

На правах рукописи

ДЖАМИРЗЕ Бэла Юнусовна

**МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ,
ПРИМЕНЯЕМЫЕ К ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ В СВЯЗИ С НАРУШЕ-
НИЯМИ ЛИЦЕНЗИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

12.00.14 – административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2018

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель – Соколов Александр Юрьевич
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты – Дугенец Александр Сергеевич
доктор юридических наук, профессор, главный научный редактор научно-практического журнала «Административное право и процесс»

Рогачёва Ольга Сергеевна
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и административно-процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»

Ведущая организация – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «**Российский университет дружбы народов**» (юридический институт)

Защита состоится « ____ » _____ 2018 года в ____ часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru>).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Применение мер административного принуждения к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований является одним из наиболее проблемных направлений деятельности государственных органов исполнительной власти, а также судей, поскольку, с одной стороны, государством должна быть гарантирована установленная Конституцией Российской Федерации свобода экономической деятельности, а с другой – такая свобода не должна причинять ущерб правам и свободам граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства и иным охраняемым законом благам. Реализация административно-принудительных мер в лицензионной сфере должна быть построена на соблюдении баланса интересов организаций как хозяйствующих субъектов и иных участников правоотношений, интересы которых могут быть затронуты в ходе осуществления лицензируемой деятельности.

Текущее состояние административно-деликтного законодательства и законодательства о лицензировании не способствует в полной мере достижению такого баланса, поскольку, несмотря на неоднократное реформирование законодательства в лицензионной сфере, оно до конца не было систематизировано и допускает в отдельных случаях нормативное установление мер административного принуждения, применяемых за нарушение лицензионных требований, на уровне подзаконных нормативных правовых актов. Это обусловлено наличием видов деятельности, осуществление лицензирования которых находится вне рамок Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ (далее - Федеральный закон о лицензировании отдельных видов деятельности).

С отсутствием единых систематизированных правил в сфере лицензирования связано также наличие различных оснований, порядка и субъектов применения к юридическим лицам таких мер административного принуждения, как

¹ СЗ РФ. 2011. № 19, ст. 2716; 2018. № 1. (Ч. I). Ст. 87.

приостановление действия лицензии и аннулирование лицензии, которые в соответствии с вышеуказанным законом могут быть реализованы после назначения административного наказания, а по иному законодательству – вне связи с осуществлением производства по делам об административных правонарушениях. Федеральным законодательством предусмотрены и различные субъекты применения аннулирования лицензии (отзыва лицензии), включая как органы как судебной, так и исполнительной власти, а также Банк России.

Актуальным является вопрос и о сущности мер административного принуждения в виде приостановления действия лицензии и её аннулирования. Позиция арбитражных судов, выраженная в многочисленных актах правосудия, состоит в том, что эти меры по своей природе имеют характер итоговых карательных санкций, что требует установления вины юридических лиц, допустивших нарушение лицензионных требований и условий. Вместе с тем в число административных наказаний они не входят, что обуславливает целесообразность поиска вариантов усовершенствования административно-деликтного законодательства с обращением, в том числе и к законодательному опыту государств ближнего зарубежья.

В перечисленных выше вопросах наглядно просматривается актуальность представленной темы исследования, ее своевременность и значимость в совершенствовании нормативно-правового регулирования, что диктуется наличием проблем в установлении и применении мер административного принуждения к юридическим лицам в связи с нарушениями ими лицензионных требований, и указывает на необходимость рассмотрения ее с различных точек зрения, не ограничиваясь научно-теоретической или только практической сторонами вопроса.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы, связанные с применением мер государственного принуждения, нашли отражение в исследованиях, проводимых в начале прошлого века, такими авторами, как, например, Андреевский И.Е., Белявский Н.Н., Гессен В.М., Елистратов А.И., Ивановский В.В., и др.

В советский период проблемы административного принуждения освещались в работах Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, А.П. Ключниченко, Д.В. Ковалю, С.Н. Кожевникова, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, О.Э. Лейста, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной, И.Т. Тарасова, А.П. Шергина и др., которые основывались на результатах научных разработок, проводимых исследователями общей теории права, среди которых С.С. Алексеев, О.С. Йоффе, М.Д. Шаргородский, Л.С. Явич и многие другие.

В этом направлении работают и многие современные исследователи, среди которых, прежде всего, следует выделить А.Б. Агапова, А.П. Алёхина, А.М. Волкова, Е.К. Глушко, А.С. Дугенца, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина и др.

Общие и частные вопросы правоприменительной деятельности, связанные с применением различных мер административного принуждения, исследовались в работах Бельского К.С., Гречкиной О.В., Каплунова А.И., Кононова П.И., Кони́на Н.М., Майорова В.И., Макарейко Н.В., Максимова И.В., Манохина В.М., Мелехина А.В., Никифорова М.В., Осинцева Д.В., Рогачевой О.С., Склярва И.А., Соколова А.Ю., Умрихиной Е.И., Хадыкиной Е.В., Черновой О.А. и др.

