

## УДК 342.9 **ВРЕМЕННЫЙ ЗАПРЕТ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПРИМЕНЯЕМАЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕДЕНИЯ КОНТРОЛЬНОГО (НАДЗОРНОГО) МЕРОПРИЯТИЯ**

© 2023 **Г.Г. Ившина**

Арбитражный суд

Статья посвящена проблемам применения такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как временный запрет на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности. Предлагаются дополнения и уточнения в ст. 27.16 КоАП РФ в целях обеспечения законного и обоснованного применения данной меры.

*Ключевые слова:* мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, временный запрет на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности, контрольное (надзорное) мероприятие.

Виды и правила применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях определены главой 27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). По смыслу нормы абзаца 1 части 1 статьи 27.1 КоАП РФ указанные меры применяются в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления. В соответствии с пунктом 10 части 1 статьи 27.1 и статьей 27.16 КоАП РФ временный запрет деятельности относится к числу мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Положения статьи 27.16 КоАП РФ раскрывают существо временного запрета деятельности, однако не содержат указания на конкретные цели применения данной меры. В литературе по административному праву временный запрет деятельности, исходя из целей его применения и принимая во внимание нормы главы 27 КоАП РФ, как правило, включают в состав мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях<sup>1</sup>. В то же время отдель-

**Г.Г. Ившина**

Судья Второго арбитражного  
апелляционного суда

ные ученые усматривают необходимые основания для отнесения временного запрета деятельности к числу мер административного пресечения совершаемых административных правонарушений<sup>2</sup>. Некоторые исследователи определяют правовую природу рассматриваемой меры как процессуальную меру пресечения<sup>3</sup>.

Нам представляется, что временный запрет деятельности с точки зрения формально-юридической (глава 27 КоАП РФ) следует относить к числу мер административно-процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а с точки зрения его целевого назначения – к мерам административного пресечения совершаемых административных правонарушений и в конечном итоге предотвращения их вредных последствий. Пресекательная сущность рассматриваемой административно-принудительной меры заключается в том, что ее применение влечет как юридическое, так и фактическое прекращение деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, эксплуатации ими каких-либо объектов, механизмов, оборудования, осуществляемых с нарушением установленных

обязательных требований, образующим признаки административного правонарушения.

Временный запрет деятельности чаще всего применяется к физическим и юридическим лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, т.е. деятельность по использованию имущества, продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг в целях систематического извлечения прибыли (часть 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации). Данная мера применяется в отношении субъектов предпринимательской деятельности, как правило, по результатам проведенных органами государственного контроля (надзора) в общем порядке, предусмотренном Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», контрольных (надзорных) мероприятий и при установлении в действиях (бездействии) указанных субъектов признаков каких-либо административных правонарушений. Рассматриваемая мера может применяться в случае установления фактов нарушения обязательных требований (требований промышленной, пожарной безопасности, требований технических регламентов, санитарно-эпидемиологических, экологических, градостроительных требований и т.п.), образующих события соответствующих административных правонарушений, в ходе осуществления различных видов предпринимательской деятельности (производственной, торговой, транспортной, строительной и т.п.). Основываясь на общих положениях статьи 27.16 КоАП РФ и материалах судебной практики их применения, выделим следующие основные черты временного запрета на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

1. Временный запрет деятельности может применяться как в отношении отдельного вида предпринимательской деятельности в целом, например в случае грубого нарушения требований и условий осуществления лицензируемого вида предпринимательской деятельности (часть 4 статьи 14.1 КоАП РФ), так и в части выполнения отдельных видов работ, оказания отдельных видов услуг в рамках определенного вида предпринимательской деятельности, например в случае строительства, реконструкции конкретного объекта без разрешения на строительство (часть 1 статьи 9.5 КоАП РФ).

