ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

П.В. Наумкина[1], *студент*
И.Н. Кременов[2], *кандидат юридических наук, доцент*
[1]Калининградский филиал Московского финансово-юридического университета МФЮА
[2]Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России
[1,2](Россия, г. Калининград)

DOI:10.24412/2500-1000-2025-10-2-311-316

Аннотация. *Настоящая статья посвящена актуальной проблеме исторической преемственности института административного приостановления в российском законодательстве. Исследование обосновывает, что данная правовая санкция не является совершенно новым явлением, имея глубокие исторические корни в правовой системе Российской империи задолго до 1917 года. В работе проводится детальный анализ исторических прецедентов, таких как временное лишение хозяйствующих субъектов специальных прав согласно Уголовному кодексу 1845 года и Статуту о наказаниях 1864 года. Подчеркивается роль судебной реформы 1864 года в становлении институционализированного исполнения санкций. Проводятся прямые параллели между историческими мерами, такими как отзыв официальных привилегий, и современными административными наказаниями, в частности, «Лишением специального права» (ст. 3.8 КоАП РФ) и «Временным запретом на деятельность» (ст. 27.16 КоАП РФ). В результате анализа делается вывод о наличии определенной преемственности в развитии административно-принудительных мер. Показано, что дореволюционные меры по приостановке экономической деятельности и лишению особых прав могут рассматриваться как ранние прототипы современного института административного приостановления, при необходимости внимательного учета различий в правовых системах разных эпох.*

Ключевые слова: *административное приостановление деятельности, административное правонарушение, судебное решение, суды общей юрисдикции, обжалование судебных решений.*

Введение административного приостановления как правового санкционирования не может рассматриваться как совершенно новое явление в российском законодательстве или правоприменительной практике. Исторические прецеденты аналогичных административных и принудительных мер можно проследить в правовой системе Российской империи задолго до Октябрьской революции 1917 года. Тем не менее, любые сравнения с современными нормативно-правовыми актами следует проводить с осторожностью, поскольку более ранние меры лишь частично напоминают современные правовые нормы.

Законодательство того периода допускало временное лишение хозяйствующих субъектов определенных специальных прав, что фактически ограничивало их возможности осуществлять определенные виды деятельности. Согласно Уголовному кодексу 1845 года, к таким специальным правам относились, в частности, право продавать и производить продукты питания и напитки; торговать токсичными и сильнодействующими веществами; управлять аптеками; управлять гостиницами, банковскими конторами, ломбардами и обменными пунктами; заниматься коммерческой деятельностью. Эти ограничения могли налагаться как на фиксированный срок, так и на неопределенный срок. Статут о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 года, поручал исполнение таких мер судебным приставам, что свидетельствует о некоторой параллели между правовыми механизмами той эпохи и современным административным правом [1].

Поворотным моментом стала судебная реформа 1864 года, часто называемая «Великой судебной реформой», которая привела к созданию службы судебных приставов. До этой реформы судебные приставы не обладали независимыми полномочиями по исполнению судебных решений. Дореформенная система была основана на следственной модели, в со-

ответствии с которой судебные решения исполнялись сотрудниками полиции независимо от того, инициировал ли истец судебное разбирательство. После реформы исполнение стало более институционализированным и процессуальным, что ознаменовало коренной сдвиг в юридической практике. До 1864 года исполнительное производство осуществляли также младшие судебные приставы и некоторые государственные служащие [2].

Эти санкции осуществлялись в основном сотрудниками полиции, поскольку они были предусмотрены Уголовным и исправительным кодексом и связанными с ним законодательными актами. Лишение особых прав часто сопровождалось отзывом официальных привилегий, таких как патенты, дипломы, свидетельства и другие официальные отличия (статья 961 Устава уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 года [3]). Эта историческая мера имеет заметные сходства с современными административными наказаниями, в частности с теми, которые предусмотрены статьей 3.8 КоАП РФ под названием «Лишение специального права». В соответствии с действующим законодательством, данная мера наказания предполагает отзыв специального права, ранее предоставленного лицу, совершившему административное правонарушение. Она применяется в случаях грубого или повторного нарушения правил осуществления таких прав, а срок лишения не может превышать трех лет [4].

