

На правах рукописи

Хакимов Эмиль Ильфатович

**САНКЦИИ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ
(ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2020

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

Научный руководитель – Белоусов Сергей Александрович
доктор юридических наук, доцент

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
профессор департамента магистратуры
ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный
университет»

Липинский Дмитрий Анатольевич

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры теории и истории права
и государства ФГАОУ ВО «Волгоградский
государственный университет»

Рудковский Виктор Анатольевич

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Пензенский государственный
университет» (Юридический институт)**

Защита состоится «21» декабря 2020 года в 14 часов 30 минут на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте <http://ssla.ru> ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «20» октября 2020 года.

Учёный секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук,
доцент



В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема соблюдения и исполнения предписаний законодательства перманентно присуща любой правовой системе. Особенно остро она стоит в тех социумах, которые находятся в условиях неустойчивого экономического роста, постоянного неблагоприятного внешнеполитического воздействия и вовлечены в процессы существенных преобразований юридического характера. Именно в подобных условиях находится в настоящий момент российское общество, испытывая на себе одновременное действие ряда внутренних и внешних неблагоприятных факторов, что не может не сказываться на общем уровне состояния законности и правопорядка в социуме. Ввиду этого актуальность и практическая значимость исследования теоретических вопросов охраны права посредством механизмов установления и реализации обширной и сложно дифференцированной системы юридических санкций существенно возрастают, достигая своего апогея и в результате недружественного действия со стороны ряда зарубежных партнеров в отношении России в виде незаконного наложения односторонних санкций вопреки общепризнанным нормам международного права.

На настоящий момент тема санкций не сходит со страниц бесчисленного количества отечественных и зарубежных СМИ, является предметом многочисленных международных форумов, двух- и многосторонних контактов государств, переговоров глав государств и т.п. Однако для обеспечения беспрепятственного развития экономики, политики и права отдельно взятого общества недостаточно лишь простого противостояния внешним санкциям и иным вызовам. Не меньшее значение имеет формирование надлежащей системы санкционного реагирования посредством права и на внутренние социально вредные или попросту общественно опасные деяния. Отсутствие разветвленного единого комплекса правовых санкций с высокой степенью вероятности чревато подрывом внутригосударственной безопасности и начал законности в социальной жизни, системным разрушением правопорядка.

В значительной части своей деятельности индивиды ведут себя правомерно исходя из сознательного убеждения в целесообразности, полезности и необходимости соблюдения и исполнения нормативных правовых предписаний. При этом по-прежнему общее число правонарушений не имеет устойчивой тенденции к снижению по целому ряду жизненно важных направлений функционирования российского общества. Постоянное же усложнение экономических, политических и социально-культурных связей вызывает устойчивую объективную потребность в адекватном развитии средств их правовой охраны, включая санкции защиты и меры юридической ответственности.

В последние годы неуклонно возрастает число составов дефектных юридических фактов и правонарушений, за наступление или совершение которых российское законодательство предусматривает применение санкции приостановления. В частности, все большее значение приобретают в системе санкционного обеспечения действия права такие меры, как приостановление

деятельности, приостановление исполнения обязательств по договору, приостановление работы по трудовому соглашению и иные. Данный факт находит свое отражение в трудах представителей различных отраслевых юридических наук, что позволяет формироваться комплексу относительно обособленного правового знания об отдельных видах санкций приостановления в российском праве, что, в свою очередь, делает актуальным и теоретически значимым проведение фундаментальных исследований по обобщению накопленного материала и его развитию, дополнению и уточнению в рамках общего учения о санкциях в праве.

Колоссальный массив постоянно умножающихся нормативных, правоприменительных и договорных актов в правовой жизни России, быстро меняющаяся практика их толкования, изменения и применения создают дополнительные трудности в процессе обеспечения их надлежащего действия. Все это продуцирует появление все новых и новых видов ответного правового реагирования на разнообразные отклонения от наличных правовых предписаний, а ускоряющийся темп преобразования общественной жизни в целом, в том числе и благодаря интенсивному внедрению информационных технологий, требует от права использования более «скоростных» средств охраны и защиты. К числу последних, без сомнения, следует отнести санкцию приостановления как одну из наиболее оперативных и «гибких» мер в системе правовых санкций на настоящий момент. Ее несомненным достоинством является и тот факт, что она имеет «мягкий» поражающий эффект, создаваемый в ходе ее применения по отношению к правам, имуществу, личности или деятельности правонарушителя, позволяя фактически в любой момент прекратить ее действие, сняв тем самым налагаемые правовые ограничения с физического или юридического лица.

Таким образом, санкция приостановления – одна из немногих правовых мер охраны, которая имеет обратимый характер, позволяя механизму правового регулирования на время «заморозить» негативно развивающуюся юридическую ситуацию в целях обеспечения организационной, технической, экономической или юридической возможности исправления допущенного нарушения.

В отраслевых правовых исследованиях санкция приостановления вызывает повышенный интерес. Однако по настоящий момент в юридической литературе отсутствует единство во взглядах на вопросы понятия приостановления в праве, его природы, функционально назначения и отнесения к тому или иному классу юридических феноменов. Кроме того, в сложившейся юридической практике имеется немало число проблемных «зон» в плане настройки и функционирования эффективного механизма реализации, обозначенного в названии темы исследования вида санкции.

Все вышеизложенное с необходимостью требует от отечественной юридической науки проведения комплексных фундаментальных исследований по формированию общетеоретического понятия «санкция приостановления в праве», проведения четкой его научной классификации, выяснению функциональной природы, места и роли в общей системе правовых санкций в целом. При этом следует констатировать в настоящий момент отсутствие целостной доктринальной концепции санкции приостановления в праве, как на уровне

общей теории государства и права, так и на уровне специальных отраслевых юридических наук. На практике же потенциал санкции приостановления реализуется далеко не в полной мере в рамках целого ряда отраслей российского законодательства – например, конституционного, трудового, семейного, финансового, налогового и других.

В системе инструментов охраны права наряду с классическими наказаниями в виде штрафа, лишения права, ограничения и лишения свободы, выговором, увольнением и иными особую функциональную роль играет именно санкция приостановления. Ее отличительной особенностью является и то, что она может быть использована и в качестве средства защиты права, и в качестве особого рода наказания. Диалектическая сущность рассматриваемого правового инструмента требует более пристального внимания как со стороны ученых-правоведов, так и со стороны практикующих юристов, ибо в реальной правовой действительности оба указанных аспекта санкции приостановления должны находить свое сбалансированное применение, что порой вовсе не учитывается ни в юридической литературе, ни в складывающейся судебной и иной правоприменительной практике.

Действующее российское законодательство далеко не во всех случаях дает точные указания о том, кто, как и по каким основаниям правомочен применять санкцию данного вида. В этой связи одной из важнейших задач Российского государства выступает формирование полноценной правовой политики по обеспечению охраны и защиты права в том числе и посредством расширения использования санкции приостановления. Именно по данной причине представляется актуальным и научно-практически значимым внедрение в понятийные ряды теории права научной абстракции «санкция приостановления в праве». Юридическая доктрина нуждается в теоретических знаниях о ее природе, реализуемых функциях и специфике практики ее применения.