2. Временный запрет деятельности может заключаться во временном, на срок до рассмотре-

ния дела об административном правонарушении судом или должностными лицами, указанными в пунктах 1 и 4 части 2 статьи 23.31 КоАП РФ:

1) прекращении деятельности юридического лица в целом<sup>4</sup>;

2) прекращении деятельности филиала, представительства, структурного подразделения юридического лица;

3) прекращении деятельности индивидуального предпринимателя<sup>5</sup>;

4) прекращении деятельности отдельных производственных участков юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения или индивидуального предпринимателя<sup>6</sup>;

5) прекращении юридическим лицом, его филиалом, представительством, структурным подразделением или индивидуальным предпринимателем отдельных видов деятельности (работ, услуг), например строительных, ремонтных работ<sup>7</sup>;

6) прекращении эксплуатации юридическим лицом, его филиалом, представительством, структурным подразделением, индивидуальным предпринимателем агрегатов, объектов, зданий или сооружений (например, подъемного крана, газораспределительного оборудования, здания и оборудования котельной, помещения с неисправной системой пожаротушения и т.п.), используемых ими в процессе осуществления предпринимательской деятельности<sup>8</sup>.

3. Юридикто-фактическим основанием для применения временного запрета на осуществление отдельного вида предпринимательской деятельности может служить выявление в действиях (бездействии) юридического лица или индивидуального предпринимателя признаков события административного правонарушения, за совершение которого статьей (частью статьи) Особенной части КоАП РФ в качестве одной из мер их административного наказания предусмотрено административное приостановление деятельности.

4. При наличии установленного факта совершения субъектом предпринимательства указанного выше административного правонарушения обязательным условием для применения в отношении данного субъекта временного запрета деятельности является необходимость предотвращения созданной совершенным им правонарушением непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда со-

стоянию или качеству окружающей среды, а также возникновение иных обстоятельств, перечисленных в части 1 статьи 27.16 КоАП РФ. При этом рассматриваемая мера может быть применена лишь в тех случаях, когда предотвращение перечисленных выше обстоятельств невозможно иными способами. Очевидно, что оценка наличия обозначенных условий находится в пределах административного усмотрения должностных лиц административно-публичных органов, уполномоченных на применение такой административно-принудительной меры, как временный запрет деятельности. Согласно части 3 статьи 27.16 КоАП РФ о временном запрете деятельности составляется протокол, в котором, в числе прочего, должно быть указано основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Таким образом, должностное лицо, применяющее временный запрет деятельности, обязано указать в протоколе хотя бы одно из обстоятельств из числа перечисленных в части 1 статьи 27.16 КоАП, послужившее основанием для применения данной меры (например, наличие непосредственной угрозы здоровью людей), а также обосновать невозможность предотвращения этого обстоятельства какими-либо иными способами. В некоторых случаях наличие непосредственной угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям очевидно и на стадии возбуждения дела об административном правонарушении и применение мер обеспечения производства по этому делу не требует специального обоснования. Имеются в виду, в частности, случаи эксплуатации механизмов и оборудования в аварийном режиме, нарушение запрета на сброс загрязняющих веществ на земельные участки, в водные объекты и т.п. В подобных ситуациях применение такой административно-принудительной меры, как временный запрет эксплуатации соответствующих механизмов и оборудования, безусловно, является обоснованным<sup>9</sup>. В то же время, если в деятельности контролируемого лица выявлены нарушения обязательных требований, сам факт наличия которых со всей очевидностью не свидетельствует о создании ими непосредственной угрозы охраняемым законом ценностям (жизни, здоровью людей, окружающей среде и т.п.), должностное лицо контрольно-надзорного органа обязано в составляемом им протоколе о временном запрете деятельности привести обоснование создания данным фактом указанной угрозы. К сожалению, на практике такое обоснование приводится далеко не всегда. Например, по одному из

рассмотренных арбитражным судом дел был установлен факт выявления территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека нарушений санитарно-эпидемиологических требований в части загрузки и хранения товаров в помещении магазина, наличие которых само по себе не свидетельствовало о создании непосредственной угрозы жизни и здоровью людей. Однако, несмотря на это, указанный орган без достаточного обоснования применил в отношении юридического лица, в деятельности которого были выявлены указанные нарушения, временный запрет деятельности, признанный в дальнейшем арбитражным судом незаконным. При этом в судебном акте по обозначенному делу обращено внимание на то, что по смыслу норм части 1 статьи 27.16 КоАП РФ угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан должна быть не предполагаемой, а непосредственной и ответчик должен был доказать факт наличия именно такой угрозы, а также факт невозможности ее устранения иными способами, кроме применения временного запрета деятельности, чего им сделано не было<sup>10</sup>.

