

ПРЕДПИСАНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), ВЫДАВАЕМЫЕ СУБЪЕКТАМ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ,
КАК ПРАВОВАЯ ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРИМЕНЯЕМЫХ К НИМ
МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

Г. Г. Ившина

Второй арбитражный апелляционный суд (г. Киров)

Поступила в редакцию 28 октября 2020 г.

Аннотация: в статье на основе системного анализа действующего федерального законодательства и сложившейся судебной практики арбитражных судов исследуется правовая природа предписания, выдаваемого органом государственного контроля (надзора) физическому или юридическому лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность, как индивидуального правового акта, посредством издания которого к указанным лицам применяются меры административного принуждения. Рассматриваются вопросы теории мер административного принуждения, их классификации, разграничения административно-пресекательных и административно-восстановительных мер. Обосновывается вывод о том, что предписание контрольно-надзорного органа издается в целях применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности посредством возложения на них определенных юридических обязанностей мер административного пресечения (прекращения) совершаемых ими нарушений нормативно установленных обязательных требований, устранения их последствий (восстановления нарушенного правопорядка) и предупреждения совершения новых нарушений.

Ключевые слова: административное принуждение, контрольно-надзорный орган, мера административного принуждения, предписание, предпринимательская деятельность.

Abstract: in the article, based on the analysis of the current Federal legislation and the established judicial practice of arbitration courts, the legal nature of an order issued by the state control (supervision) body to an individual or legal entity that carries out business activities, as defined by a regulatory legal act, through a publication that applies administrative enforcement measures to these persons. The article deals with the theory of administrative coercion measures, their classification, and the distinction between administrative suppression and administrative reparations. The conclusion is substantiated that the order of the control and Supervisory authority was issued for the purpose of applying administrative measures to prevent (terminate) committed regulatory violations of established mandatory requirements, eliminate their consequences (recover violations of the order) and prevent new violations from being committed against business entities by imposing certain legal obligations.

Key words: administrative coercion, control and Supervisory authority, measure of administrative coercion, prescription, business activity.

Общая характеристика мер административно-правового реагирования на выявленные при проведении мероприятий по контролю (надзору) органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее – контрольно-надзорные органы) нарушения субъектами предпринимательской деятельности – юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями – обязательных требований дается в ст. 17 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ). Одной из таких мер названа выдача юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю предписания о совершении определенных действий (проведении мероприятий). Аналогичная, по сути, норма сформулирована в п. 1 ч. 2 ст. 90 вступавшего в силу в 1 июля 2021 г. Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ).

Названные федеральные законы, к сожалению, не раскрывают правовую природу предписаний контрольно-надзорных органов, конкретные основания их выдачи, требования, предъявляемые к их форме и содержанию, не устанавливают процедуру выдачи таких предписаний и порядок их исполнения. Между тем данные вопросы имеют существенное значение при оценке арбитражными судами законности и обоснованности выдаваемых субъектам предпринимательской деятельности и оспариваемых ими предписаний. В связи с этим представляется актуальным проведение теоретико-прикладного административно-правового исследования обозначенных вопросов, не урегулированных существующим федеральным законодательством, которое, на наш взгляд, позволит, в том числе, сформулировать соответствующие предложения по его дополнению.

Предметом настоящей статьи является вопрос о юридической сущности предписания контрольно-надзорного органа как правовой формы применения мер административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

По смыслу п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона № 294-ФЗ органы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в случае выявления нарушений обязательных требований вправе выдавать юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям предписания следующих видов:

- 1) об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;
- 2) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде и другим охраняемым объектам и ценностям, перечисленным в указанной норме;
- 3) о проведении мероприятий по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

4) о проведении других мероприятий, предусмотренных федеральными законами.

Аналогичная в целом норма содержится и в п. 1 ч. 2 ст. 90 Закона № 248-ФЗ.