Отмеченные выше обстоятельства определяют актуальность и научно-практическую значимость тематики диссертационного исследования. Доктринальное учение о санкциях и юридической ответственности требует своего дальнейшего развития и дополнения, в том числе и посредством комплексного изучения санкции приостановления в российском праве.

Степень научной разработанности темы. Системе средств охраны права, включая также и инструменты его защиты, посвящено немалое число трудов как в общей теории права, так и в рамках специальных отраслевых юридических наук. Понятие санкций в праве, их научная классификация и функциональная характеристика, наряду с проблемами юридической ответственности в целом, являются одними из узловых вопросов в отечественной юриспруденции.

От степени проработанности категории «санкция приостановления в праве», установления ее функционального предназначения зависит полнота и целостность всего учения о правовых санкциях. Кроме того, успешное разрешение данных вопросов способствует расширению теоретического знания о специфике дефектных юридических фактов как основаниях применения данной санкции в качестве меры защиты права, содействует ограничению в теории и на практике

ее от иных схожих мер правового реагирования на отклоняющееся юридически значимое поведение. Именно поэтому данная проблема всегда находилась в поле зрения ученых-правоведов в том или ином ракурсе.

Проблемам санкции и правового приостановления уделяли внимание в своих трудах еще в дореволюционный период следующие ученые-юристы: Н. Анненков, Д.Д. Grimm, А.А. Жижиленко, С.П. Мокринский, К.П. Победоносцев, В.Б. Станкевич, И.Я. Фойницкий и другие. Они заложили основы понимания санкции, наказания, охраны и защиты права, их видового разнообразия и сложной юридической природы в отечественной юриспруденции.

Ряд значимых положений о природе и сущности санкции приостановления в праве высказан в общетеоретических работах таких исследователей, как: С.С. Алексеев, М.И. Байтин, С.Н. Братусь, В.М. Ведяхин, О.С. Иоффе, В.Б. Исаков, А.В. Краснов, В.Н. Кудрявцев, О.Э. Лейст, А.В. Малько, Н.И. Матузов, П.Е. Недбайло, А.С. Пиголкин, И.С. Самощенко Э.А. Сатина, М.Д. Шаргородский и др.

В отраслевых юридических науках вопросы приостановления в праве получили определенное раскрытие при освещении проблем оперативных (или организационных санкций), в ходе изучения специфики отдельных видов юридической ответственности или средств правовой защиты. В рассмотрении отмеченных проблемных вопросов особенно преуспели следующие авторы: Л.Ф. Бадыков, Ю.Г. Басин, Д.Н. Бахрах, С.А. Бодункова, М.И. Брагинский, Е.В. Бриных, Р.А. Брунер, В.В. Витрянский, В.П. Грибанов, А.Г. Диденко, Ю.С. Жицинский, Г.Р. Игбаева, Т.А. Избиенова, Т.И. Илларионова, М.С. Карпов, В.М. Кархалев, Т.Е. Каудыров, М.И. Клеандров, В.Н. Комлев, И.В. Максимов, Г.Г. Минашкин, В.А. Ойгензихт, А.А. Резникова, О.Н. Садиков, С.В. Сарбаш, М.Н. Семякин, Г.Я. Стоякин, Е.В. Терюков, З.Р. Шакирова, А.П. Шергин, Т.С. Шохина, А.А. Целищев, В.Ф. Яковлев и многие другие.

В общей теории права по настоящий момент отсутствуют комплексные монографические работы, посвященные непосредственно вопросам трактовки правового приостановления в качестве особого рода санкции. Наиболее близкой работой к обозначенной тематике является диссертационное исследование, выполненное Бекиным А.В. – Приостановления как средства правового регулирования: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. Однако автором настоящей работы избран несколько иной ракурс рассмотрения приостановления в праве, который так и не был затронут в обозначенной выше работе. А.В. Бекин сосредоточил свои усилия преимущественно на инструментальном подходе в оценке правового приостановления, опустив при этом проблемы его закрепления в плане структурного построения нормы права. Без внимания исследователя остались и такие вопросы, как специфика и критерии подразделения санкции приостановления на два типа – защитные и карательные. На наш взгляд, не подверглись достаточно полному раскрытию и основания применения санкции приостановления в праве с учетом концепции подразделения всего массива отклонений от нормативных правовых предписаний на две большие группы – дефектные юридические факты и правонарушения.

Еще одной общетеоретической работой по смежной проблематике выступает исследование – Фролова А.А. Приостановление действия нормативных правовых актов в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. Нижний Новгород, 2005. Как следует из названия, автор названного комплексного труда затронул лишь приостановление нормативных правовых актов, обозначив ряд узловых моментов в понимании данной стадии динамики действия нормативно-правовой материи. Проблема же санкции приостановления в праве как таковой в работе А.А. Фролова не получила обстоятельного раскрытия.

Объектом исследования являются урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся в ходе установления и реализации уполномоченными субъектами мер правового приостановления.

Предметом исследования выступают имеющиеся в юридической науке представления о правовом приостановлении и способах его формально-юридического закрепления в содержании и структуре нормы права, понятие санкции приостановления, его классификация, а также наиболее общие закономерности формирования и применения мер юридического приостановления в российской правовой системе.

Целью исследования является разработка основ общетеоретической концепции санкций приостановления в российском праве, комплексно отражающих их понятие, природу, основания дифференциации, порядок применения, место и роль в системе правовых санкций.

Исходя из поставленной цели, **основными задачами исследования** выступают:

- уточнение понятия, сущности и функциональной природы санкций в праве;
- формирование авторского понятия «санкция приостановления в праве» и выделение его характерных признаков;
- предложение авторской классификации санкций приостановления в российском законодательстве;
- ограничение понятия санкции приостановления от смежных юридических категорий;
- рассмотрение санкции приостановления в качестве особой разновидности мер защиты и обеспечения в российском праве;
- определение понятия приостановления в качестве особого вида наказания в праве, а также уяснения его места и роли в системе правовых наказаний в целом;
- структурный анализ механизма реализации санкции приостановления с учетом специфики ее основных двух типов;
- обобщение и критическая оценка основных предложений по дальнейшему совершенствованию практики установления и применения санкции приостановления в российской правовой системе.

Методологическая основа исследования. Основополагающим методом исследования санкций приостановления в российском праве выступила материалистическая диалектика, которая позволила раскрыть экономическую обусловленность дальнейшей трансформации системы правовых санкций, а также продемонстрировать их диалектическую взаимосвязь с иными инструментами правового регулирования. В ходе исследования в качестве методологических принципов познания были использованы идеи: о диалектике взаимосвязи объективно противоправного (невиновного) нарушения права и санкции приостановления в виде ответной реакции на него; о соразмерности правонарушения и санкции приостановления как особого вида наказания; о взаимосвязи частных и публичных начал в законодательном установлении и практическом применении данной санкции; о переходе количества в качество в процессе эволюции института приостановления в российском праве. Наряду с этим нашли применение в работе и общенаучные методы: логический и исторический; системный и структурно-функциональный. Был использован формально-юридический метод в целях толкования ряд норм российского законодательства, обеспечиваемых санкцией приостановления. Сравнительно-правовой метод послужил инструментом для проведения сопоставления различных видов санкций в российском праве, а также в ходе отграничения санкций приостановления от иных схожих инструментов охраны права.