Вместе с тем в исследованиях Мильшина Ю.Н., Рыльской М.А., Сидорова Э.Т., Спектор Е.И., Хуторецкого Р.Б. и ещё целого ряда учёных, предметом исследования которых являются различные проблемы административного права, имеются попытки применения системного подхода к решению вопросов правового регулирования лицензирования как метода государственного управления. Так, Кнутов А.В. и Чаплинский А.В. в своей работе, проведя анализ системы лицензирования отдельных видов деятельности, осуществляемых в сфере экономики, как части общей системы административно-правовых режимов, посредством которых осуществляется регулирование экономики, выдвинули идею о том, что замена лицензирования иными административно-правовыми режимами как системообразующий фактор, способствует во многих случаях сохранению или даже увеличению объема административного давления.

Отдельным вопросам административно-правового регулирования в области экономики, в том числе лицензирования предпринимательской деятельности посвящены работы современных ученых, например, Гречкиной О.В., Курпаяниди К.И., Мельничука Г.В., Рубановой Н.А., Ястребова О.А. и др. Различные аспекты конкретных мер принуждения, применяемых в отношении юридических лиц, нарушающих требования и условия осуществления предпринимательской деятельности, рассматривались в исследованиях, например, Брунера Р.А., Левченко О.В., Парция Я.Е.

Однако в настоящее время отсутствует целостное исследование, посвящённое рассмотрению комплекса вопросов, связанных с применением мер административного принуждения в отношении юридических лиц, допускающих нарушения лицензионных требований. Поэтому образовалась необходимость в исследованиях с такой методологией, которая может способствовать расширению научных знаний в этой сфере и обеспечить системное исследование как лицензионной деятельности в целом, так и вопросов применения мер административного принуждения в отношении юридических лиц в сфере лицензирования в частности.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе применения мер административного принуждения к юридическим лицам в сфере лицензирования.

Предмет исследования представлен нормами административного права, посредством которых устанавливаются основания и порядок применения в отношении юридических лиц мер административного принуждения в связи с нарушениями лицензионных требований.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью представленного исследования предполагается разработка обоснованных результатами научного анализа практических предложений в сфере совершенствования нормативно-правового регулирования мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам, допускающим нарушения лицензионных требований.

Для реализации поставленной цели в диссертации определены следующие конкретные **задачи исследования:**

- охарактеризовать общественные отношения в сфере лицензирования как объект административно-правовой охраны;

- рассмотреть понятие, содержание и виды мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам, допускающим нарушения лицензионных требований;

- определить исторические предпосылки формирования системы лицензирования в Российской Федерации и мер административного принуждения, применяемых в отношении юридических лиц, допускающих нарушения лицензионных требований;

- исследовать проблемы нормативно-правового регулирования и практического применения приостановления действия лицензии, выданной юридическому лицу;

- проанализировать нормативно-правовое регулирование и проблемы применения аннулирования лицензии, выданной юридическому лицу;

- исследовать законодательные подходы к определению видовой принадлежности административно-принудительных мер, связанных с приостановлением действия или аннулированием лицензии, в государствах ближнего зарубежья;

- сформулировать предложения, направленные на усовершенствование отечественного законодательства, регламентирующего меры административного принуждения, применяемых к юридическим лицам, допускающим нарушения лицензионных требований.

Методологической основой диссертации в связи с многозначностью и динамизмом изучаемых в работе явлений для диссертанта стало использование различных методологических подходов, примененных на различных смысловых уровнях - формально-логическом, системно-структурном, технико-юридическом, конкретно-историческом, сравнительно-правовом и иных, характерных в том числе и для юридической науки, совокупное использование кото-

рых позволило прийти к решению задач, поставленных данным диссертационным исследованием.

Так, при выработке формулировок ряда дефиниций, затрагивающих сферу лицензирования и меры административного принуждения, применяемые в этой сфере, использовался формально-логический метод; проведен анализ действующих федеральных нормативных правовых актов в плане наличия возможности дальнейшего усовершенствования норм, регулирующих применение мер административного принуждения к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований.

Использование системно-структурного метода позволило определить в системе мер административного принуждения место приостановлению действия лицензии и аннулированию лицензии.

Конкретно-исторический метод был задействован для исследования нормативных правовых актов Российской империи и Союза ССР, регламентировавших лицензирование отдельных видов хозяйственной деятельности и меры административного принуждения, применяемые при их нарушении.

Благодаря сравнительно-правовому методу были выявлены современные тенденции развития законодательства государств ближнего зарубежья об административных правонарушениях, а также о лицензировании, что может способствовать заимствованию позитивного зарубежного опыта регламентации мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования.