В специальных федеральных законах, регулирующих правила осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора), в целом дублируются приведенные выше нормы Закона № 294-ФЗ. Вместе с тем в некоторых из них уточняется или даже конкретизируется содержание мероприятий, обязанность проведения которых может быть возложена выдаваемыми соответствующими контрольно-надзорными органами предписаниями. Так, в соответствии с п. 3 ч. 5 Жилищного кодекса РФ должностные лица органов государственного жилищного надзора вправе выдавать предписания о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении таких нарушений и о проведении мероприятий по обеспечению их соблюдения. В силу ч. 2 ст. 50 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должностные лица, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, вправе давать предписания о прекращении реализации продукции, проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, лабораторного обследования граждан и медицинского наблюдения за ними, а также работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации. Согласно п. 3 ч. 6 ст. 11 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» должностные лица органов охраны объектов культурного наследия вправе выдавать в числе прочего предписания о приостановлении работ на объектах культурного наследия. Весьма конкретизированный перечень возможных предписаний, которые могут быть выданы хозяйствующим субъектам антимонопольными органами, содержится в п. 2 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Согласно данной норме указанные органы вправе выдавать, в частности, предписания о прекращении ограничивающих конкуренцию соглашений и действий, прекращении злоупотребления доминирующим положением, недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции или могут привести к ее ограничению, об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства, о восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства, заключении, изменении или расторжении договоров, об изменении или ограничении использования фирменного наименования и некоторые другие.

В судебной практике предписание об устранении нарушений обязательных требований определяется как ненормативный правовой акт должностного лица, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, выявившего соответствующие нарушения, возлагающий на лицо, в деятельности

которого эти нарушения установлены, обязанности по их устранению в определенные сроки¹. Оценивая таким образом сущность предписания как правового акта, суды не квалифицируют характер тех мер административного воздействия, которые применяются к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям посредством выдачи им тех или иных предписаний. Как правило, в соответствующих судебных актах воспроизводится общая формулировка положения ст. 2 Закона № 294-ФЗ, согласно которой в рамках государственного контроля (надзора) и муниципального контроля принимаются меры по пресечению и предупреждению нарушений обязательных требований или аналогичные нормы, содержащиеся в других федеральных законах, регулирующих отдельные специальные виды федерального государственного контроля (надзора). Иными словами, арбитражные суды не выясняют, к каким именно мерам административного принуждения: предупредительным, пресекательным или восстановительным, исходя из характера и целей исполнения возлагаемых на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обязанностей, относится выдача контрольно-надзорными органами тех или иных предписаний².

Обозначим наш подход к пониманию сущности предписания органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее – предписание контрольно-надзорного органа) как правовой формы выражения административного принуждения, применяемого к юридическим лицам (их должностным лицам), индивидуальным предпринимателям в сфере осуществления ими предпринимательской деятельности.

Как показывает анализ приведенных выше федеральных законов, регулирующих контрольно-надзорную деятельность, и судебной практики по их применению, предписание органа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля является административно-правовым актом, формулирующим обязанности, возлагаемые на адресата данного акта, исполнение которых направлено на прекращение совершаемых нарушений нормативно установленных обязательных требований и (или) на устранение их вредных последствий либо на предупреждение (профилактику) указанных нарушений в будущем. Причем за неисполнение лицом выданного ему контрольно-надзорным органом предписания либо его исполнение с нарушением установленного срока нормами главы 19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность.

¹ См., например: Постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 декабря 2019 г. № Ф07-14404/2019 ; Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30 января 2020 г. № Ф04-6884/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См., например: Постановления Арбитражного суда Московского округа от 15 апреля 2019 г. № А35-3262/2018 ; Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 12 ноября 2019 г. № Ф01-5835/2019 ; Арбитражного суда Северо-Западного округа от 7 декабря 2018 г. по делу № А44-10614/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, по своей сути выдача контрольно-надзорным органом предписания представляет собой один из способов административно-правового воздействия на юридическое лицо (его должностное лицо) или индивидуального предпринимателя, направленного на принуждение его под угрозой привлечения к административной ответственности к исполнению возложенных на него нормами административного или других отраслей права публично-правовых обязанностей. Иными словами, вынесение контрольно-надзорным органом специального административно-правового акта-предписания обеспечивает применение в отношении адресата данного предписания мер административного принуждения. Какие же именно административно-принудительные меры с точки зрения их научного понимания и научной классификации применяются посредством выдачи контрольно-надзорными органами предписаний и каковы их особенности?