Теоретическую основу исследования составил целый ряд фундаментальных трудов по общей теории права и специальным отраслевым юридическим наукам, затрагивающих прямо или косвенно вопросы понятия, природы и функционального назначения санкций в российском праве, мер охраны и защиты права, правонарушения и юридической ответственности. Основные положения и выводы в работе сделаны посредством обобщения накопленного теоретического знания в рамках таких наук, как конституционное, административное, уголовное, гражданское, финансовое, трудовое, семейное право.

Нормативную и эмпирическую базу исследования образуют следующие источники: Конституция Российской Федерации; федеральные законы; подзаконные нормативные правовые акты. Анализу подверглись отдельные утратившие силу нормативные правовые акты, предусматривавшие использование приостановления в качестве особого вида санкции и ряд материалов правоинтерпретационной и правоприменительной практики по обозначенным в диссертации вопросам.

Научная новизна исследования определяется, прежде всего, авторским подходом к рассмотрению природы приостановлений в праве с позиций структурного строения нормы права и охранительного предназначения данного инструмента. Предлагаются системно изложенные основы общетеоретической концепции, согласно которым приостановление рассматривается в качестве особого рода санкций в праве, выполняющих пресекательную, организующую, обеспечительную и карательную функцию в механизме правового регулирования. Такой концептуальный подход позволил определить форму структурного закрепления приостановлений в нормах права, установить их охранительную

природу и произвести разграничение со смежными правовыми явлениями – прекращением, дисквалификацией, лишением специального права и другими. Обоснование данной доктринальной конструкции позволило уточнить место и роль приостановления в системе санкций российского права, определить критерии для дифференциации мер приостановления на различные группы, выделить основные характерные черты данного правового института.

Феномен приостановления в праве характеризуется многогранностью и наличием множества связей как с другими средствами охраны права, так и с иными правовыми явлениями. В данной работе не представлялось возможным раскрытие всех проявлений приостановления в механизме правового регулирования. В этой связи усилия были сконцентрированы в исследовании на вопросах приостановления в качестве особого рода санкции российского права.

На защиту выносятся следующие **основные положения**:

1. Предлагается авторское определение понятия санкции приостановления в российском праве как разновидности межотраслевых мер реагирования на правонарушение или невиновное отступление от предписаний права (дефектный юридический факт), выражающихся во временном прекращении деятельности, действия правового акта, юридического процесса, исполнения договора, а также во временном отстранении от исполнения служебных (или трудовых) отношений и в иных схожих последствиях в целях обеспечения защиты прав субъектов, справедливого и законного разрешения дела, а также наказания виновных.

2. Научно значимой признается классификация санкций приостановления в праве по следующим основаниям: по отраслевой принадлежности и предмету охранительного воздействия; по форме выражения; в зависимости от формы их реализации; по временным границам реализации; по характеру и сфере действия; по территориальному действию.

Особое место отводится функциональной дифференциации санкций приостановления в российском праве. По функциональной роли они подразделяются на два основных типа – карательные и правозащитные. Одновременно выявляется доминирование в частном праве санкций приостановления как правозащитного инструмента, а в публичном как меры ответственности, носящей штрафной (карательный) характер.

3. Формулируется уточненное определение защиты права, которая представляет собой относительно самостоятельную подсистему охранительных средств, применяемых на началах риска за совершение объективного противоправного нарушения предписаний норм или в случае наступления иного дефектного юридического факта в целях восстановления права, пресечения или предупреждения подобных отклонений, организации условий для обеспечения надлежащей реализации юридических обязанностей.

Уяснение специфики природы системы защиты права позволяет глубже проникнуть в сущность санкции правового приостановления в качестве неотъемлемой составной части данной системы. Доказывается, что в системе защиты права санкции приостановления по своей функциональной роли следует относить к группе оперативно-организационных санкций.

4. Делается вывод о том, что такие организационно-обеспечительные меры, как удержание вещи, приостановление встречного исполнения, безакцептное списание суммы долга, отказ от принятия ненадлежащего исполнения, приостановление трудового договора и другие имеют явно защитный характер, не содержат в себе ни наказания, ни карательной ответственности. При этом термин «санкция» обладает более широким смысловым содержанием нежели просто меры наказания, что позволяет относить средства защиты также к числу правовых санкций с той разницей, что карательные санкции применяются исключительно за совершенное правонарушение с обязательным учетом вины, а санкции защиты могут реализовываться как самостоятельно в случае возникновения дефектного юридического факта (нарушения нормы права вне зависимости от вины), так и совместно с мерами юридической ответственности в целях восстановления нарушенного права и компенсации причиненного ущерба или вреда здоровью.

5. Доказывается, что дополнительным существенным моментом раскрытия природы санкции приостановления в качестве особого правозащитного инструмента выступает то, что она сопряжена с проблемой минимизации рисков в механизме правового регулирования. Особенно отчетливо данная черта санкции приостановления проявляется в тех сферах правового регулирования, где используются договорные начала. Следовательно, санкция приостановления выполняет две функции в рамках защиты права: 1) позволяет минимизировать риски неисполнения обязательств одной из сторон договора; 2) ограничивает нарушителя договорных предписаний и косвенно «стимулирует» его к скорейшему исправлению допущенных недостатков в исполнении взятых на себя договорных обязательств в целях получения встречного исполнения.

6. Определяется, что структура механизма реализации санкции приостановления как меры защиты включает в себя следующие составляющие:

- фактические основания применения санкции – правоприостанавливающие факты, отличающиеся от классического правонарушения оценкой его не на началах вины, а с позиции конструкции риска в праве;

- нормативные основания – соответствующие нормы закона или предписания договора, устанавливающие возможность применения данного вида санкций;

- уведомление нарушителя со стороны управомоченного лица о применении санкции приостановления;

- фактические действия управомоченного лица по приостановлению дальнейшего движения правоотношения;

- гарантии от неправомерного использования приостановления в виде возмещения убытков, компенсации и т.п.;

- фактические действия нарушителя по исправлению дефектности исполнения возложенных на него юридических обязанностей;

- завершение действия санкции приостановления либо ее замена на санкцию прекращения договора (правоотношения) в случае продолжения неисполнения обязательств контрагентом;

– средства обжалования действий по незаконному приостановлению в судебном порядке.

7. Уточняется вопрос о взаимосвязи понятий «санкция» и «правовое наказание». Дополнительно аргументируется неразрывная связь отражаемых ими юридических явлений. Подчеркивается недостаточность указания в теории права на то, что понятие санкции шире категории наказания хотя бы в силу того, что первое не исчерпывается лишь мерами карательного правового воздействия, а может содержать и разнообразные меры защиты. Отличие между анализируемыми понятийными конструкциями заключается и в том, что меры наказания получают свое формально-юридическое закрепление именно в таком структурном элементе нормы права, как санкция. Следовательно, меры наказания составляют фактическое содержание такой разновидности санкций в праве, как карательные (или штрафные). Именно поэтому предлагается приостановление деятельности в публичном праве именовать с определенными оговорками особым видом карательной санкции, выполняющей функции наказания в механизме публично-правового регулирования.