Теоретическая основа исследования. Рассмотрение проблем установления и применения мер административного принуждения к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований носит синтетический характер, характеризуется широким подходом к достижениям различных отраслей юридической науки, основное концептуальное ядро базируется на выводах общей теории государства и права, а также на использовании современных результатов теоретико-методологических исследований таких наук, как конституционное и административное право.

Нормативная основа исследования характеризуется многогранностью и представлена как официальными документами (Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, нормативно-правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и подзаконными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации), регулируемыми отдельные вопросы применения мер административного принуждения к юридическим лицам в сфере лицензирования, так и законодательными и иными нормативно-правовыми актами зарубежных государств – бывших республик в составе Союза ССР по состоянию на 30 апреля 2018 г.

Эмпирическую базу исследования составили материалы практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, отражающие проблемы установления и применения мер административного принуждения в процессе осуществления лицензируемой деятельности юридическими лицами; 163 решения арбитражных судов по вопросам проверки законности применения мер административного принуждения к юридическим лицам в сфере лицензирования.

Научная новизна работы исходит из совокупности поставленных в ней задач, выявленных при рассмотрении сущностных особенностей в ходе проведения анализа содержания федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, посредством которых регулируются административно-правовые отношения в сфере лицензирования, комплексного исследования проблем установления и применения мер административного принуждения к юридическим лицам по поводу нарушения ими лицензионных требований и подготовки теоретических предложений, являющихся основой для совершенствования федерального законодательства.

На защиту вынесены следующие новые положения и положения, содержащие элементы новизны:

1) установлено, что меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в сфере лицензирования, входят в структуру *админи-*

стративно-правовых средств регулирования экономики, которые представляют собой сочетание организационно-правовых средств, образующих совокупность процедур и требований, предъявляемых юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям перед началом, в процессе или по результатам осуществления отдельных законодательно определённых видов предпринимательской или иной экономической деятельности;

2) сформулировано определение понятия *мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования*, под которыми понимаются установленные федеральным законодателем правоограничительные меры материального и организационного характера, реализуемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами судебной власти и отдельными имеющими функции лицензирования публично-властными субъектами (Банк России, Государственная корпорация «Роскосмос») в отношении юридических лиц в связи с нарушением ими лицензионных требований и условий либо необходимостью предупреждения нарушения ими законодательства о лицензировании;

3) с учётом объёма нормативно-правового регулирования и степени систематизации законодательства выделены три этапа становления и развития законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности: а) начальный (по 1988 год); б) этап развития лицензионного законодательства (с 1988 г. по 1998 г.); в) современный этап (с 1998 г. по настоящее время);

4) обоснована необходимость усовершенствования механизма приостановления действия лицензии в качестве административно-восстановительной меры посредством введения её предварительного судебного санкционирования, в связи с чем предлагается исключить альтернативную подведомственность либо административную подведомственность по делам о неисполнении в установленный срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный надзор (контроль) с установлением исключи-

тельной судебной подведомственности по соответствующим делам об административных правонарушениях;

5) установлена целесообразность модернизации системы административных наказаний посредством введения в неё новой меры административной ответственности – приостановления действия лицензии, а также разграничения ее с административным приостановлением деятельности, которое должно применяться вне связи с нарушением лицензионных требований, что требует одновременного изменения содержания института лицензирования с исключением из него правил, определяющих правовые условия применения приостановления действия лицензии. В целях совершенствования института административной ответственности сформулировано определение понятия приостановления действия лицензии как административного наказания: «Приостановление действия лицензии заключается во временном прекращении осуществления видов деятельности, указанных в лицензии, выданной юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю или гражданину, и применяется в случае нарушения лицензионных требований». Предельный срок приостановления действия лицензии должен быть аналогичен предельному сроку административного приостановления деятельности (до 90 суток);

б) сформулирована авторская позиция о необходимости установления аннулирования лицензии и иных мер, связанных с принудительным прекращением её действия (отзыв лицензии; исключение из реестра лицензий субъекта Российской Федерации сведений обо всех многоквартирных домах, в отношении которых лицензиат осуществляет деятельность по управлению), в качестве административного наказания, если лицо нарушает лицензионные требования, введения обобщённого варианта наименования такой меры в виде *лишения специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю*, и наделением компетенцией по рассмотрению соответствующих дел исключительно судей;

7) аргументировано предложение об усовершенствовании материально-правовых норм, определяющих составы административных правонарушений в

сфере лицензирования, в связи с чем установлена целесообразность дополнения федерального административно-деликтного законодательства новым составом, предполагающим назначение административного наказания за повторное осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю. Аналогичную меру предложено предусмотреть в качестве административного наказания за повторное осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), если специальное разрешение (лицензия) обязательно (обязательна);

8) обоснована целесообразность учёта зарубежного опыта правового регулирования института административной ответственности при совершенствовании системы административных наказаний, что обусловит, во-первых, признание административно-карательной направленности приостановления действия и аннулирования специального разрешения (лицензии), которые в ряде государств ближнего зарубежья являются отдельными административными наказаниями (взысканиями), во-вторых, заимствование отдельных правил о сроках, на которые назначаются соответствующие меры. На основе законодательного опыта Республики Беларусь обосновано предложение о минимальной продолжительности лишения специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, которая должна составлять шесть месяцев.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что:

– *приведены* доказательства положений, являющихся значимым вкладом и расширяющие научные представления о содержании мер административного принуждения, применяемых в отношении юридических лиц вследствие нарушений ими лицензионных требований;

– *проведено* историко-правовое исследование нормативно-правового регулирования мер административного принуждения, применяемых вследствие нарушений лицензионных требований;

– *введено* авторское определение такого понятия, как «административно-правовые средства регулирования экономики» для использования в научном обороте;

– *обоснованы* положения, характеризующие содержание административно-правовой защиты правоотношений в сфере лицензирования;

– *изложены* выводы, отражающие тенденции развития нормативно-правового регулирования мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в государствах ближнего зарубежья;

– *представлена* характеристика мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования должностными лицами государственных органов исполнительной власти и судьями.

Практическая значимость представленной диссертационной работы исходит из актуальности и новизны проблем, поднятых в ее содержании, и решений, предлагаемых для их устранения.

Выводы и теоретические положения, выявленные и сформулированные в диссертационном исследовании, применимы для использования в дальнейших научных исследованиях, посвященных вопросам административного принуждения, применяемого к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований. Содержащиеся в работе предложения практического характера по совершенствованию российского законодательства в указанной сфере могут быть учтены в ходе нормотворческой деятельности, проводимой федеральным законодателем, в том числе и при подготовке изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон о лицензировании отдельных видов деятельности. В частности, представленный в приложении к диссертации проект внесения изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в котором содержатся предложения по введению нового административного нака-

зания в виде приостановления действия лицензии и расширению перечня субъектов (за счет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), на которых распространяется лишение специального права, может быть принят во внимание Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации для целей оптимизации законодательного регулирования административной ответственности за правонарушения в сфере лицензирования.

Авторские выводы и предложения можно использовать в педагогическом процессе – в преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административная ответственность» и «Административно-процессуальное право» в профильных образовательных организациях высшего образования в качестве практического и научного материала, в учебной и учебно-методической литературе по административному праву.

Апробация результатов исследования осуществлялась в следующих формах:

– обсуждение и одобрение диссертации на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

– опубликование основных положений научных исследований по теме диссертации в сборниках научных трудов и периодических изданиях, в том числе в российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ;

– участие в научно-практических конференциях: второй ежегодной Международной научно-практической конференции «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 1 ноября 2015 г.); IX Международной научно-практической конференции: «Тенденции развития современной юриспруденции» (г. Санкт-Петербург, 28 декабря 2015 г.); Международной научно-практической конференции «Новейшие достижения и успехи развития юриспруденции» (г. Краснодар, 25 июня 2016 г.); XV Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития науки и техно-

логий» (г. Белгород, 30 июня 2016 г.); Международной научно-практической конференции «VII Саратовские правовые чтения (г. Саратов, 29–30 сентября 2016 г.); Международной научно-практической конференции «О некоторых вопросах и проблемах современной юриспруденции» (г. Челябинск, 11 июля 2017 г.); Международной научно-практической конференции «III Саратовские административно-правовые чтения» (г. Саратов, 28–29 сентября 2017 г.).

Структура диссертации. Сообразно задачам и логике исследования диссертация представлена введением, двумя главами, состоящими из шести параграфов, заключением и сопровождается списком использованных источников и литературы, включающим нормативно-правовые акты и использованную литературу.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Общая характеристика мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований», состоящая из трех параграфов, посвящена анализу и характеристике общетеоретических вопросов содержания правоотношений в сфере лицензирования, видов мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования, а также истории нормативно-правового регулирования лицензионных правоотношений.

В первом параграфе «Правоотношения в сфере лицензирования как объект административно-правовой охраны» определяется место правоотношений в сфере лицензирования в системе правоотношений, составляющих предмет административного права, рассматриваются виды и структура лицензионных правоотношений, а также исследуются вопросы административ-

но-правовой охраны общественных отношений, складывающихся в связи с лицензированием различных видов деятельности.

Указанная разновидность правовой охраны осуществляется в пределах, ограниченных внешнеуправленческой организационно-властной деятельностью субъектов исполнительной власти и ряда иных публично-властных субъектов, на основе законодательных актов, нормы которых направлены на регулирование как собственно лицензирования, так и отдельных видов деятельности, подлежащих лицензированию.

Автором сделан вывод о том, что административно-правовые отношения в сфере лицензирования представляют собой урегулированные административно-правовыми нормами общественные управленческие отношения, стороны которых являются носителями взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных в административно-правовых нормах законодательства о лицензировании и принятых в его исполнение подзаконных нормативных правовых актов, а также некоторых иных законодательных актов. Административно-правовые отношения в сфере лицензирования как объект административно-правовой охраны имеют традиционную структуру, включающую в себя: субъекты, объекты, содержание правоотношений, юридические факты, обуславливающие возникновение, изменение и прекращение лицензионных правоотношений, а также их правовую защиту.