Кроме того, современное законодательство содержит положения, которые в значительной степени повторяют ранее существовавшую практику. Статья 27.16 КоАП РФ устанавливает «временный запрет на деятельность», который влечет за собой краткосрочную приостановку работы филиалов, представительств, производственных объектов и других структурных подразделений юридических лиц, а также временное прекращение определенных видов работ или услуг. Эта мера может применяться до судебного или административного рассмотрения дела, а также в ситуациях, когда административная приостановка деятельности может в конечном итоге быть наложена в качестве наказания.

В совокупности эти исторические и современные правовые нормы свидетельствуют о некоторой преемственности. В императорской России лишение определенных прав часто назначалось судами, и его последствия фактически сводились к приостановке экономической деятельности. Поэтому такие меры можно рассматривать как ранние прототипы современного института административного приостановления.

Еще одну историческую параллель можно найти в законодательстве о цензуре Российской империи. Закон разрешал временное приостановление издательской деятельности в отношении «периодических изданий», таких как газеты, журналы и сборники статей, выходящих более двух раз в год. В соответствии со статьей 144 Устава о цензуре и печати Министерство внутренних дел могло приостановить деятельность издательства на срок до шести месяцев после третьего предупреждения о распространении запрещенных материалов [5]. В случае повторных нарушений Цензурный комитет имел право налагать более строгие санкции, в том числе длительную приостановку деятельности.

Таким образом, даже в дореволюционной России приостановка деятельности выполняла в первую очередь превентивную функцию, хотя ее карательный аспект нельзя полностью сбрасывать со счетов. В период приостановки деятельности затронутая организация лишалась возможности вести деятельность и получать доход, что, по сути, представляло собой экономическую санкцию.

В советское время функционально аналогичные меры – хотя и в иной правовой форме – применялись в основном для обеспечения соблюдения санитарных норм и правил пожарной безопасности. Как отмечает Л.Ф. Бадыков, на протяжении всей своей исторической эволюции приостановление деятельности чередовалось между превентивной и карательной функциями. Оно обычно применялось внесудебным образом уполномоченными административными органами и регулировалось фрагментарной правовой базой [6].

Эти исторические практики также отражают аналогии в том, кто был уполномочен вводить такие меры. В дореволюционный период эти полномочия принадлежали Министерство внутренних дел и Цензурный комитет. В современном российском законодательстве, после принятия Федерального закона № 171-ФЗ

от 23 июля 2010 года «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», а также Федерального закона № 421-ФЗ от 28 декабря 2010 года «О внесении изменений в статьи 3.12 и 28.8 Кодекса административных правонарушений Российской Федерации», аналогичные полномочия были переданы Ростехнадзору наряду с судебными органами.

Правовая конструкция административного приостановления деятельности в ее нынешнем виде была включена в систему административных санкций с принятием 9 мая 2005 года Федерального закона № 45-ФЗ, который внес изменения в КоАП РФ [7]. Десятилетие, прошедшее с момента его вступления в силу, дает достаточную основу для оценки траектории развития этого института, выявления преобладающих проблем и определения возможных направлений его дальнейшего развития.

Административное приостановление имеет особенности, отличающие его от остальных административно-правовых институтов принуждения (рис. 1).