8. Исторический экскурс в рассмотрении приостановления как особого вида правового наказания позволяет сделать следующие *выводы*:

– изначально в истории развития российского законодательства не предусматривалось четкой градации правового приостановления на меры защиты и меры наказания;

– в советские годы доминировал внесудебный порядок реализации санкции приостановления в публичном праве;

– советское законодательство наделяло широкий круг органов исполнительной власти правом применения данной санкции в отношении организаций-нарушителей;

– значительная часть нормативно-правовых актов не содержали четкого указания на основания и порядок применения приостановления в качестве меры наказания;

– начиная с дореволюционного периода и по настоящий момент, для российского законодательства характерна тенденция расширения сферы применения санкции приостановления в качестве меры наказания и средства защиты;

– в отечественной юридической литературе не сформировалась единая позиция по вопросу соотношения наказания в виде приостановления деятельности с иными наказаниями – лишением специального права, дисквалификацией.

9. Предлагается авторская дефиниция понятия приостановления как карательной санкции. Под приостановлением-наказанием в праве следует понимать особую разновидность мер основного карательного правового воздействия, применяемую в отношении виновного лица, совершившего правонарушение, выражающуюся во временном полном или частичном приостановлении деятельности физического или юридического лица, либо во временном запрете эксплуатации определенных объектов, которая направлена на

охрану жизни и здоровья человека, обеспечение общественной и государственной безопасности.

Аргументируется утверждение о том, что приостановление, как мера наказания, является составной частью единой целостной системы наказаний в российском праве и, соответственно, должна также, как и другие карательные санкции, отвечать ряду критериев-принципов, обозначенных в диссертации.

10. Обосновывается тезис о том, что сложившаяся в настоящий момент в России практика установления и реализации санкции приостановления в публичном праве характеризуется недостаточной степенью регламентации как оснований применения обозначенной меры, так и самой процедуры ее наложения и фактического исполнения. Обобщая достижения отраслевых юридических наук по вопросам механизма реализации санкции приостановления деятельности как особого рода наказания, выделяется ряд проблемных «зон» в его установлении и функционировании, а также определяются наиболее перспективные средства их разрешения.

Научно-теоретическое и практическое значение работы. Исследование проведено с учетом реальных потребностей социальной практики в законодательном установлении и последующем применении санкции приостановления в российском праве. Учтены современные тенденции по законодательному расширению сферы приложения санкций в качестве инструментов охраны права по отношению к субъектам экономических отношений. Содержащиеся в диссертации положения и выводы призваны способствовать дополнению, уточнению и дальнейшему развитию таких разделов науки общей теории государства и права, как: правонарушение и юридическая ответственность; защита права и невиновное нарушение правовых предписаний; норма права и ее структурное строение.

Кроме того, результаты общетеоретического исследования проблемы санкции приостановления в российском праве могут быть востребованы в ряде отраслевых юридических наук в ходе осмысления проблем санкций права, отраслевых видов юридической ответственности. Отдельные положения диссертации можно предложить использовать в ходе преподавания учебных дисциплин «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права».

В целях совершенствования правотворческой и правоприменительной практик предлагается ряд направлений и мер по коррекции механизма законодательного установления и практической реализации санкций приостановления в праве.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы работы докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры теории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная академия права». Соискатель по проблемным аспектам темы принимал участие в дискуссиях в рамках научно-методологических семинаров, проводимых в Саратовском филиале Института государства и права РАН, а также в иных научных и научно-практических мероприятиях. Наиболее значимые теоретические выводы и обобщения изложены в авторских трудах,

опубликованных в изданиях, включенных в перечень ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования и включает в себя введение, три главы, подразделенные на шесть параграфов, заключение и список используемой литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертации; выявлены объект и предмет исследования; обозначена степень научной разработанности темы; изложены методологическая основа; теоретическая и практическая значимость диссертации; приведена нормативно-правовая и эмпирическая база исследования; раскрыта научная новизна и сформулированы основные положения, выносимые на защиту; указаны данные об апробации результатов исследования.

Глава первая «Теоретико-методологические подходы к изучению санкций норм российского права» направлена на установление отправных теоретико-методологических начал исследования санкций правовых норм, уточнение оснований для их научной классификации, а также на определение системных связей между ними.

В параграфе первом главы первой «Санкция как необходимый элемент нормы права» внимание акцентируется на сопоставлении позиций сторонников и противников трехэлементной структуры нормы права. Приводятся дополнительные аргументы в поддержку точки зрения, согласно которой санкция выступает не атрибутом, а важнейшим обязательным элементом нормы-правила поведения в системе российского права.

Критически анализируется многозначность использования термина «санкция» в отечественной юриспруденции. В целях раскрытия темы исследования более детально рассматриваются в единстве два следующих его значения: как одного из трех структурных элементов нормы права; как меры определенного воздействия на субъекта в случае нарушения им правового предписания.

Вопрос о строении нормы права относится к числу особо дискуссионных в отечественном правоведении, и далеко не все авторы разделяют позицию о трехэлементной структуре юридической нормы. В научной и учебной литературе наличествуют разнообразные точки зрения: от рассмотрения санкции в качестве обязательного элемента любой нормы до признания ее лишь атрибутом правовой нормы или вовсе отрицания их наличия у целого ряда юридических предписаний. Встречаются суждения, что санкция присуща только охранительным нормам права и отсутствует у регулятивных. Рассматриваемая дискуссия длится уже не один десяток лет, но единой общепризнанной позиции так и не выработано по настоящий момент.

Среди всего многообразия воззрений на структурное содержание нормы права доминируют две соперничающие точки зрения – двухэлементного и трехэлементного состава. В работе под критическим углом сопоставляются обе конкурирующие теории. В качестве отправного положения в исследовании избирается понимание нормы-правила поведения в праве в виде трехэлементной

структуры, содержащей в качестве одного из обязательных элементов санкцию, призванную обеспечивать охрану ее диспозиции.

В завершении параграфа делается вывод о том, что разделение в теории и практике мер обеспечительного правового воздействия и санкции как структурного элемента нормы права вряд ли целесообразно. Именно меры воздействия составляют содержательную сторону понимания правовой санкции, а соответствующий элемент нормы права, получивший свое выражение в статье нормативного правового акта или договора, представляет собой формальную сторону познаваемого единого явления.

Параграф второй главы первой «Классификация и системность санкций норм российского права» посвящен вопросу исследования наиболее значимых для юридической науки и практики оснований дифференциации системы санкций российского права на виды.

Система правовых санкций находится в условиях перманентной трансформации и в идеале должна отвечать наиболее насущным потребностям развития экономической, политической и социально-культурных сфер общественной жизни. Усложнение системных связей наиболее важных социальных отношений в структуре общества с необходимостью вызывает потребность в аналогичных процессах в системной организации права. Утверждается, что разнообразие видов и форм санкционной охраны права увеличивается, а их предметно-функциональные связи усложняются, что является объективной закономерностью правового развития. В последнее время приостановление как инструмент правовой охраны используется все чаще и чаще, растет число юридических приостановлений, а также наблюдаются их качественные изменения.

Автор присоединяется к позиции изложенной В.К. Бабаевым и М.И. Байтиным, согласно которой понятием санкция в праве охватываются следующие явления: инструменты восстановления и защиты права (например, возмещение вреда); меры негативной, ретроспективной юридической ответственности (например, штраф); средства предупредительного воздействия (например, приостановление деятельности); иного рода меры, вызывающие неблагоприятные последствия для субъекта, действующего по собственному усмотрению (так называемый «собственный» правовой урон). Тем самым в объем понятия санкции включаются разнообразные неблагоприятные последствия для субъекта, деяния которого сопряжены с отклонением от установленной в праве модели поведения¹.

