

МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЕЧЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В ЛИЦЕНЗИОННЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Аннотация. Важнейшее место среди мер административного принуждения занимают меры административного пресечения, выделяемые всеми авторами, занимающимися вопросами государственного управления и исследующими эффективность применяемых методов реализации исполнительной власти. Нынешнее законодательство предусматривает значительный арсенал средств, являющихся способом реагирования на прекращение нарушений в сфере государственного управления. Охватывая различные общественные отношения, данные меры весьма успешно применяются при реализации лицензионных правоотношений. Лицензирование и осуществление последующего лицензионного контроля предполагает активное использование мер административного пресечения, таких как отзыв или лишение лицензии, приостановление ее действия, а также выдача предписания об устранении нарушений лицензионного законодательства. Вместе с тем существуют различные точки зрения по вопросу отнесения тех или иных мер к мерам административного пресечения, что и вызвало необходимость дополнительного обращения к данной теме исследования. Автором сделаны выводы и высказаны собственные суждения по видам мер административного пресечения, относящимся к лицензионно-разрешительной сфере.

Ключевые слова: лицензия, лицензирование, классификация мер административного принуждения; меры административного пресечения; отзыв лицензии, лишение лицензии; приостановление действия лицензии, выдача предписания об устранении нарушений лицензионного законодательства.



**Людмила
Владимировна
СТАНДЗОНЬ,**
доцент кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
kynsh@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.125-132

L. V. STANDZON,

Associate Professor, Department of Administrative Law and Process of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law), Associate Professor
kynsh@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

ADMINISTRATIVE RESTRAINT MEASURES APPLIED IN LICENSING RELATIONS

Abstract. The most important place among the measures of administrative coercion is occupied by measures of administrative restraint, highlighted by all authors dealing with public administration issues and investigating the effectiveness of the methods used to implement executive power. The current legislation provides for a significant arsenal of tools that are a way to respond

© Л. В. Стандзонь, 2021

to the cessation of violations in the field of public administration. Covering various public relations, these measures are very successfully applied in the implementation of licensing legal relations. Licensing and the implementation of subsequent licensing control involves the active use of administrative measures such as revocation or revocation of the license, suspension of its validity, as well as the issuance of an order to eliminate violations of the license legislation. At the same time, there are different points of view on the issue of attributing certain measures to administrative measures of restraint, which caused the need for additional reference to this topic of research. The author draws conclusions and expresses his own opinions on the types of administrative preventive measures related to the licensing and licensing sphere.

Keywords: *license, licensing, classification of administrative enforcement measures; administrative measures of restraint; revocation of license, revocation of license; suspension of license, issuing an order to eliminate violations of license legislation.*

Административное принуждение многогранно и охватывает разнообразные сферы общественных отношений. Не являются исключением и лицензионные отношения, связанные с выдачей и получением специального вида разрешений в Российской Федерации — лицензий.

В рамках системы административных мер принуждения меры административного пресечения являются ее частью и одновременно целым. У них особый объект, предмет и способы применения, которые меняются в зависимости от сферы общественных отношений.

В юридической литературе можно выделить две правовые позиции относительно правовой природы и сущности выделения мер административного пресечения. Одни авторы, которых меньшинство, меры административного пресечения в отдельную группу административно-принудительных мер не выделяют¹; другие, которых большинство, наоборот, выделяют².

Применительно к сфере лицензионных отношений меры административного пресечения не часто становятся объектом исследования. В связи с этим интересен вывод Б. Ю. Джамирзе, которая отметила, что применение мер административного пресечения тесно взаимосвязано с контрольно-предупредительными мерами, поскольку предписание об устранении допущенных нарушений лицензионных требований может быть вынесено только по результатам контрольно-надзорной проверки³. На основании изложенного можно сделать заключение о

¹ Тарасов И. Т. Очерки науки полицейского права. М., 1897. С. 68, 77—89.

² Например, М. И. Еропкин одним из первых выделил меры административного пресечения в качестве самостоятельной группы. См.: Еропкин М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л. : Лениздат, 1973. С. 128—276.

³ Джамирзе Б. Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов : СГЮА, 2018. С. 73.

вторичности данных мер. Действительно, они появляются в результате реализации контрольно-надзорной деятельности лицензирующих органов⁴.

Вместе с тем частично следует не согласиться с данным утверждением. На наш взгляд, предупредительные меры выступают как самостоятельная группа мер административного принуждения и не всегда опосредуют пресекательные действия уполномоченных органов публичной власти. Так, рекомендации, разъяснения о лицензионных правилах, введение карантина на лицензируемых объектах, осмотр помещений и территорий и т.д. имеют собственное назначение и зачастую их профилактическая, предупредительная направленность исключает необходимость применения мер административного пресечения⁵.