Обратимся к понятию административного принуждения. В отечественной литературе по административному праву теория административного принуждения разработана достаточно глубоко. В литературе административное принуждение рассматривается как один из видов государственного принуждения, состоящего в применении органами исполнительной власти, иными органами государственного управления, а также судьями предусмотренных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия физического или психического характера в отношении физических и юридических лиц в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, направленных на обеспечение правопорядка и общественной безопасности.

В качестве оснований для применения административного принуждения выделяют противоправное поведение (совершение правонарушений) и необходимость обеспечения безопасности личности, общества, государства в случае возникновения угроз такой безопасности³. Административное принуждение осуществляется посредством применения уполномоченными субъектами мер административного принуждения, под которыми понимаются предусмотренные законом способы, приемы (средства) воздействия на поведение физических и юридических лиц, направленные на выявление и устранение нарушений норм права, предупреждение правонарушений, недопущение их вредных последствий, предотвращение их в дальнейшем либо на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих личной или общественной безопасности. При этом оказываемое на субъекта принудительное воздействие может

³ См., например: *Галаган И. А.* Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1971. С. 14–15 ; *Каплунов А. И.* Классификация мер административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 265 ; *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И.* Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 196–198 ; *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова.* 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2017. Ч. 2. С. 10–12.

носить физический, психический, материальный (финансовый) или организационный (организационно-технический) характер⁴.

В зависимости от целей применения и используемых способов обеспечения правопорядка все меры административного принуждения, как правило, подразделяются на следующие виды:

1) меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры), применяемые в целях предупреждения правонарушений и предотвращения обстоятельств, угрожающих безопасности личности, общества, государства;

2) меры административного пресечения (административно-пресекательные меры), направленные на прекращение противоправного поведения и предотвращение наступления его вредных последствий;

3) меры административно-процессуального обеспечения (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях), направленные на обеспечение привлечения правонарушителей к административной ответственности;

4) меры административной ответственности (административные наказания), применяемые при совершении административных правонарушений и направленные на предупреждение совершения новых правонарушений⁵.

Вместе с тем отдельные ученые-административисты наряду с обозначенными видами административно-принудительных мер выделяют также и некоторые другие средства административного принуждения, к числу которых, в частности, относятся меры административного восстановления (административно-восстановительные меры), направленные на восстановление нарушенного неправомерным поведением лица правового состояния путем понуждения этого лица к исполнению ранее возложенной, но не исполненной юридической обязанности, восстановлению нарушенных прав других лиц, устранению вредных последствий правонарушения⁶, и меры административного исполнения, направленные на обеспечение исполнения лицом неисполненной им обязанности или законно предъявленного к нему требования⁷.

⁴ См., например: *Корнев А. П.* Административное право России : учебник : в 3 ч. М., 2000. Ч. 1. С. 216–218 ; *Коркин А. В.* Конституционные основы института административного принуждения в деятельности сотрудников милиции : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 15 ; *Осинцев Д. В.* Административное право : учеб. для бакалавриата и магистратуры. Екатеринбург, 2017. С. 200–207.

⁵ См.: *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И.* Указ. соч. С. 198–206 ; Административное право : учеб. для СПО / под общ. ред. А. В. Зубача. М., 2019. С. 264–266.

⁶ См., например: *Бахрах Д. Н.* Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития : автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1972. С. 28 ; *Макарейко Н. В.* Административное право : учеб. пособие для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 178 ; *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова.* С. 28–29.

⁷ См.: *Кононов П. И.* Основные категории административного права и процесса. М., 2013. С. 151–152.