Констатируется, что именно более широкий подход к пониманию санкции правовой нормы, отрицающий их трактовку исключительно как мер юридической ответственности и наказания, представляется перспективным и соответствующим современной практике развития системы российского права.

Одним из значимых вопросов учения о санкциях в праве выступает их классификация, решение которого напрямую связано с юридической практикой, ибо позволяет научно обоснованно производить в законодательстве замену

¹ См. подробнее: Нормы советского права. Вопросы теории / под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. Саратов, 1987. С. 106.

санкций одного вида другим, корректировать размер и содержание, устанавливаемых в них мер правового воздействия, учитывать их отраслевую специфику и не допускать неоправданного смешения. Однако классификация правовых санкций должна одновременно сопровождаться их системным исследованием. В сложноорганизованной системе права классификация выступает лишь подготовительным шагом к системному пониманию действия права посредством его санкций.

В диссертации отдельное внимание уделяется вопросу о системных связях санкций в праве: координации, иерархии (управления), взаимной дополнительности и замены. Системный подход позволяет более тщательно подойти к раскрытию видового состава правовых санкций, избежав многочисленных критериев для их классификации, не имеющих значения для понимания их сущности, содержания и системообразующих связей.

Подводя итоги первой главы, делается ряд выводов.

Во-первых, понятие «санкция нормы права» не тождественно категории «меры юридической ответственности». К числу санкций необходимо относить наряду с мерами ответственности и достаточно разнообразную подсистему санкций защитного характера.

Во-вторых, фактическим основанием применения санкций в российском праве выступают не только правонарушения, но и иные отклонения, нарушения предписаний правовых норм, при квалификации которых не учитывается вина, а используются другие критерии оценки противоправного поведения.

В-третьих, весь комплекс санкций в действующем российском законодательстве представляет собой единую сложную систему функционально и предметно дополняющих друг друга мер, которые по характеру и функциональной направленности последствий подразделяются на три большие группы – штрафные (карательные), праввосстановительные и организационно-обеспечительные.

В-четвертых, основанием применения организационных и праввосстановительных санкций в праве выступают деяния, составляющие дефектные фактические составы, квалифицируемые на началах конструкции риска.

В-пятых, санкции приостановления в праве предположительно следует включать как в группу мер защитного характера, так и средств юридической ответственности.

Глава вторая «Санкция приостановления как объект теоретико-правового исследования» посвящена рассмотрению общих вопросов приостановления как средства правового ограничения, понятия санкции приостановления в праве, ее межотраслевого характера. Отдельное внимание уделяется обнаружению общих черт у санкций приостановления в ряде основных отраслей российского законодательства.

В параграфе первом главы второй «Приостановление – разновидность мер правового ограничения» исследуется место и роль приостановления в механизме информационно-психологического действия права.

В качестве отправного методологического положения используется тезис о том, что важнейшим средством, обеспечивающим полноту и эффективность правового воздействия, выступает ограничение. Его роль и значение в рамках информационно-психологического действия права трудно переоценить. Данный инструмент выполняет множественную функциональную нагрузку, наличествует во всех отраслях российского права, обеспечивает реализацию других правовых инструментов и в целом ограждает право от всевозможных его нарушений, а также злоупотреблений им.

Предлагается авторское понимание правового ограничения, которое дополняется с позиции общей теории права таким видом, как санкция приостановления в праве.

Ограничение в праве обладает всеми признаками мер государственного принуждения, поскольку осуществляется преимущественно вне зависимости от воли и желания лица, подвергающегося подобному воздействию, а при необходимости может быть поддержано и силовым действием со стороны государства. Правовые ограничения, выполняя негативную (отрицательную) мотивацию по отношению к собственным интересам адресата нормы права, но для системы правового регулирования призваны играть положительную роль. В конечном счете они призваны обеспечивать социально-полезные интересы общества и государства.

Анализируются различные основания для классификации правовых ограничений на примере российского законодательства. При этом обосновывается, что наибольшее научно-теоретическое и практическое значение имеет в качестве основания классификации правовых ограничений такой критерий, как структурно-нормативный способ их юридической формализации. В зависимости от того, в каком структурном элементе правовой нормы ограничения закреплены, они дифференцируются на факт-ограничение в гипотезе в виде запрета, обязанности в диспозиции и меры наказания или защиты в санкции.

В числе ограничений в праве, схожих по своей природе с запретами и наказаниями, определяются и приостановления, которые фактически представляют собой временный или конкретный запрет на осуществление своих функций в отношении руководителя предприятия, учреждения, иного должностного лица. Приостановление зачастую в механизме правового регулирования не является мерой юридической ответственности, не содержит итоговой юридической оценки содеянного, а лишь создает условия для дальнейшего разрешения дела. Однако приостановление может опираться и на государственное принуждение, поскольку субъектом его применения выступают контролирующие, надзирающие органы государственной власти или суд, которые фактически временно останавливают дальнейшее движение правоотношений, «замораживают» его, что позволяет предотвратить возможные негативные последствия.

Приостановление как правовое средство обладает определенной долей пластичности и обратимостью в его применении, действуя на определенный срок, оно может быть отменено без особых негативных побочных последствий для механизма правового регулирования. Примером чего может служить

приостановление деятельности какого-либо предприятия или учреждения вплоть до момента устранения допущенного им нарушения. Ввиду данного факта санкции приостановления имеют немалый регулятивный и охранительный потенциал.

Подчеркивается, что за последнее десятилетие роль и значение юридического приостановления заметно повысились, что выражено, в том числе и в ряде законодательных изменений, затрагивающих такие отрасли российского права, как административное, трудовое право и гражданское право.

Обращается внимание на тот факт, что гипотетически можно приостановить любую деятельность, включая и юридическую, в любой момент времени по разнообразным основаниям. Однако накопленный в рамках юридической практики опыт свидетельствует о том, что отдельные виды действий и деятельности могут быть только прекращены, другие как прекращены, так и приостановлены, третьи – отложены или прерваны на короткий промежуток времени, а некоторые действия, акты требуют исключительно отмены. Становится очевидной проблема определения функциональной специфики каждого из обозначенных инструментов корректировки юридической деятельности, отдельных действий (актов) в рамках системы правового ограничения. Приостановление в ряду средств правового реагирования на те или иные препятствия в работе механизма действия права выполняет особую функцию защитного характера, позволяя сэкономить правовые ресурсы, минимизировать риски дальнейшего ухудшения ситуации и увеличения количества или качества негативных последствий нарушения права.

Параграф второй главы второй «Приостановление в праве как общетеоретическое понятие и межотраслевая санкция в российском законодательстве» направлен на раскрытие вопросов понятия и природы приостановления как санкции в российском праве, его соотношения с иными средствами охраны права.

Санкция приостановления достаточно широко применяется и в публичном, и в частном праве. Несмотря на ряд отраслевых различий приостановление имеет общую функционально-правовую природу, относится к важнейшим средствам защиты права и позволяет создать условия для исправления тех или иных дефектов (нарушений) в механизме правового регулирования.