Также становится возможным проводить контрольно-надзорные мероприятия в сфере лицензирования в максимально удобном режиме в условиях пандемии COVID-19.

Таким образом, можно говорить о самостоятельном существовании мер административного пресечения в качестве отдельного вида в общей классификации мер административного принуждения. В связи с этим, а также с учетом специфики лицензионных отношений предлагаем акцентировать внимание на следующих признаках и особенностях мер административного пресечения.

Содержание административного пресечения заключается в императивном воздействии субъектов — лицензирующих органов⁶: Росгвардии, Рособраннадзора, Росздравнадзора, ФСБ, Федеральной пробирной палаты⁷; Службы потребительского рынка и лицензирования Иркутской области⁸, Департамента образования г. Москвы и пр.

Применение мер административного пресечения опосредовано контрольно-надзорной деятельностью органов публичной власти, осуществляющих свои полномочия. Эта работа важна для действенной реализации задач по противодействию противоправности в сфере лицензирования.

⁴ См.: Стандзоль Л. В. Лицензионно-разрешительная система. М. : Проспект, 2021. С. 129—135.

⁵ В качестве примера приведем средства предупреждения, установленные постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 и 2021 годах». В соответствии с этим постановлением, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере деятельности, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» могут принимать и принимали решения о проведении выездных проверок соискателей лицензии, лицензиатов посредством использования дистанционных средств контроля, средств фото-, аудио- и видеофиксации, видео-конференц-связи.

⁶ Перечень лицензирующих органов чрезвычайно обширный и охватывает как федеральный уровень, так и уровень субъектов Российской Федерации.

⁷ Подробный список см.: постановление Правительства РФ от 21.11.2011 № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6931.

⁸ Постановление Правительства Иркутской области от 18.05.2010 г. № 111-пп «О службе потребительского рынка и лицензирования Иркутской области».



Субъекты, на которые осуществляется воздействие лицензирующих контрольно-надзорных органов, не обладают властными полномочиями. В сфере лицензирования они имеют особое название — соискатели лицензии или лицензиаты (индивидуальные предприниматели, юридические лица, их структурные подразделения). Лейтмотивом применения к ним мер административного пресечения служит то обстоятельство, что их деятельность должна носить противоправный характер.

Применение мер административного пресечения всякий раз нацелено на достижение конкретных целей — прерывание противоправных действий и устранение угрозы их наступления, например в функционировании объектов атомной энергии, транспорта, связи и т.д. Вместе с тем глубокий анализ мер административного пресечения позволяет выделить еще одну цель применения мер административного пресечения — создание условий, предусматривающих в будущем привлечение правонарушителя к административной ответственности. Например, выдача предписания лицензиату и последующее его неисполнение влечет применение мер административной ответственности.

Использование мер пресечения оказывает психологическое влияние на лицензиата, соискателя лицензии, останавливает его от совершения повторных противоправных поступков, напоминает о социальной ответственности перед социумом, государством за результаты избранных решений⁹. Еще одним назначением мер административного пресечения является устранение вредных последствий противоправного поведения. Их устранение восстанавливает нормальную ситуацию, гармонизирует личные и общественные интересы, обеспечивает незыблемость установленного правопорядка.

Следует отметить, что круг оснований административного пресечения обширный, но не такой разнообразный, как у административно-предупредительных мер. В административно-правовой литературе различают нормативные основания мер административного пресечения: материальное и процессуальное. Следует отметить, что содержатся они в многочисленных нормативных правовых актах различного уровня, как законодательных¹⁰, так и подзаконных¹¹. Из этого вытекает, что в России отсутствует единый нормативный правовой акт в отношении мер административного пресечения, что вызывает дискуссии о необходимости его появления.

Подводя итог вышесказанному, можно сформулировать следующее авторское определение мер административного пресечения в сфере лицензионных отношений. Под ними понимается вариация мер административно-правового

⁹ Жумагулов М. И. Правовые основы административного принуждения : монография. Нур-Султан : КИСИ при Президенте РК, 2019. С. 191 ; Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 2-е изд. М. : Норма ; Инфра-М, 2016. С. 217.

¹⁰ См., например, КоАП РФ; Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716 ; Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

¹¹ См., например, постановления Правительства РФ от 29.03.2013 № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии»; от 30.12.2019 № 1938 «Об утверждении положения о лицензировании деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях и океанариумах».

принуждения, применяемых лицензирующими органами в отношении соискателей лицензии, лицензиатов в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения вредных последствий, угрозы их наступления или в целях обеспечения условий для нормального функционирования объекта.