Субъекты таких правоотношений исходя из характера выполняемых ими функций, представляют собой три группы: а) наделённые публично-властными полномочиями; б) не наделённые таковыми; в) особую группу составляют эксперты, которые могут стать участниками правоотношений в сфере лицензирования как при решении вопроса о выдаче лицензии, так и при осуществлении лицензионного контроля. К субъектам, наделённым публично-властными полномочиями, отнесены компетентные органы государственного управления, управомоченные предоставлять лицензию и применять меры административного принуждения (федеральные и региональные органы исполнительной власти, Банк России, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»), органы прокуратуры и органы судебной власти. К субъектам, у которых не имеется публично-властных полномочий, относят юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выступающих в качестве соискателей лицензии и лицензиатов и к которым могут применяться меры административного принуждения; представи-

тели, решающие организационные вопросы от имени соискателя на получение лицензии.

Административно-правовая охрана общественных отношений в сфере лицензирования рассматривается как особый вид деятельности, связанный с предупреждением, пресечением нарушений административно-правовых норм в лицензионной сфере, наказанием лиц, виновных в их нарушении, восстановлением правового положения, существовавшего до совершения таких нарушений, осуществляемый специально уполномоченными субъектами (преимущественно органами исполнительной и судебной власти, а также их должностными лицами), и сопряжённый с применением конкретных административно-принудительных мер.

Анализ административно-охранительных правоотношений в сфере лицензирования позволил автору выделить и рассмотреть разновидности лицензируемых видов деятельности, к которым относятся: а) виды деятельности, могущие угрожать правам, законным интересам, жизни и здоровью граждан; б) виды деятельности, касающиеся окружающей среды; в) виды деятельности, осуществление которых может нанести вред объектам культурного наследия народов Российской Федерации; г) виды деятельности, затрагивающие область обороны и безопасности государства.

В параграфе установлено, что меры административного принуждения, которые применяются в отношении юридических лиц в сфере лицензирования, входят в структуру административно-правовых средств регулирования экономики. В этих целях сформулировано *определение понятия административно-правовых средств регулирования экономики*, которые представляют собой сочетание организационно-правовых средств, которые образуют совокупность процедур и требований, предъявляемых юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям перед началом и (или) в процессе осуществления отдельных законодательно определённых видов предпринимательской или иной экономической деятельности.

Во втором параграфе «Понятие, содержание и виды мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования» рассматриваются различные подходы к содержанию понятия «административное принуждение», определены разновидности мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования.

Автором сформулировано *определение понятия мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в сфере лицензирования*, под которыми понимаются установленные федеральным законодателем правоограничительные меры материального и организационного характера, реализуемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами судебной власти и отдельными имеющими функции лицензирования публично-властными субъектами (Банк России, Государственная корпорация «Роскосмос») в отношении юридических лиц в связи с нарушением ими лицензионных требований и условий либо необходимостью предупреждения нарушения ими законодательства о лицензировании.

На основе проведенного исследования установлено, что в сфере лицензирования к юридическим лицам применяются следующие виды административного принуждения: 1) контрольно-предупредительные меры в виде контрольно-надзорных проверок. В первую очередь они могут осуществляться на неделиктной основе для установления факта соблюдения или несоблюдения лицензиатом требований и условий лицензии на занятие определённой деятельностью. Вместе с тем такие проверки могут проводиться и на постделиктной основе для того, чтобы установить, выполнено ли юридическим лицом предписание об устранении нарушений лицензионных требований; 2) меры административного пресечения, применение которых тесно взаимосвязано с контрольно-предупредительными мерами, поскольку вынесение предписания об устранении допущенных нарушений лицензионных требований может быть вынесено только по результатам контрольно-надзорной проверки; 3) меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые применительно к лицензионной сфере представлены временным запретом деятельности. Реализация указанной меры взаимосвязана с последующим применением таких мер административного принуждения, как административное приостановление деятельности и приостановление действия лицензии, которые относятся к иным классификационным группам; 4) меры административной ответственности, представленные в сфере лицензирования всеми административными наказаниями, которые могут назначены юридическим лицам (предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности); 5) ад-

министративно-восстановительные меры, предназначение которых связано с восстановлением того положения, которое существовало до совершения административного правонарушения. Действующим законодательством о лицензировании к ним отнесены приостановление действия лицензии и её аннулирование, применяемые после привлечения юридического лица к административной ответственности.

В третьем параграфе «Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований, в истории отечественного законодательства о лицензировании» автор исследовал нормативно-правовые акты предшествующих периодов развития государства, устанавливающие правила лицензирования отдельных видов деятельности и определяющие меры административного принуждения, применяемые в связи с нарушениями лицензионных требований, а также компетенцию государственных органов по их реализации.