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

1. Полагаем необходимым поддержать разделяемую отдельными учеными-административистами точку зрения о том, что административное принуждение может применяться только в случаях выявления фактов противоправного поведения и в отношении лиц, которые такое поведение допускают, а возложение на лицо в административном порядке какой-либо обязанности при отсутствии с его стороны правонарушения не может квалифицироваться в качестве принуждения⁸. В связи с этим нельзя относить к числу мер административного принуждения выделяемые большинством исследователей административно-предупредительные меры, применяемые в целях обеспечения государственной или общественной безопасности при отсутствии со стороны адресатов данных мер проявлений противоправного поведения. Представляется, что в качестве мер административного принуждения должны рассматриваться только такие предупредительные (профилактические) меры, которые применяются к лицам, не исполняющим или не в полной мере исполняющим нормативно установленные обязательные требования в целях предотвращения наступления вредных последствий такого противоправного поведения (аварии, загрязнения окружающей среды, причинения вреда здоровью людей и т. п.). В эту группу мер можно включить, в частности, меры, состоящие в принудительном возложении на лицо обязанностей осуществлять мероприятия, направленные на предотвращение возможного вследствие допущенных нарушений обязательных требований причинения вреда.

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

⁸ См.: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 107–109; Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности : учеб. пособие. Пермь, 1969; Кононов П. И. Указ. соч. С. 140–142.

3. Интересным представляется вопрос о выделении в системе мер административного принуждения административно-восстановительных мер и соотношении их с мерами административного пресечения. Как видно из обзора административно-правовой литературы, большинство ученых-административистов такие меры не выделяют. Некоторые из них, в частности И. А. Галаган и А. И. Каплунов, приводят аргументы о том, что восстановительные меры, носящие имущественный характер, имеют не административно-правовую, а финансово-правовую или гражданско-правовую природу⁹.

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

Во-первых, при применении мер восстановления административное принуждение заключается не в действиях физического или юридического лица по возмещению причиненного имущественного ущерба, уплате обязательных платежей и т. п., а в возложении на это лицо в административно-правовом, т. е. урегулированном нормами административного и административно-процессуального права, порядке обязанности по совершению соответствующих действий. В связи с этим обеспечение исполнения обязанностей имущественного характера, независимо от того, нормами каких отраслей права (финансового, гражданского, жилищного, экологического и т. п.) такие обязанности установлены, в указанном административно-правовом порядке, с нашей точки зрения, является ничем иным, как проявлением административного принуждения.

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

⁹ См.: Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 179–182 ; Каплунов А. И. Указ. соч. С. 276–282.

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

Далее возникает вопрос о соотношении мер административного восстановления с административно-пресекательными мерами. Некоторые ученые не разграничивают данные меры и объединяют их в одну группу. Так, в частности, И. И. Веремеенко включил меры административного пресечения и меры административного восстановления в одну группу санкций реального исполнения, реализация которых преследует цель принудительного исполнения строго определенных обязанностей или создания гарантий их исполнения¹⁰. Между тем другие исследователи проводят четкое разграничение между указанными видами административно-принудительных мер. В частности, Д. Н. Бахрах разграничивал рассматриваемые меры следующим образом: «Применяя меры пресечения, органы управления добиваются выполнения обязанностей тем, что лишают нарушителя возможности совершать новые нарушения. Это просто защита того, что есть. Применяя восстановительные меры, государственные органы непосредственно заставляют лицо сделать что-то или делают это вместо него. Это возмещение того, что потеряно... Меры пресечения вынуждают нарушителя не делать того, что запрещено, восстановительные меры вынуждают сделать то, что должно быть сделано. В первом случае выполнение обязанности достигается прекращением противоправных действий, во втором – совершением должных действий»¹¹. С. Н. Кожевников отмечает, что «меры пресечения препятствуют активному противоправному поведению нарушителя, заставляют прекратить противоправное действие, вынуждают не делать того, что запрещено; восстановительные же меры понуждают обязанных лиц совершить определенные действия, выполнить возложенные обязанности; меры пресечения прекращают правонарушения, совершаемые в данный момент, а средства защиты обращены как бы в прошлое, они направлены на устранение уже причиненного ущерба правам определенных лиц, на восстановление прежнего положения». Данный автор выделил следующие виды восстановительных мер: 1) меры, направленные на признание, подтверждение спорного права; 2) меры, обеспечивающие исполнение невыполненной обязанности; 3) меры, возместительные, компенсационные¹². Д. В. Осинцев рассматривает меры административно-правового

¹⁰ См.: Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 101–102.