В Российской Федерации виды мер административного пресечения, применяемые в сфере лицензионных отношений, немногочисленны. Несмотря на это, ряд авторов включают меры пресечения в лицензионной сфере в качестве самостоятельного подвида. Хотелось бы привести классификацию, предложенную Л. Л. Поповым¹², который выделяет меры, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы, наряду с иными мерами; это меры, применяемые непосредственно к личности правонарушителя; имущественного, технического, финансового, медико-санитарного характера; меры специального или исключительного назначения. Данное обстоятельство подчеркивает особую значимость и «потенциальную опасность» лицензионных объектов и отношений.

К мерам административного пресечения, связанным с осуществлением лицензионно-разрешительной деятельности, разные авторы относят: аннулирование лицензии, отказ в выдаче лицензии, приостановление действия лицензии или ее отзыв; выдачу предписания об устранении выявленных нарушений. Попытаемся разобраться, все ли из них относятся к мерам административного пресечения.

Выдача предписания является одной из самых распространенных мер административного принуждения. Оно состоит в требовании лицензирующего органа к лицензиату в определенный срок привести его деятельность в соответствие с лицензионными требованиями и условиями, установленными для данного вида деятельности¹³.

Данную меру некоторые авторы относят к пресекаательно-восстановительным мерам¹⁴. Действительно, результат выдачи предписания может быть двояким: может быть пресечено и прекращено противоправное деяние, а также одновременно может быть восстановлено положение, существовавшее до нарушения. Вместе с тем в сфере лицензионной деятельности большая часть предписаний являются мерами пресечения. Поэтому, соглашаясь с Д. Н. Бахрахом, который рассматривает предписание как меру административного пресечения¹⁵, считаем ее мерой административно-пресекательного характера.

¹² Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 2-е изд. М. : Норма ; Инфра-М, 2016. С. 217—218.

¹³ В общем виде к нарушениям лицензионных требований могут относиться нарушения, повлекшие за собой: возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, а также угрозы чрезвычайных ситуаций техногенного характера; человеческие жертвы или причинение тяжкого вреда здоровью граждан, нанесение ущерба правам, законным интересам граждан, организаций, обороне страны и безопасности государства и др.

¹⁴ См.: Червякова Т. А. Особенности применения отдельных мер правового принуждения в отношении лицензиата // Вестник Полоцкого гос. ун-та. Серия : экономические и юридические науки. 2009. № 10. С. 151—161.

¹⁵ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М. : Норма, 2001. С. 452.



Одним из показателей результативности лицензионного контроля являются данные о количестве грубых нарушений лицензионных требований, выявленных в результате проверок, заканчивающихся выдачей предписаний.

Так, в 2020 г.¹⁶ было выявлено 818 случаев грубых нарушений лицензионных требований, что на 22,1 % больше, чем в 2019 г. (в 2019 г. — 670 случаев). Из них федеральными лицензирующими органами и органами исполнительной власти субъектов РФ в рамках переданных полномочий в 2020 г. зафиксировано 524 грубых нарушения лицензионных требований, лицензирующими органами субъектов РФ в рамках реализации собственных полномочий — 294. Внушает оптимизм, несмотря на такое значительное количество выявленных нарушений в лицензионной сфере тот факт, что они составляют всего 2,5% от общего количества грубых нарушений.

К особым мерам административного пресечения относят приостановление действия лицензии, отзыв, аннулирование и лишение лицензии. Данные меры являются одними из распространенных мер административного принуждения. В юридической литературе дискуссионным остается вопрос о том, к какому виду административно-принудительных мер они относятся.

Г. В. Мельничук отмечает, что приостановление действия лицензии — мера пресечения, а аннулирование лицензии — административное наказание¹⁷.

О. С. Соболев называет приостановление действия и аннулирование лицензии санкциями¹⁸. Указанные меры как административные наказания часто сравнивают с лишением специального права, предоставленного физическому лицу¹⁹. С ним коррелируют лишение, отзыв лицензии. Однако фактически КоАП РФ не включает их в перечень административных наказаний, что вызывает продолжительную дискуссию в научных кругах.

Лишение (приостановление, отзыв или отмена) лицензии являются одними из самых дискуссионных вопросов²⁰. В основном преобладающее число ученых-административистов предлагают включить их в число административных наказаний. Так, С. А. Тарасов считает, что приостановление действия и аннулирование лицензии являются самостоятельными видами административных наказаний (взысканий)²¹.

¹⁶ См.: Сводный доклад о лицензировании отдельных видов деятельности в Российской Федерации Минэкономразвития за 2020 г.

¹⁷ См.: Мельничук Г. В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 21.

¹⁸ См.: Соболев О. С. Лицензирование предпринимательской деятельности (правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

¹⁹ См.: Козлов Ю. М. Вступительная статья к комментариям к Кодексу РФ об Административных правонарушениях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 2. С. 261—262.