Дается межотраслевая характеристика санкции приостановления по российскому законодательству. Обобщаются знания о данном виде санкции в науках конституционного, административного, гражданского, трудового, экологического, процессуального права и в ряде иных.

В общетеоретическом аспекте выделяются следующие характерные черты санкций приостановления в российском праве:

- имеют межотраслевой характер (присущи целому ряду материальных отраслей права и отраслям процессуального права в особенности);
- обладают формальной определенностью, четкой формой своего выражения и закрепления в соответствующих статьях нормативно-правовых актов, положениях нормативных и индивидуальных правовых договоров;

– по содержанию представляют собой временное прекращение юридически значимой деятельности, действия правового акта, юридического процесса, правового режима, осуществления субъективных прав и исполнения юридических обязанностей;

– по степени использования принуждения относится к так называемым «промежуточным» санкциям (чем отличаются от санкции прекращения или санкции ничтожности, которые имеют «окончательный» характер);

– в информационно-психологическом плане выступают разновидностью правовых ограничений, наряду с запретами, обязанностями;

– в инструментальном плане представляют собой особый вид средств правового регулирования, сопряженный с соответствующей стадией в динамике реализации правоотношения, основанием применения которого выступает группа юридических фактов и фактических составов, имеющих в своем содержании исправимый дефект, функционально направленных на пресечение негативного действия подобных нарушений, их исправление и предупреждение в будущем, а в отдельных случаях выступающие специфическим средством-наказанием за совершенное правонарушение;

– их реализация облечена в установленную законом или договором процессуальную или процедурную форму, т.е. реализуется в двух формах – правоприменительной (последняя подразделяется на судебную и административную) и договорной (например, в гражданском, трудовом праве);

– характеризуются определенными временными рамками действия, носят длящийся характер, границы которого устанавливаются указанием на максимальный срок применения или на определенное событие (или действие), при наступлении которых рассматриваемая санкция снимается (как правило санкция приостановления прекращает свое действие при устранении обстоятельств, запустивших ее в рамках механизма правового регулирования);

– реализуются посредством последовательного прохождения следующих стадий: установления фактической основы их применения; юридической квалификации – определения нормативно-правовой основы их действия; стадии наложения в отношении определенных субъектов; непосредственного действия; снятия и возобновления деятельности, действия правового акта, движения правоотношения или заменой на иные санкции – прекращения, отмены, недействительности и т.д. (при их успешной реализации движение правоотношений, приостановленная деятельность или действие правового акта возобновляется, а в случае несрабатывания за ними следует применение санкции прекращения деятельности, отмены действия правового акта, прекращение правоотношения);

– наделены двойственной функциональной направленностью, а именно призваны обеспечивать действие диспозиций норм права в качестве особого рода мер защиты, а также выполнять роль своеобразного наказания (комплексно выполняют охранительную функцию, включая ее подфункции – защитную и карательную, которые, в свою очередь, разделяются на превентивную, пресекательную и обеспечительную);

– характеризуются широким кругом субъектов их применения, в качестве последних могут выступать административные органы, суды, органы управления предприятием, учреждением, организации, граждане в целях защиты своего субъективного права (например, кредитор по договору, работник в целях защиты своих трудовых прав) и др.;

– служат ориентирующим сигналом со стороны государства о недопустимости определенного варианта поведения, о необходимости исправления дефектного юридического факта или пресечения противоправного поведения.

Предлагается авторская дефиниция санкций приостановления в российском праве как разновидности межотраслевых мер реагирования на нарушение права (в виде юридического факта или правового акта с дефектом, а также в виде правонарушения), сущность которых выражается в содержательном плане во временном прекращении деятельности, действия правового акта, юридического процесса, исполнения договора, а также во временном отстранении от исполнения служебных (или трудовых) отношений и в иных схожих последствиях в целях обеспечения защиты прав субъектов, справедливого и законного разрешения дела или в целях наказания виновных.

Проводится классификация санкций приостановления в праве по ряду научно значимых оснований:

1) по отраслевой принадлежности и предмету охранительного воздействия – на конституционные, административные, гражданские, финансовые, гражданско-процессуальные, уголовно-процессуальные, уголовно-исполнительные и иные;

2) по функциональной роли – карательные и правозащитные, подразделяемые, в свою очередь, на организационно-обеспечительные, пресекательные и превентивные;

3) в зависимости от формы их реализации – на правоприменительные (административные или судебные) и договорные;

4) по форме выражения – предусмотренные законом, подзаконным актом, актом местного самоуправления, локальным нормативным актом, договором;

5) по временным границам реализации – приостановления, установленные на определенный срок, и приостановления, применяемые до устранения допущенных нарушений, наступления определенных событий, совершения действия, вынесения документа и т.п.;

6) по характеру и сфере действия – общие и специальные;

7) по территориальному действию – международные, федеральные, региональные, муниципальные и локальные.

Особое место отводится функциональной дифференциации санкций приостановления в российском праве. По функциональной роли они подразделяются на два основных типа карательные и правозащитные. Одновременно выявляется доминирование в частном праве санкций

приостановления как правозащитного инструмента, а в публичном как меры ответственности, носящей штрафной (карательный) характер.

Третья глава «Функциональная характеристика санкций приостановления в праве» посвящена исследованию двух важнейших функций санкции приостановления – функции защиты и штрафного (карательного) воздействия.

Параграф первый главы третьей «Санкции приостановления – особая разновидность мер защиты и обеспечения в российском праве» направлен на раскрытие вопросов о понятии и природе приостановления как санкции защиты права, ее соотношения с иными оперативными санкциями в российском законодательстве.

Формулируется уточненное определение защиты права, которая представляет собой относительно самостоятельную подсистему охранительных средств, применяемых на началах риска за совершение объективного противоправного нарушения предписаний норм или в случае наступления иного дефектного юридического факта в целях восстановления права, пресечения или предупреждения подобных отклонений, организации условий для обеспечения надлежащей реализации юридических обязанностей.

Уяснение специфики природы системы защиты права позволяет глубже проникнуть в сущность санкции правового приостановления в качестве неотъемлемой составной части данной системы. Делается вывод о том, что такие организационно-обеспечительные меры, как удержание вещи, приостановление встречного исполнения, безакцептное списание суммы долга, отказ от принятия ненадлежащего исполнения, приостановление трудового договора и другие имеют явно защитный характер, не содержат в себе ни наказания, ни карательной ответственности. При этом термин «санкция» обладает более широким смысловым содержанием нежели просто меры наказания, что позволяет относить средства защиты также к числу правовых санкций с той разницей, что карательные санкции применяются исключительно за совершенное правонарушение с обязательным учетом вины, а санкции защиты могут реализовываться как самостоятельно в случае возникновения дефектного юридического факта (нарушения нормы права вне зависимости от вины), так и совместно с мерами юридической ответственности в целях восстановления нарушенного права и компенсации причиненного ущерба или вреда здоровью.

Доказывается, что в системе защиты права санкции приостановления по своей функциональной роли следует относить к группе оперативно-организационных санкций.