¹¹ Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. С. 39.

¹² См.: Кожевников С. Н. Предупредительные и пресекательные меры по советскому праву и условия их реализации // Научные труды Свердловского юрид. ин-та. Свердловск, 1975. Вып. 47. С. 46–47; Его же. Восстановительные меры по

пресечения как меры, направленные на оперативное прекращение совершаемого противоправного или иного опасного деяния, а также предотвращение вызываемых ими последствий, а меры административно-правового восстановления нарушенных требований определяет в качестве мер, направленных на устранение последствий опасного деяния, нарушившего публичный порядок, дестабилизировавших систему управления, а также трансформирующих поведение субъектов сообразно вновь поставленным задачам, адаптированным к изменившимся условиям. В числе административно-восстановительных мер Д. В. Осинцев выделяет два вида таких мер: 1) меры организационно-распорядительного характера (отмена незаконных административно-правовых актов, понуждение восстановить ранее существовавшее положение и др.);

2) меры организационно-имущественного характера (проведение мероприятий по финансовому оздоровлению и устранению последствий материальных нарушений режимных требований, изменение обязательных нормативов)¹³.

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

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

советскому законодательству // Социально-психологические аспекты правового регулирования // Там же. С. 154.

¹³ См.: *Осинцев Д. В.* Методы административно-правового воздействия : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 38, 40.

новить разрушенный объект, привести в первоначальное состояние его технические характеристики, восстановить демонтированное оборудование (например, противопожарные двери, противопожарный водопровод, земельный участок, объект культурного наследия и т. п.). В связи с этим меры административного пресечения могут заключаться в возложении на лицо следующих обязанностей: 1) прекратить совершение действия, нарушающего нормативно установленные обязательные требования; 2) совершить действие, направленное на устранение имеющихся нарушений нормативно установленных обязательных требований.

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

4. Одним из дискуссионных вопросов в теории административного принуждения является вопрос о возможности отнесения отдельных принудительных мер сразу к двум или более видам. В литературе, исходя из целей применения конкретной административно-принудительной меры, отмечается возможность отнесения ее к разным классификационным группам мер административного принуждения. Так, административное задержание гражданина включается как в число мер административного пресечения, так и в группу мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях¹⁴. Некоторые ученые выделяют в отдельную группу пресекательно-восстановительные меры, направленные как на пресечение нарушений действующего законодательства, так и на восстановление нарушенного ими правопорядка, к числу которых относят, в частности, выдачу контрольно-надзорными органами предписаний об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда, а также приостановление действий лицензии, сертификата соответствия и т. п.¹⁵

С нашей точки зрения, применение отдельных административно-принудительных мер действительно может одновременно преследовать две или более целей. В связи с этим возможно включение таких мер в разные классификационные группы. В качестве примеров подобных

¹⁴ См., например: Административное право : учеб. для СПО / под общ. ред. А. В. Зубача. С. 265–266.

¹⁵ См.: Стахов А. И. О классификации и кодификации административно-принудительных мер, применяемых в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 7–8.