²⁰ См. например, Багандов А. Б. Лицензионное право РФ: теория, законодательство, практика : учебник. М. : Эксмо, 2004. С. 135.

²¹ См.: Тарасов С. А. Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 20.

Вместе с тем фактический анализ законодательства РФ позволяет сделать вывод, что данные меры не включены в КоАП РФ, следовательно, они не являются на сегодняшний день административными наказаниями. Таким образом, пока их следует рассматривать именно как меру административного пресечения, так как основная цель их применения — пресечение противоправных деяний.

Лицензионный орган приостанавливает действие лицензии, например, при привлечении лицензиата к административной ответственности. При этом происходит повторная выдача предписания, в котором отображается необходимость устранить лицензиатом грубое нарушение²².

Анализ правоприменительной практики показывает, что в 2020 г. в сферах деятельности, лицензируемых публичными органами власти в рамках переданных полномочий, приостанавливалось действие 82 лицензии в связи с назначением такого наказания, как административное приостановление деятельности лицензиатов. Данный показатель существенно уменьшился по сравнению с 2019 г., когда был зафиксирован 191 случай.

Также в 2020 г. 219 лицензий было приостановлено по решениям лицензирующих публичных органов власти в рамках переданных полномочий и судов в связи с привлечением лицензиата к административной ответственности за неисполнение в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований (в 2019 г. — 332).

Что касается иных принудительных мер, таких как аннулирование, отзыв, лишение лицензии, то анализ действующего лицензионного законодательства РФ показал их неоднородность. Так, можно выделить некоторые отличия в их применении.

В зависимости от органа, который выдает предписание, можно выделить: аннулирование лицензии, которое осуществляется только в судебном порядке, и иные меры, например отзыв лицензии, осуществляемый в административном порядке.

В зависимости от объекта лицензирования используется термин «отзыв лицензии (например, в банковской, страховой сфере и т.д.) или «лишение лицензии» (в сфере страхования, атомной энергии, оружия, здравоохранении и пр.). У всех этих мер, несмотря на различные названия, есть несколько общих черт — односторонне-властный, принудительный характер, невозможность осуществлять лицензируемый вид деятельности. Во всем остальном есть различия.

По мнению автора, данные меры являются, безусловно, административно-принудительными. Однако нельзя согласиться с авторами, считающими данные меры — отзыв, лишение, аннулирование — мерами административного пресечения. По сути, аннулирование лицензии осуществляется после совершения нарушений и применения мер административной ответственности. Остальные меры — отзыв и лишение — применяются после совершения нарушений лицензионного законодательства.

Следовательно, правовая природа данных мер иная. Лицензиаты лишаются права заниматься предпринимательской деятельностью, так как лицензии у них больше нет из-за несоблюдения и нарушения правовых лицензионных правил и условий. В целях оптимизации и установления единообразия в терминологии

²² Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности». Ст. 20.



считаем возможным объединить все данные меры в одну — «лишение права на занятие предпринимательской деятельностью» и внести ее в КоАП РФ в качестве нового административного наказания.

Таким образом, к мерам административного пресечения в лицензионной сфере, исходя из целей и правовой природы, следует отнести только две — выдача предписаний об устранении нарушений лицензионного законодательства и приостановление действия лицензии. Все остальные меры, на сегодняшний день считающиеся мерами административного пресечения, требуют модернизации и изменений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право : учебник /под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. — 2-е изд. — М. : Норма : Инфра-М, 2016.
2. Багандов А. Б. Лицензионное право РФ: теория, законодательство, практика : учебник. — М. : Эксмо, 2004.
3. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. — М. : Норма, 2001.
4. Джамиризе Б. Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов : СГЮА, 2018.
5. Еропкин М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка. — Л. : Лениздат, 1973. — С. 128—276.
6. Жумагулов М. И. Правовые основы административного принуждения : монография. — Нур-Султан : КИСИ при Президенте РК, 2019.
7. Козлов Ю. М. Вступительная статья к комментариям к Кодексу РФ об административных правонарушениях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. — 2014. — № 2. — С. 261—262.
8. Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. — М., 1996. — Ч. 1.
9. Мельничук Г. В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007.
10. Попов Л. Л. Проблемы административных реформ в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1 (41). — С. 24—20.
11. Соболев О. С. Лицензирование предпринимательской деятельности (правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
12. Стандзоль Л. В. Лицензионно-разрешительная система. — М. : Проспект, 2021.
13. Тарасов С. А. Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.
14. Червякова Т. А. Особенности применения отдельных мер правового принуждения в отношении лицензиата // Вестник Полоцкого гос. ун-та. — Серия : экономические и юридические науки. — 2009. — № 10. — С. 151—161.