Кроме того, при применении временного запрета деятельности возникает также вопрос о соразмерности данной принудительной меры характеру и (или) последствиям совершенного нарушения обязательных требований, образующего событие предусмотренного Особенной частью КоАП РФ административного правонарушения. Имеется в виду вопрос о необходимости установления запрета на осуществление юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности в полном объеме в случае установления с его стороны нарушения обязательных требований только в части эксплуатации отдельных объектов, механизмов, оборудования. Нормы статьи 27.16 КоАП РФ не содержат ответа на этот вопрос.

С учетом вышеизложенного, в целях обеспечения законного и обоснованного применения уполномоченными должностными лицами контрольно-надзорных органов меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде временного запрета деятельности полагаем необходимым внести в статью 27.16 КоАП РФ следующие уточнения и дополнения:

1) предусмотреть, что временный запрет деятельности может быть применен лишь в случаях установления фактов оказания непосредственного очевидного вредного воздействия на охраняемые законом ценности, перечисленные в части 1 статьи 27.16 КоАП РФ;

2) установить правило, согласно которому в случае установления факта совершения административного правонарушения, состоящего в нарушении обязательных требований, предъявляемых к содержанию и (или) эксплуатации отдельных организационно и технологически обособленных объектов (зданий, сооружений, строений, механизмов, агрегатов, оборудования), временный запрет деятельности может быть применен только в отношении данных объектов и не может быть распространен на всю деятельность юридического лица или индивидуального предпринимателя.

#### *Библиографический список*

1. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 12 сентября 2019 г. № 11-АД19-25 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
2. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 13 июня 2019 г. № 06АП-2177/19 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
3. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 3 сентября 2021 г. по делу № А55-24847/2020 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
4. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14 июля 2021 г. по делу № А40-215826/2020 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

5. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 5 апреля 2022 г. по делу № А40-152815/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

6. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 8 апреля 2022 г. по делу № А40-152973/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

7. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22 марта 2023 г. по делу № А40-99515/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

8. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 7 июня 2023 г. по делу № А40-125601/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

9. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18 июля 2023 г. по делу № А40-152815/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

10. Административно-деликтное право [Текст]: Учебное пособие / Под общ. ред. С.Д. Хазанова. М.: ИНФРА-М, 2022. 293 с.

11. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]: Учебник / Д.Н. Бахрах. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. 528 с.

12. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2020. 544 с.

13. Россинский Б.В. Административное право и административная ответственность: Курс лекций / Б.В. Россинский. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. 352 с.

<sup>1</sup> См., напр.: Россинский Б.В. Административное право и административная ответственность: Курс лекций. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 312–314, 329–330; Административно-деликтное право: Учебное пособие / Под общ. ред. С.Д. Хазанова. М.: ИНФРА-М, 2022. С. 24–26, 75–76.

<sup>2</sup> Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2020. С. 201–206.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. С. 387.

<sup>4</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 3 сентября 2021 г. по делу № А55-24847/2020 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>5</sup> Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 13 июня 2019 г. № 06АП-2177/19 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>6</sup> Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 12 сентября 2019 г. № 11-АД19-25 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>7</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22 марта 2023 г. по делу № А40-99515/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>8</sup> См. напр.: Постановления Арбитражного суда Московского округа от 7 июня 2023 г. по делу № А40-125601/2022; от 18 июля 2023 г. по делу № А40-152815/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>9</sup> См. напр.: Постановления Арбитражного суда Московского округа от 5 апреля 2022 г. по делу № А40-152815/2021; от 8 апреля 2022 г. по делу № А40-152973/2021 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>10</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14 июля 2021 г. по делу № А40-215826/2020 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

**TEMPORARY BAN ON CARRYING OUT CERTAIN TYPES OF BUSINESS ACTIVITIES  
AS A MEASURE OF ENSURING PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENCES,  
APPLIED BASED ON THE RESULTS OF A CONTROL (SUPERVISORY) MEASURE**

**G.G. Ivshina**

*Judge of the Second Arbitration Court of Appeal*

The article is devoted to the problems of application of such measure of ensuring proceedings on administrative offences as a temporary ban on carrying out certain types of business activities. Supplements and clarifications are proposed to Art. 27.16 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation in order to ensure the legal and justified application of this measure

*Keywords:* measure of ensuring proceedings on administrative offences, temporary ban on carrying out certain types of business activities, control (supervisory) measure.