мер административного принуждения можно назвать: административное задержание гражданина, совершившего административное правонарушение, которое одновременно и пресекает данное правонарушение, и обеспечивает возможность проведения разбирательства по делу; изъятие у правонарушителя предметов, являющихся орудиями совершения административного правонарушения, которое одновременно пресекает возможность дальнейшего противоправного поведения с использованием данного предмета и обеспечивает его сохранность как вещественного доказательства по делу. Кроме того, применение некоторых административно-принудительных мер одновременно может быть направлено как на пресечение нарушений действующего законодательства, так и на восстановление нарушенного соответствующим противоправным поведением ранее существовавшего правопорядка. К числу подобных двойственных мер можно, в частности, отнести принудительное возложение на лицо обязанности освободить земельный участок от незаконно возведенной на нем постройки или незаконно размещенной на нем рекламной конструкции, исполнение которой позволяет, во-первых, прекратить совершаемое нарушение (незаконное размещение объекта); во-вторых, вернуть земельный участок в первоначальное состояние (без обременения каким-либо объектом).

С учетом приведенных выше теоретических рассуждений рассмотрим далее основные особенности мер административного принуждения, применяемых в отношении субъектов предпринимательской деятельности посредством выдачи им контрольно-надзорными органами предписаний.

1. В качестве меры административного принуждения следует рассматривать возложение контрольно-надзорным органом на получателя предписания соответствующей публично-правовой обязанности, которая должна быть исполнена в установленный срок. Данная мера существенно отличается от иных мер административного принуждения, прежде всего по способу ее реализации. Как правило, административно-принудительные меры, в частности меры физического пресечения правонарушений, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и меры административного наказания, реализуются самими органами исполнительной власти, их должностными лицами посредством совершения соответствующих властных действий. Реализация же мер административного принуждения, предусмотренных предписанием, осуществляется под контролем контрольно-надзорных органов и под угрозой привлечения к административной ответственности самими лицами, в отношении которых они применены, посредством исполнения соответствующих возложенных на них публично-правовых обязанностей. Кроме того, применение административно-принудительных мер, определенных предписанием, само по себе, в отличие от иных мер административного принуждения, не влечет для лиц, в отношении которых они применяются, лишения (ограничений) физического или имущественно-

го характера (ограничения свободы, изъятия имущества, лишения какого-либо права и т. п.).

2. Применяемые посредством выдачи контрольно-надзорными органами предписаний меры административного принуждения направлены на обеспечение исполнения адресатами этих предписаний обязательных требований, предусмотренных как нормами административного права (требований пожарной, транспортной безопасности, санитарных правил и норм), так и нормами других отраслей права, например жилищного (требований к содержанию общего имущества), земельного (требований к содержанию земель), градостроительного (строительных норм и правил), финансового (требований к расходованию выделенных бюджетных денежных средств) и т. п.

3. Вид применяемой посредством выдачи контрольно-надзорным органом предписания меры административного принуждения должен определяться исходя из характера и направленности возлагаемой на получателя предписания обязанности, тех целей, которые преследует исполнение соответствующей обязанности.

При рассмотрении данного вопроса позволим себе не согласиться с мнением А. И. Стахова, который относит выдачу контрольно-надзорными органами, по сути, всех видов предусмотренных действующим законодательством предписаний к категории пресекаательно-восстановительных мер¹⁶. С нашей точки зрения, такое категоричное суждение является необоснованным. Необходимо учитывать, что исполнение возлагаемой на лицо предписанием обязанности далеко не во всех случаях одновременно направлено и на пресечение допущенного нарушения обязательных требований, и на восстановление нарушенного при этом правового положения.

С учетом обозначенной выше классификации мер административного принуждения представляется возможным выделить следующие виды административно-принудительных мер, применяемых в отношении получателей предписаний контрольно-надзорных органов:

1) меры административного пресечения совершаемых нарушений обязательных требований – в случае возложения на исполнителя обязанности прекратить осуществляемые с нарушением правовых норм деятельность или действия (например, действия по незаконному начислению платы собственникам помещений в многоквартирных домах, действия по незаконному использованию товарного знака)¹⁷ либо обязанности совершить действия, направленные на устранение нарушений соответствующих норм права (например, действия по приведению эксплуатируемых

¹⁶ См.: Стахов А. И. Указ. соч. С. 7.