Анализируя вопрос о так называемых оперативных санкциях, обосновывается идея о приоритетности системного подхода в его решении. Оперативные санкции являются подсистемой в системе санкций российского права. При этом простой формально-логический прием в делении санкций на виды не позволяет в полной мере раскрыть их специфическую природу в сопоставлении друг с другом. Утверждается, что классификация оперативных санкций путем их простого перечисления обладает незначительной ценностью в

научном и практическом плане. Позиция о подразделении рассматриваемых санкций по функциональной роли на оперативно-организационные и оперативно-имущественные представляется наиболее предпочтительной. Санкция приостановления относится к первой из названных групп. Термин «организационные» звучит в трудах исследователей не менее часто, чем «оперативные». Аргументируется, что приоритет все же следует отдавать первому термину при характеристике санкций приостановления защитного типа в российском праве.

Устанавливается ряд наиболее характерных признаков санкции приостановления защитного типа: представляют собой организационно-обеспечительные меры, создающие правовые условия для надлежащего исполнения юридических обязанностей, закрепленных в охраняемой ими диспозиции регулятивной нормы права; являются разновидностью мер защиты права; осуществляются как посредством самостоятельной реализации субъектами правоотношений, так и при помощи обращения в судебные и иные органы за защитой; носят временный характер и завершаются по исправлению допущенного дефекта исполнения юридической обязанности либо заменяются на санкцию прекращения правоотношения; выступают средством ограничения в праве, ибо создают для нарушителя негативные условия удовлетворения его интереса, либо вообще временно препятствуют его удовлетворению; не являются мерами юридической ответственности, наказания ввиду отсутствия у них цели кары и возложения дополнительных обременений, также не являются и мерами восстановления права; сопровождают такую стадию движения правоотношения в виде его приостановления; предусматриваются законом или договором; имеют в качестве основания своего применения особую группу юридических фактов, отличных от правонарушений, состав которых включает в себя не вину, а конструкцию риска; могут вызывать негативные имущественные последствия лишь косвенно, побочно, что не является их основной задачей; выполняют такие специализированные функции в механизме правового регулирования, как регулятивно-организационную, защитно-организационную и превентивную в рамках охранительной функции права, а также ряд более общих функций – социального контроля, ограничительную, информационную и воспитательную; реализуются в рамках определенного процедурного механизма.

Дополнительным существенным моментом раскрытия природы санкции приостановления в качестве особого правозащитного инструмента выступает то, что она сопряжена с проблемой минимизации рисков в механизме правового регулирования. Особенно отчетливо данная черта санкции приостановления проявляется в тех сферах правового регулирования, где используются договорные начала. Делается вывод, что санкция приостановления выполняет две функции в рамках защиты права: 1) позволяет минимизировать риски неисполнения обязательств одной из сторон договора; 2) ограничивает нарушителя договорных предписаний и косвенно «стимулирует» его к скорейшему исправлению допущенных недостатков в исполнении взятых на себя договорных обязательств в целях получения встречного исполнения.

Далее в диссертации затрагивается проблема гарантий (условий) должной реализации правового приостановления как меры защиты, которые условно подразделяются на две группы: 1) средства, обеспечивающие надлежащую форму законодательного закрепления приостановлений; 2) средства, содействующие их наиболее полному и точному применению на практике, включая меры судебного обжалования и защиты, прокурорского надзора и иных.

Определяется, что структура механизма реализации санкции приостановления как меры защиты включает в себя следующие составляющие:

- фактические основания применения санкции – правоприостанавливающие факты, отличающиеся от классического правонарушения оценкой его не на началах вины, а с позиции конструкции риска в праве;

- нормативные основания – соответствующие нормы закона или предписания договора, устанавливающие возможность применения данного вида санкций;

- уведомление нарушителя со стороны управомоченного лица о применении санкции приостановления;

- фактические действия управомоченного лица по приостановлению дальнейшего движения правоотношения;

- гарантии от неправомерного использования приостановления в виде возмещения убытков, компенсации и т.п.;

- фактические действия нарушителя по исправлению дефектности исполнения возложенных на него юридических обязанностей;

- завершение действия санкции приостановления либо ее замена на санкцию прекращения договора (правоотношения) в случае продолжения неисполнения обязательств контрагентом;

- средства обжалования действий по незаконному приостановлению в судебном порядке.

Параграф второй главы третьей «Санкция приостановления в системе наказаний российского права» посвящен понятию и особенностям законодательного установления и практического применения приостановления в качестве вида наказания по российскому праву.

Выявляется тот факт, что несмотря на общее доминирование приостановления в российском законодательстве в качестве санкции-защиты, в последние годы заметно возросло значение приостановления в качестве особого вида наказания. В механизме публично-правового регулирования законодатель весьма широко применяет санкцию приостановления не только в организационно-обеспечительных, но и карательных целях. Однако в юридической теории и на практике возникает немало проблем по определению специфики приостановления в системе правовых наказаний, его отграничению от таких видов наказания, как лишение специального права и дисквалификация. Отсутствует четкое видение вопроса о соотношении приостановления деятельности и приостановления действия лицензии.

Одним из дискуссионных моментов выступает сама возможность позиционирования приостановления не в качестве меры пресечения, а в виде

именно наказания. На практике имеет место ряд сложностей процедурного характера при реализации приостановления как правового наказания. В ходе наложения судами административного наказания в виде приостановления деятельности возникают трудности в процессе юридической квалификации правонарушений как оснований, вызывающих его применение. Наличие отдельных дефектов в механизме реализации рассматриваемого вида карательных санкций актуализирует потребность в целом ряде научно-теоретических изысканий по вопросам понятия, природы, функций и эффективности приостановления в качестве правового наказания.

Уточняется вопрос о взаимосвязи понятий «санкция» и «правовое наказание». Дополнительно аргументируется, неразрывная связь отражаемых ими юридических явлений. Подчеркивается недостаточность указания в теории права на то, что понятие санкции шире категории наказания хотя бы в силу того, что первое не исчерпывается лишь мерами карательного правового воздействия, а может содержать и разнообразные меры защиты. Отличие между анализируемыми понятийными конструкциями заключается и в том, что меры наказания получают свое формально-юридическое закрепление именно в таком структурном элементе нормы права, как санкция. Следовательно, меры наказания составляют фактическое содержание такой разновидности санкций в праве, как карательные (или штрафные). Именно поэтому предлагается приостановление деятельности в публичном праве именовать с определенными оговорками особым видом карательной санкции, выполняющей функции наказания в механизме публично-правового регулирования.

Исторический экскурс в рассмотрении приостановления как особого вида правового наказания позволяет сделать следующие выводы:

- изначально в истории развития российского законодательства не предусматривалось четкой градации правового приостановления на меры защиты и меры наказания;
- в советские годы доминировал внесудебный порядок реализации санкции приостановления в публичном праве;
- советское законодательство наделяло широкий круг органов исполнительной власти правом применения данной санкции в отношении организаций-нарушителей;
- значительная часть нормативно-правовых актов не содержала четкого указания на основания и порядок применения приостановления в качестве меры наказания;
- начиная с дореволюционного периода и по настоящий момент, для российского законодательства характерна тенденция расширения сферы применения санкции приостановления в качестве меры наказания и средства защиты;
- в отечественной юридической литературе не сформировалась единая позиция по вопросу соотношения наказания в виде приостановления деятельности с иными наказаниями – лишением специального права, дисквалификацией.

