное закрытие секций, отделов, магазинов, допускающих систематическую продажу недоброкачественных товаров и их порчу из-за нарушения условий и сроков хранения².

С каждым годом количество нормативных правовых актов, предусматривающих административное приостановление деятельности, росло. В большинстве своем это были подзаконные акты, однако законы, предусматривающие данную санкцию, также существовали.

Существовало большое количество органов, уполномоченных применять приостановление деятельности, например: органы Министерства внутренних дел СССР, органы системы Министерства сельского хозяйства СССР, органы Министерства геологии СССР, органы Министерства здравоохранения СССР, органы Госатомэнергонадзора СССР, Госавианадзор СССР, органы государственного архитектурно-строительного контроля и др.

Во времена «перестройки» приостановление деятельности приобрело статус меры чрезвычайного характера, применяться она могла лишь высшими органами власти ввиду возникновения определенных критических ситуаций³. Если же деятельность, каких бы то ни было объединений граждан преследовала цели нарушения конституционного строя, разжигания национальной или расовой вражды, Президент СССР мог приостановить, а Верховный Суд — запретить их деятельность⁴.

С распадом Советского Союза и возникновением Российской Федерации институт приостановления все еще продолжал регулироваться множеством различных законов и подзаконных актов. Например, ст. 357 Трудового кодекса РФ предусматривалось право государственных инспекторов труда на приостановление деятельности организаций, производств, подразделений и оборудования до устранения нарушений в области охраны труда, жизни и здоровья работников. Статьей 34 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей

¹ См.: Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения СССР : постановление Совета Министров СССР от 17 июля 1968 г. № 548 // СП СССР. 1968. № 14, ст. 91.

² См.: Положение о государственной инспекции по качеству товаров и торговле по РСФСР (Госторгинспекции РСФСР) : утв. постановлением Совета Министров РСФСР от 13 марта 1959 г. // СП РСФСР. 1959 г. № 2, ст. 20.

³ См. п. 18 ст. 4 Закона СССР от 3 апреля 1990 г. № 1407-1 «О правовом режиме чрезвычайного положения» (ВСНД СССР и ВС СССР. 1990. № 15, ст. 250).

⁴ См. ст. 1–2 Закона СССР от 2 апреля 1990 г. № 1403-1 «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие и насильственное нарушение единства территории Союза СССР» (ВСНД СССР и ВС СССР. 1990. № 15, ст. 247).

среды»¹ предусматривалось приостановление, размещение, проектирование, строительство и эксплуатация зданий, сооружений и иных объектов по предписанию соответствующих органов исполнительной власти.

Вследствие этого сформировавшаяся еще со времен коммунистического строя традиция наличия большого количества нормативных правовых актов, предусматривающих данную меру наказания, и большого числа органов, уполномоченных ее применять, сохранилась. «Более того, нормативно-правовые акты, предусматривающие указанную меру, зачастую не устанавливали достаточно четкого определения ее оснований, правового содержания, не закрепляли подробных процессуальных правил ее применения»².

Таким образом, непосредственно институт административного приостановления деятельности не может считаться абсолютно новым для российского права.

Исходя из изложенного, можно заключить следующее: в течение всего периода существования указанной санкции она применялась с целью предотвращения определенных негативных последствий; в разные периоды времени она обладала как статусом меры предупредительного характера, так и статусом меры применяемой в качестве наказания; в большинстве случаев она применялась во внесудебном порядке различными уполномоченными на то органами; регулировалась большим количеством различных нормативных правовых актов.

С принятием Федерального закона от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ (с изм. от 23 июня 2010 г.) «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»³ Кодекс РФ об административных правонарушениях пополнился статьями 3.12 «Административное приостановление деятельности» и 32.12 «Исполнение постановления об административном приостановлении деятельности».

Согласно ст. 3.12 КоАП РФ административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление деятельности применяется 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 либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области

¹ См.: Российская газета. 2002. 12 янв.

² Максимов И. В. Генезис правовых основ регламентации административного приостановления деятельности в России // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 1. С. 168–171.

³ См.: Российская газета. 2005. 13 мая; 2010. 27 июля.

установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности.

Административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания, устанавливается на срок до девяноста суток. Срок административного приостановления деятельности исчисляется с момента фактического приостановления деятельности. Правом на назначение санкции обладает суд, а в случае грубого нарушения требований промышленной безопасности или грубого нарушения условий лицензии на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов, как уже отмечалось, уполномоченные на то должностные лица Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица, досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

Новизной современного института приостановления деятельности можно считать то, что данная санкция была определена именно как самостоятельный вид административного наказания. Кроме того, нововведением условно можно считать установления данного наказания по решению суда, наряду с уполномоченными на то должностными лицами.

С момента появления нормы неоднократно вносились различные изменения, как в отношении самой нормы, так и в отношении законодательства, касающегося органов и должностных лиц, реализующих данную меру на практике.

Стоит отметить, что несмотря на внушительную историю института административного приостановления деятельности, на сегодняшний день, ввиду определенных социальных, политических и экономических обстоятельств существует ряд проблем в части применения данной нормы, нет детально проработанных схем и инструкций для органов исполнительной власти, однако, с учетом сформировавшейся тенденции реформирования и стратегии развития страны в целом, следует выразить надежду на устранение недостатков и дальнейшее совершенствование вышеназванного института.