¹⁷ См., например: Определения Верховного Суда РФ от 30 апреля 2019 г. № 309-ЭС19-1524 ; от 23 июня 2020 г. № 300-ЭС20-8575. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

объектов (зданий, помещений, сооружений), реализуемых товаров и т. п. в соответствие с установленными обязательными требованиями)¹⁸;

2) меры административного устранения последствий допущенных нарушений обязательных требований, по своей сути являющиеся мерами административного восстановления – в случае возложения на исполнителя обязанностей по возмещению причиненного допущенными нарушениями вреда правам и законным интересам государства, граждан, организаций, охраняемым нормами права ценностям (например, обязанность вернуть незаконно удержанные денежные средства (осуществить перерасчет начисленной платы), возместить причиненный имущественный ущерб в виде утраты или повреждения имущества), по совершению действий, направленных на физическое восстановление (приведение в первоначальное состояние) тех или иных объектов (например, обязанности привести земельные участки в пригодное для их использования по назначению состояние, восстановить разукомплектованное пожарно-техническое или коммунальное оборудование, демонтированные конструкции и т. п.)¹⁹;

3) меры административного пресечения совершаемых нарушений обязательных требований и устранения последствий таких нарушений, по сути, являющиеся одновременно мерами пресечения и мерами восстановления – в случае возложения на исполнителя обязанностей по совершению действий, одновременно направленных как на прекращение совершаемого нарушения, так и на восстановление ранее существовавшего правового отношения или правового состояния (например, обязанности по освобождению земельного участка от незаконно возведенных на нем строения или конструкции)²⁰;

4) меры административного предупреждения совершения нарушений обязательных требований – в случае возложения на исполнителя обязанностей по проведению профилактических мероприятий, направленных на предотвращение в будущем возможных нарушений обязательных требований и их негативных последствий (например, обязанности осу-

¹⁸ См., например: Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 14 августа 2018 г. № Ф09-3957/18 ; Арбитражного суда Поволжского округа от 11 июня 2020 № Ф06-59075/2020 ; Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13 августа 2020 г. № Ф07-8548/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ См., например: Определения Верховного Суда РФ от 29 сентября 2017 г. № 302-КГ17, от 27 августа 2019 г. № 307-ЭС19-14849, от 3 декабря 2019 г. № 309-ЭС19-24100, от 6 апреля 2020 г. № 302-ЭС20-2654, от 20 апреля 2020 г. № 304-ЭС20-4112 ; постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 24 июля 2019 г. № Ф06-50155/2019 ; Арбитражного суда Уральского округа от 20 мая 2020 г. № Ф09-2437/20. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ См., например: Определения Верховного Суда РФ от 26 декабря 2019 г. № 309-ЭС-24367 ; от 11 сентября 2020 г. № 307-ЭС20-12394. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ществления производственного контроля, проведения санитарно-эпидемиологических и ветеринарных мероприятий и т. п.)²¹.

С учетом изложенного *предписание контрольно-надзорного органа, выдаваемое в адрес субъекта предпринимательской деятельности, может быть определено как ненормативный (индивидуальный) административно-правовой акт данного органа, его должностного лица, издаваемый в целях применения к юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю мер административного принуждения, направленных на пресечение (прекращение совершения) и (или) устранение последствий (восстановление первоначального физического (технического) и (или) правового положения объектов, нарушенных прав других лиц) нарушений обязательных требований, установленных законами, иными нормативными правовыми актами, либо на предупреждение таких нарушений посредством возложения на указанное юридическое лицо (его должностное лицо), индивидуального предпринимателя соответствующих юридических обязанностей с указанием конкретных сроков их исполнения.*

В заключение представляется возможным сформулировать общий вывод о необходимости дальнейшей научной разработки теории предписания органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля как административно-правового акта специального вида и как правовой формы применения мер административного принуждения в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. На основе указанной теории в дальнейшем могут быть сформулированы соответствующие нормативные положения в федеральном законодательстве о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

²¹ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 18 апреля 2018 г. № 309-КГ18-3218 ; постановления Арбитражного суда Уральского округа от 14 августа 2018 г. № Ф09-3957/18 ; Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26 августа 2019 г. № Ф08-7234/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».