Автором выявлено, что законодательство о лицензировании отдельных видов деятельности в своем развитии прошло несколько этапов: 1) начальный (по 1988 год), характеризующийся возникновением отдельных элементов института лицензирования, в частности, появлением самого понятия, учреждением специальных государственных органов, полномочных взимать сборы и т.д.; 2) этап развития лицензионного законодательства (с 1988 г. по 1998 г.), связанный с началом преобразований в экономической системе и появлением хозяйствующих субъектов, не основанных на государственной собственности; 3) современный этап (с 1998 г. по настоящее время), связанный с деятельностью законодателя по обеспечению единой государственной политики при осуществлении лицензирования и систематизации законодательства о лицензировании.

Изложенные в данном параграфе три этапа развития института лицензирования показывают его становление и постепенное усовершенствование, которое не должно быть завершено на современном этапе. Работа в указанном направлении должна продолжаться, что будет иметь позитивное влияние на эффективность лицензирования предпринимательской деятельности как одного из наиболее значимых способов комплексного регулирования предпринимательской и иных видов деятельности. Дальнейшее развитие этого института может быть связано с изменением федеральным законодателем подхода к нормативно-правовому регулированию мер административного

принуждения к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в связи с нарушениями лицензионных требований. Такие меры, как приостановление действия лицензии и её аннулирование, имеют ярко выраженный карательный характер, что в перспективе может привести к их установлению в административно-деликтном законодательстве в качестве административных наказаний.

Вторая глава «Отдельные меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований» посвящена исследованию вопросов нормативно-правового регулирования и применения таких мер административного принуждения, как приостановление действия лицензии и её аннулирование, а также зарубежного опыта нормативно-правовой регламентации лицензионных правоотношений и мер административного принуждения, применяемых в связи с нарушениями лицензионных требований.

В первом параграфе «Приостановление действия лицензии, выданной юридическому лицу» исследована правовая природа приостановления действия лицензии как меры административного принуждения, установлена карательная сущность данной меры и предложен авторский вариант усовершенствования административно-деликтного законодательства.

Автором обоснована необходимость усовершенствования механизма приостановления действия лицензии в качестве административно-восстановительной меры посредством введения её предварительного судебного санкционирования, в связи с чем предлагается исключить альтернативную подведомственность либо административную подведомственность по делам о неисполнении в установленный срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный надзор (контроль) с установлением исключительной судебной подведомственности по соответствующим делам об административных правонарушениях.

В ходе исследования установлена целесообразность модернизации системы административных наказаний посредством введения в неё новой меры административной ответственности – приостановления действия лицензии, а также разграничения ее с административным приостановлением деятельности, которое должно применяться вне связи с нарушением лицензионных требований, что требует одновременного изменения содержания института лицензирования с исключением из него правил, определяющих правовые

условия применения приостановления действия лицензии. В целях совершенствования института административной ответственности сформулировано определение понятия приостановления действия лицензии как административного наказания: «Приостановление действия лицензии заключается во временном прекращении осуществления видов деятельности, указанных в лицензии, выданной юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю или гражданину, и применяется в случае нарушения лицензионных требований». Применение предлагаемого административного наказания следует возложить по общему правилу на судей, а в порядке исключения на Ростехнадзор при осуществлении им мероприятий по государственному контролю и надзору за деятельностью по использованию атомной энергии, а также эксплуатацией производственных объектов, на которых должны соблюдаться требования промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений. Предельный срок приостановления действия лицензии должен быть аналогичен предельному сроку административного приостановления деятельности (до 90 суток).

Во втором параграфе «Аннулирование лицензии, выданной юридическому лицу» исследовано содержание аннулирования лицензии, выданной юридическому лицу, выявлены признаки, позволяющие рассматривать аннулирование лицензии как меру административного принуждения, доказана ее карательная сущность и определены перспективы усовершенствования административно-деликтного законодательства.

Автором предложено установить аннулирование лицензии и иные меры, связанные с принудительным прекращением ее действия (отзыв лицензии Банком России; исключение из реестра лицензий субъекта Российской Федерации сведений обо всех многоквартирных домах, в отношении которых лицензиат осуществляет деятельность по управлению), в качестве административного наказания, если лицо нарушает лицензионные требования. При этом целесообразным представляется обобщённый вариант наименования такой меры в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, что позволит подвести под содержание этой меры любую форму принудительного прекращения действия лицензии. Реализация данного предложения будет в полной мере соответствовать позиции арбитражных судов о наличии у аннулирования лицензии карательной сущности. Кроме того, рассмотрение дела об администра-

тивном правонарушении в сфере лицензирования потребует от правоприменителя устанавливать все элементы состава административного деликта, виновность юридического лица или индивидуального предпринимателя. В связи с тем, что применение данной меры затрагивает конституционное право граждан на свободу предпринимательской деятельности, в работе предложено наделить компетенцией по рассмотрению соответствующих дел исключительно судебные органы.