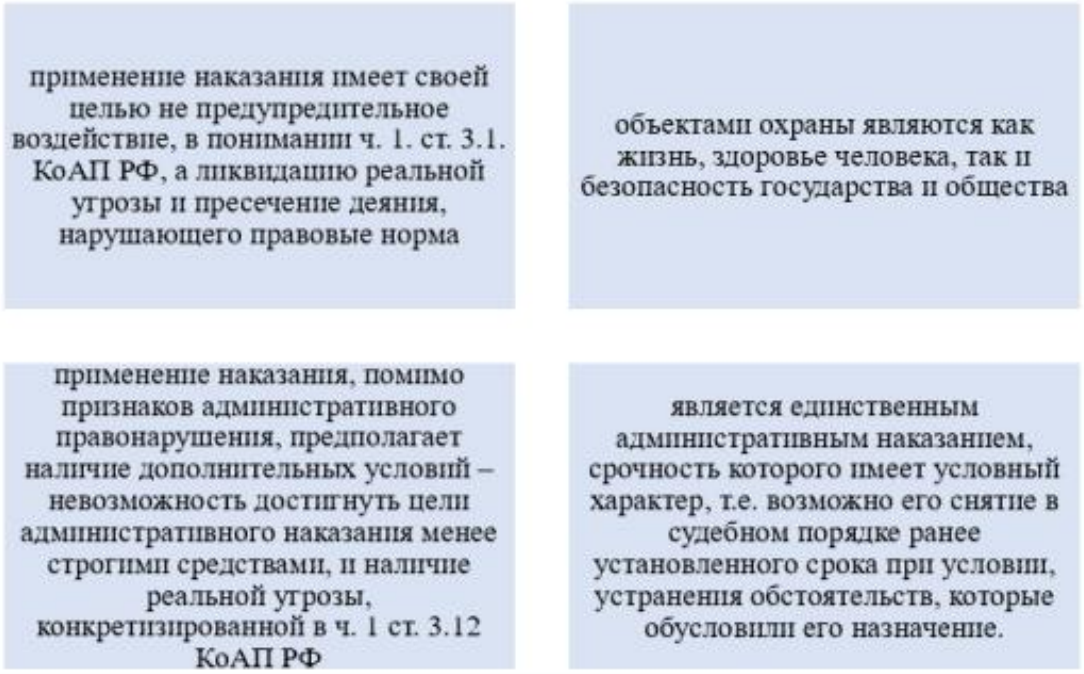

Рис. 1. Особенности административного приостановления деятельности

Тем самым, данную меру можно считать административной мерой пресечения и предупреждения. Е.О. Терюков, определяя правовую природу административного приостановления деятельности, обосновывает, что в силу своих особенностей, его нельзя отнести ни к одной из мер принуждения, известных в административно-правовой науке, она является самостоятельной мерой административного принуждения [8].

Принятие Федерального закона № 45-ФЗ от 09.05.2005 стало поворотным моментом в институционализации этой меры. В частности:

– эта мера была консолидирована в рамках единого правового инструмента – Кодекса об административных правонарушениях;

– она приобрела преимущественно судебный характер исполнения, за исключением случаев, прямо определенных в законодательстве;

– она была наделена отличительными характеристиками, которые отличают ее от других форм административного принуждения.

Во-первых, административная приостановка деятельности прочно встроена в систему санкций, изложенную в КоАП РФ, и активно используется на практике для устранения конкретных административных правонарушений. Тем не менее, она имеет ряд уникальных особенностей, которые отличают ее от других видов административных наказаний:

1. Сфера охраняемых правовых интересов выходит за рамки жизни и здоровья человека

и включает в себя общественную безопасность и государственную безопасность;

2. Эта мера служит в первую очередь для прекращения продолжающегося противоправного поведения или нейтрализации существующей угрозы, а не для предотвращения потенциальных нарушений, как указано в части 1 статьи 3.1 КоАП РФ;

3. Наложение этой меры наказания требует большего, чем просто установление формального административного правонарушения; ее применение обусловлено неэффективностью менее строгих мер наказания (часть 2 статьи 3.12 КоАП РФ) или наличием повышенных рисков, таких как угрозы жизни и здоровью, эпидемии, экологические опасности или технологические катастрофы (часть 1 статьи 3.12 КоАП РФ);

4. Это единственное административное наказание, которое может быть условно отменено до истечения срока его действия при условии устранения основной угрозы и с одобрения суда [9].

Эти особенности свидетельствуют о том, что административное приостановление деятельности находится на стыке карательных и превентивных правовых мер. Его двойственный характер, судебные процессуальные гарантии и существенные критерии применения подчеркивают его специфику в более широких рамках административного правоприменения. Для его надлежащего правового развития по-прежнему необходимо четкое и последовательное концептуальное определение, а также дальнейшее совершенствование его нормативного регулирования и судебного толкования.

Эти характеристики позволяют предположить, что административное приостановление деятельности не в полной мере соответствует традиционным классификациям административных принудительных мер, признаваемых в теории административного права, и тем самым занимает уникальное положение в системе административного правоприменения. В то же время эти особенности подчеркивают значимость, необходимость и сложность данного института в российском административном праве. Однако эта особенность не отменяет необходимости его совершенствования, а скорее подчеркивает существующие проблемы в его применении.