В качестве существенных признаков санкции приостановления, выступающей особым видом наказания в праве, называются следующие: применяется исключительно за совершение правонарушения – виновного, противоправного и общественно-опасного деяния; назначается уполномоченным органом государственной или должностным лицом в особом процессуальном порядке посредством осуществления соответствующей правоприменительной деятельности; отличается условным сроком ее исполнения (временные границы применения приостановления могут быть изменены под условием – исправления допущенного нарушения); объектом охраны являются – жизнь и здоровье человека, общественная и государственная безопасность; выполняет преимущественно карательную функцию, дополнительно осуществляя превентивную и пресекающую; является средством государственного принуждения и одновременно инструментом правового ограничения; реализуется в рамках охранительных правоотношений, что составляет содержание юридической ответственности, а ее целью выступает не только кара, общая и частная превенция, но и перевоспитание правонарушителя; используется только в качестве основной меры наказания; вызывает относительные имущественные обременения; применяется в отношении широкого круга субъектов-правонарушителей – предпринимателей, некоммерческих организаций, государственных учреждений; по итогам ее реализации может быть наложено новое аналогичное наказание на виновное лицо, так и не исправившее допущенные нарушения закона.

Формулируется авторская дефиниция понятия приостановления как карательной санкции. Под приостановлением-наказанием в праве следует понимать особую разновидность мер основного карательного правового воздействия, применяемую в отношении виновного лица, совершившего правонарушение, выражающуюся во временном полном или частичном приостановлении деятельности физического или юридического лица, либо во временном запрете эксплуатации определенных объектов, которая направлена на охрану жизни и здоровья человека, обеспечение общественной и государственной безопасности.

Аргументируется утверждение о том, что приостановление как мера наказания является составной частью единой целостной системы наказаний в российском праве и, соответственно, должна также, как и другие карательные санкции, отвечать ряду критериев-принципов, обозначенных в диссертации.

Обосновывается тезис о том, что сложившаяся в настоящий момент в России практика установления и реализации санкции приостановления в публичном праве характеризуется недостаточной степенью регламентации как оснований применения обозначенной меры, так и самой процедуры ее наложения и фактического исполнения. Обобщая достижения отраслевых юридических наук по вопросам механизма реализации санкции приостановления деятельности как особого рода наказания, выделяется ряд проблемных «зон» в его установлении и функционировании, а также определяются наиболее перспективные средства их разрешения:

– дополнительно аргументируются предложения о необходимости внесения изменений в ряд нормативно-правовых актов по расширению круга должностных лиц, в компетенцию которых следует включать полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде приостановления деятельности;

– для признания юридического лица виновным в совершении административного правонарушения в целях реализации предписаний ч. 2. ст. 2.1 КоАП РФ предлагается в ходе юридической квалификации содеянного правоприменительным органам устанавливать саму возможность лица (финансовую, кадровую, организационно-техническую) соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрено законом назначение наказания в виде приостановления деятельности;

– выдвигается ряд новых аргументов в поддержку идеи по законодательному закреплению обязанности органов государственной власти и должностных лиц, наделенных полномочиями составления протоколов о правонарушениях, влекущих наложение на виновного лица санкции приостановления, по обращению за заключениями к специалистам в соответствующих областях знания в целях установления причинно-следственной связи между совершенным правонарушением и возможным наступлением или уже наступившими общественно опасными последствиями;

– доказываемость целесообразности ведения специального реестра лиц-нарушителей, в отношении которых было применено наказание в виде приостановления деятельности;

– в целях обеспечения законности наложения санкции приостановления, в качестве меры наказания, аргументируется необходимость включения в компетенцию контролирующих органов и должностных лиц, составивших протокол об административном правонарушении, за совершение которого законом предусмотрена указанный вид наказания, права на обжалование постановления суда по данному делу;

– обосновывается необходимость четкого указания в протоколе об административном правонарушении, мерой реагирования на которое выступает санкция приостановления, конкретных нарушенных норм и предписаний, установленных нормативно-правовыми актами РФ и ее субъектами, создающих угрозу жизни и здоровья граждан, а также общественной и государственной безопасности;

– отмечается тот факт, что действующее законодательство оставляет на усмотрение судьи выбор одной из четырех форм, в которой будет реализована санкция приостановления деятельности в качестве наказания, что создает дополнительные трудности в правоприменительной практике;

– подчеркивается, что далеко не во всех случаях в ходе осуществления судебного применения санкции приостановления реализуется надлежащий контроль за исполнением вынесенных постановлений о наложении такой санкции, а также фиксируется значительное число случаев не отправления запросов-напоминаний о результатах исполнения, а также судьями порой не

выясняется вопрос о том, какие в итоге меры реагирования были приняты для исполнению судебного предписания о приостановлении.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются наиболее значимые выводы и предложения, а также определяются дальнейшие перспективы общетеоретического исследования проблемы санкции приостановления в российском праве.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ:

1. *Хакимов, Э.И.* Приостановление как правовое средство: общетеоретический аспект [Текст] / Э.И. Хакимов // Юридическая наука. М.: Концепция, 2016. № 2. С. 49 – 53 (0,52 п.л.).

2. *Хакимов, Э.И.* Санкции приостановления в российском праве: общетеоретический подход в исследовании [Текст] / Э.И. Хакимов // Современное общество и право. Орел: Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева, 2018. № 4. С. 18 – 22. (0,48 п.л.).

3. *Хакимов, Э.И.* Приостановление в системе организационных (оперативных) санкций российского права [Текст] / Э.И. Хакимов // Вестник Костромского государственного университета. Кострома: Костромской государственный университет, 2018. Том 24. № 4 Октябрь – Декабрь. С. 276 – 282. (0,55 п.л.).

4. *Хакимов, Э.И.* Санкция приостановления как вид наказания в российском праве: общетеоретический аспект [Текст] / В.В. Нырков, Э.И. Хакимов // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов–Москва: Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2018. № 4(73). С. 35 – 40. (0,46 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

5. *Хакимов, Э.И.* Юридическое приостановление: понятие, природа и необходимость общетеоретического исследования [Текст] / Э.И. Хакимов // Правотворческая политика. Ежегодник. 2015. № 3. Пятигорск: ПФ СКФУ, 2015. С. 205 – 209. (0,45 п.л.).

6. *Хакимов, Э.И.* Приостановление как особая разновидность правовых ограничений [Текст] / А.В. Малько, Э.И. Хакимов // Юридические технологии в правовой политике. Ежегодник. Саратов-Таганрог: Южный федеральный университет, 2017. № 5. С. 13 – 23. (0,5 п.л.).

7. *Хакимов, Э.И.* Санкция приостановления как инструмент охраны права и антикоррупционной политики [Текст] / Э.И. Хакимов // Антикоррупционная политика. Ежегодник. Пятигорск: ПФ СКФУ, 2018. № 3. С. 191 – 195. (0,46 п.л.).

8. *Хакимов, Э.И.* Санкция правового приостановления в системе мер государственного принуждения: технико-юридический аспект [Текст] / Э.И. Хакимов // Правотворческая политика. Ежегодник. Пятигорск: ПФ СКФУ, 2018. № 6. С. 122 – 125 (0,4 п.л.).

Подписано в печать 20.10.2020. Формат 60x84¹/₁₆.
Гарнитура «Таймс». Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,6. Уч.-изд. л. 1,73. Тираж 150 экз. Заказ № 226.