Для достижения карательного эффекта предлагаемого к введению административного наказания целесообразно установление минимального шестимесячного срока запрета на получение лицензии, а максимальный срок следует ограничить тремя годами исходя из действующего законодательства об отдельных видах деятельности, в котором он обозначен. Минимальный шестимесячный срок следует установить исходя из необходимости обеспечения баланса интересов государства и хозяйствующих субъектов. С одной стороны, требуется обеспечить достижение целей административной ответственности (предупреждения совершения новых административных правонарушений), что установлением менее длительного срока обеспечить не представляется возможным. С другой стороны, введение более длительного минимального срока наказания существенным образом повлияет на специальную правосубъектность хозяйствующих субъектов, которые в течение значительного промежутка времени не смогут осуществлять экономическую деятельность, подлежащую лицензированию, что неблагоприятно отразится как на их экономическом состоянии, так и на экономическом состоянии государства.

Установление такого административного наказания потребует от законодателя одновременной корректировки материально-правовых норм, определяющих составы административных правонарушений в сфере лицензирования. Вследствие этого автором предложено дополнить ст. 14.1 КоАП РФ частью 5, устанавливающей административную ответственность за повторное осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных лицензией, в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю. Аналогичную меру предложено предусмотреть и в ст. 19.20 КоАП РФ посредством дополнения её частью 4, в которой будет устанавливаться административная ответственность за повторное осуществление

деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), если специальное разрешение (лицензия) обязательно (обязательна).

В третьем параграфе «Правовое регулирование применения мер административного принуждения к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований по законодательству государств ближнего зарубежья» выявлены и проанализированы меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований, по законодательству ряда стран ближнего зарубежья – Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Узбекистан.

Исследовав законодательную регламентацию административной ответственности в этих государствах, автор пришел к выводу о том, что современной тенденцией в регулировании системы административных наказаний (взысканий) является расширение их перечня по сравнению с ранее действовавшим административно-деликтным законодательством (за исключением Республики Узбекистан). При этом расширение перечня было осуществлено за счёт включения в него административных взысканий, которые длительное время регулировались иным законодательством, но в качестве взысканий не рассматривались. Однако их чётко выраженная карательная сущность обусловила пересмотр позиции законодателя об их месте в системе мер административного принуждения, чем и было predeterminedено закрепление приостановления действия лицензии и лишения лицензии в качестве новых административных наказаний (взысканий). Исследованный подход зарубежных законодателей показывает наличие определённой тенденции в регулировании данного вопроса, что может служить в качестве одного из показателей обоснованности и перспективности представленных в диссертации предложений о включении приостановления действия лицензии и лишения специального права, предоставленного юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, в систему административных наказаний по ст. 3.2 КоАП РФ. Кроме того, предложено учесть законодательный опыт Республики Беларусь, и при усовершенствовании российского административно-деликтного законодательства посредством введения нового административного наказания в виде лишения специального права, предоставленного юридическому лицу или

индивидуальному предпринимателю, установить минимальный шестимесячный срок запрета на получение новой лицензии.

В заключении формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

*Статьи в рецензируемых научных изданиях,
перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки России*

1. *Джамирзе, Б.Ю.* Некоторые проблемные аспекты административно-юрисдикционного производства в области предпринимательской деятельности / Б.Ю. Джамирзе // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия «Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология». Майкоп: Изд-во АГУ, 2011. Вып. 2 (80). С. 244-249. (0,5 п.л.);
2. *Джамирзе, Б.Ю.* Отдельные аспекты реализации административного штрафа в отношении юридических лиц / Б.Ю. Джамирзе // Вестник Майкопского государственного технологического университета. Майкоп: Изд-во МГТУ, 2013. Вып. 2. С. 83-87. (0,5 п.л.);
3. *Джамирзе, Б.Ю.* Вопросы правового регулирования приостановления действия лицензии, выданной юридическому лицу / Б.Ю. Джамирзе // Гуманитарные и юридические исследования. Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2016. № 1. С. 154-159. (0,46 п.л.);
4. *Джамирзе, Б.Ю.* Аннулирование лицензии, выданной юридическому лицу, как мера административного принуждения / Б.Ю. Джамирзе // Правовая культура. Саратов: Амирит, 2016. № 3(26). С. 86-91. (0,36 п.л.);
5. *Джамирзе, Б.Ю.* Контрольно-предупредительные меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в сфере лицензирования / Б.Ю. Джамирзе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: Изд-во СГЮА, 2017. № 3 (116). С. 112-116. (0,42 п.л.);
6. *Джамирзе, Б.Ю.* Лицензирование в системе административно-правовых способов регулирования экономики / Б.Ю. Джамирзе // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов. М.: Изд-во Саратовского филиала ИГП РАН, 2018. № 1. С. 68-74. (0,52 п.л.);