На практике трудности возникают, в частности, когда исполнение санкции приводит к серьезным последствиям для организаций, несмотря на установленные законом ограничения. Например, судебные приставы могут не обладать техническими знаниями, необходимыми для оценки воздействия приостановления на операционные процессы или критически важную инфраструктуру. Между тем, правовые средства защиты от их действий часто сопряжены с длительными процедурами.

Кроме того, есть случаи, когда административная приостановка используется в незаконных целях, таких как враждебные поглощения, инициированные под предлогом правоприменения, что вызывает серьезную озабоченность по поводу злоупотребления властью [4].

Дальнейшие сложности возникают в строительном секторе. Согласно статье 3.2 КоАП РФ, досрочное прекращение административной приостановки допускается по решению суда, если условия, которые послужили основанием для наказания, были устранены. Однако отсутствие четких процессуальных критериев для судебной оценки – например, должен ли быть решающим вывод государственного органа строительного надзора – создает неопределенность. Кроме того, возможность повторного наложения санкции из-за нерешенных вопросов остается нерегулируемой [10].

Несмотря на эти проблемы, они не являются системными недостатками, а скорее законодательными и процессуальными пробелами, которые могут быть устранены путем внесения поправок в административное право. Было бы также целесообразно получить разъяснения от Пленума Верховного Суда, в частности в отношении процедур исполнения.

В заключение следует отметить, что институт административного приостановления деятельности остается социально и экономически оправданным в современной России. В определенных обстоятельствах он незаменим в качестве отдельной административной санкции. Его десятилетнее применение в нынешнем виде подтверждает его актуальность, хотя для обеспечения его справедливого и эффективного использования необходимо постоянное совершенствование.

Библиографический список

1. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года // Российское законодательство X-XX веков: в 9 т. – М.: Юрид. лит., 1984. – Т. 6. Законодательство первой половины XIX века. – С. 160-161.

2. Резникова А.А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения: автореф. дисс. ... канд. юр. наук. – Челябинск, 2009.

3 Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Утратил силу).

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

6. Устав о цензуре и печати (Свод зак., т. XIV, изд. 1890 г. и по прод. 1902 г.), с изменениями по 1 июля 1905 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Утратил силу).

7. Бадыков В.Ф. История развития института административного приостановления деятельности в России // Правовая культура. – 2012. – № 2 (13). – С. 57-62.

8. Федеральный закон от 09.05.2005 N 45-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «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» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Терюков Е.О. Основные тенденции становления и развития института административного приостановления деятельности / Е.О. Терюков // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2015. – № 18. – С. 178-182.

10. Минашкин Г.Н. Административное приостановление деятельности: проблемы применения административного наказания // Юридическая наука. – 2014. – № 4. – С. 72-77.

11. Данилова С.С. Административное приостановление деятельности // StudNet. – 2021. – №6. – С. 10.

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SUSPENSION OF ACTIVITIES IN RUSSIA

P.V. Naumkina[1], *Student*
I.N. Kremenov[2], *Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*
[1]Kaliningrad Branch of the Moscow University of Finance and Law MFUA
[2]Kaliningrad Branch of the Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
[1,2](Russia, Kaliningrad)

Abstract. *This article addresses the current issue of the historical continuity of the institution of administrative suspension in Russian legislation. The research substantiates that this legal sanction is not an entirely new phenomenon, having deep historical roots in the legal system of the Russian Empire long before 1917. The paper conducts a detailed analysis of historical precedents, such as the temporary deprivation of economic entities of special rights according to the Criminal Code of 1845 and the Statute on Punishments of 1864. The role of the judicial reform of 1864 in the establishment of institutionalized execution of sanctions is emphasized. Direct parallels are drawn between historical measures, such as the revocation of official privileges, and modern administrative punishments, in particular, "Deprivation of Special Right" (Article 3.8 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation) and "Temporary Prohibition of Activity" (Article 27.16 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation). As a result of the analysis, a conclusion is drawn about the presence of a certain continuity in the development of administrative coercive measures. It is shown that pre-revolutionary measures to suspend economic activity and deprive special rights can be considered as early prototypes of the modern institution of administrative suspension, while requiring careful consideration of the differences in the legal systems of different eras.*

Keywords: *administrative suspension of activity, administrative offense, court decision, courts of general jurisdiction, appeal of court decisions.*