7. *Джамирзе, Б.Ю.* К вопросу о совершенствовании административных наказаний за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности / Б.Ю. Джамирзе // Теория и практика административного права и процесса: материалы третьей Всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. проф. В.В. Денисенко, доц. А.Г. Эртель. Краснодар: Кубанькино, 2008. С. 202-205. (0,24 п.л.);

8. *Джамирзе, Б.Ю.* Некоторые недостатки системы административных наказаний (в части применения к юридическим лицам) / Б.Ю. Джамирзе // Региональная политика в России на современном этапе: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Адыгейского государственного университета. Т.1. Майкоп: Изд-во Магарин О.Г., 2010. С. 58-64. (0,23 п.л.);

9. *Джамирзе, Б.Ю.* Административная ответственность и ее особенности в сфере предпринимательской деятельности / Б.Ю. Джамирзе // Теория и практика административного права и процесса: Материалы пятой Всероссийской научно-практической конференции. В 2-х частях: часть I. / Отв. ред. проф. В.В. Денисенко, доц. А.Г. Эртель. Майкоп: Полиграф-Юг, 2010. С. 122-126. (0,24 п.л.);

10. *Джамирзе, Б.Ю.* Проблемные вопросы установления вины юридического лица в административном правонарушении / Б.Ю. Джамирзе // Актуальные вопросы публичного права. Омск: Изд-во Кизилов В.В., 2012. № 11. С. 13-19 (0,24 п.л.);

11. *Джамирзе, Б.Ю.* Виновность юридического лица как необходимый признак административного правонарушения / Б.Ю. Джамирзе // Актуальные вопросы публичного права. Омск: Изд-во Кизилов В.В., 2013. № 1. С. 3-9. (0,23 п.л.);

12. *Джамирзе, Б.Ю.* Гарантии прав юридических лиц при реализации мер административной ответственности / Б.Ю. Джамирзе // Материалы всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Актуальные проблемы науки и образования: опыт и перспективы» (29-31 мая 2013 г.). Том I. Армавир: РИЦ АЛСИ, 2013. С. 96-100. (0,22 п.л.);

13. *Джамирзе, Б.Ю.* Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований по законодательству Республики Беларусь / Б.Ю. Джамирзе // Сборник

публикаций фонда развития юридических наук по материалам IX международной научно-практической конференции: «Тенденции развития современной юриспруденции» г. Санкт-Петербург: сборник со статьями. С-П.: Фонд развития юридической науки, 2015. С. 46-48. (0,24 п.л.);

14. *Джамирзе, Б.Ю.* Этапы становления и развития законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности в России / Б.Ю. Джамирзе // Публичная власть: реальность и перспективы (сборник научных трудов по материалам второй ежегодной Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 1 ноября 2015 г.). Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. С. 40-44. (0,2 п.л.);

15. *Джамирзе, Б.Ю.* Правоотношения в сфере лицензирования отдельных видов деятельности как объект административно-правовой охраны / Б.Ю. Джамирзе // Новейшие достижения и успехи развития юриспруденции: сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции (г. Краснодар, 25 июня 2016 г.). Краснодар, 2016. № 1. С. 29-31. (0,24 п.л.);

16. *Джамирзе, Б.Ю.* Правовая характеристика мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам / Б.Ю. Джамирзе // Современные тенденции развития науки и технологий: периодический научный сборник (по материалам XV Международной научно-практической конференции) (г. Белгород, 30 июня 2016 г.). Белгород: Изд-во ИП Ткачева Е.П., 2016. № 6-6. С. 90-93. (0,26 п.л.);

17. *Джамирзе, Б.Ю.* Содержание и виды мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований / Б.Ю. Джамирзе // Основопологающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 29-30 сентября 2016 г.) / под ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2016. С. 106-109. (0,25 п.л.);

18. *Джамирзе, Б.Ю.* Отдельные вопросы нормативно-правового регулирования аннулирования лицензии, выданной юридическому лицу / Б.Ю. Джамирзе // О некоторых вопросах и проблемах современной юриспруденции: сборник научных трудов по итогам международной научно-

практической конференции (г. Челябинск, 11 июля 2017 г.). Челябинск: Инновационный центр развития образования и науки, 2017. С. 56-59. (0,25 п.л.);

19. *Джамирзе, Б.Ю.* Отдельные вопросы административной ответственности юридических лиц за нарушения лицензионных требований / Б.Ю. Джамирзе // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. по материалам III Саратовских административно-правовых чтений (Международ. науч.-практ. конф.) (Саратов, 28-29 сентября 2017 г.) / под ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2017. С. 111-114. (0,26 п.л.).

ДЖАМИРЗЕ Бэла Юнусовна

Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в
связи с нарушениями лицензионных требований

Автореферат

Подписано в печать

Усл. печ. л. 1,2. Тираж 180 экз. Заказ

Адрес типографии