

# Принцип соразмерности в судебной практике по административным делам в сфере государственного регулирования экономики\*

**Анна Федотовна Васильева\*\***

В современное российское административное право принцип соразмерности вошел благодаря правовым позициям Конституционного Суда РФ при оценке соразмерности ограничений, содержащихся в нормах права<sup>1</sup>. В обобщенном виде подход Конституционного Суда РФ представлен в Информации «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 годов)»<sup>2</sup>. Согласно данному под-

\* Статья подготовлена в рамках проекта РНФ № 23-28-01729 «Общие принципы административного права: от судебных доктрин к систематизации законодательства и надлежащему управлению».

\*\* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета.

<sup>1</sup> Так, например, в постановлении от 23 мая 2013 г. № 11-П Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что возложение на субъекта предпринимательской деятельности рисков, связанных с недостаточной готовностью к ее осуществлению ... отвечает критерию конституционной соразмерности, а невозврат государственной пошлины в случае отказа в предоставлении лицензии ..., является допустимым элементом регулирования рынка алкогольной продукции и не может рассматриваться как несоизмерное ограничение конституционных прав и свобод // СЗ РФ. 2013. № 22. Ст. 2862. Здесь следует отметить, что содержание принципа соразмерности не было разработано в советской науке административного права, поскольку в целом наука административного права занималась принципами государственного управления, а не принципами административного права. Так, к принципам советского административного права А.П. Корнев относил принципы социалистического демократизма; демократического централизма; плановости; единства прав и обязанностей; социалистического интернационализма; гуманизма; социалистической законности. См.: Корнев А.П. Кодификация советского административного права (Теоретические проблемы). М.: Юрид. лит., 1970. С. 30–36. В то же время в науке управления исследовалось управленческое решение как таковое: постановка цели и выработка конкретных задач, составляющих содержание управленческого решения; определение средств, способов достижения намеченной цели и поставленных задач. См.: Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. М.: МГУ, 1986. С. 117.

<sup>2</sup> Одобрено решением Конституционного Суда РФ от 17 декабря 2020 г. // СПС «КонсультантПлюс».

ходу нормотворческие органы обладают дискрецией при осуществлении правового регулирования экономических прав, однако такая дискреция не носит безусловного характера, публично-правовое вмешательство должно соответствовать принципу соразмерности. Ограничения должны соответствовать требованию справедливости, т.е. являться «необходимыми для защиты конституционных ценностей, в том числе прав и законных интересов; не чрезмерными и пропорциональными достижению данных целей; не затрагивать самого существа конституционного права, не вести к утрате его содержания». При этом «критерий необходимости» предполагает наличие рациональной связи между преследуемой целью и избранными средствами, которые должны реально обеспечивать достижение цели, объективно вести к конституционно одобряемому результату. Критерий соразмерности (пропорциональности) предполагает отсутствие альтернативных средств, с помощью которых преследуемая цель могла бы быть достигнута с меньшими ограничениями прав при соблюдении принципа определенности».

Параллельно с конституционно-правовым развитием принципа соразмерности применительно к оценке конституционности нормы, содержащей меру государственного вмешательства, в судебно-арбитражной практике происходило административно-правовое развитие принципа соразмерности как общего принципа административного права при оценке законности применения ограничивающей меры индивидуально-правового характера. При этом применение принципа соразмерности как стандарта проверки законности такой меры имело не только конституционное, но и внутриотраслевое, административно-правовое обоснование. Исходная правовая позиция по применению судами принципа соразмерности при рассмотрении заявления лицензирующего органа об аннулировании лицензии была сформирована

Президиумом ВАС РФ в постановлении от 12 мая 2009 г. № 15211/08 по делу № А68-5254/07-292/8<sup>3</sup> оказала и оказывает влияние на формирование *судебной доктрины применения принципа соразмерности* в административном праве в ситуации, когда данный принцип нормативно в отраслевом законе не закреплен. Определяя пределы компетенции суда при разрешении вопроса об аннулировании лицензии по заявлению лицензирующего органа Президиум ВАС РФ подчеркнул, что п. 3 ст. 20 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»<sup>4</sup> не устанавливает безусловной обязанности суда при наличии приведенных в ней оснований принять решение об аннулировании лицензии<sup>5</sup>. Президиум ВАС РФ через квалификацию правовой природы аннулирования лицензии как административно-правовой санкции распространил на аннулирование лицензии общие принципы публичной (в данном случае административной) юридической ответственности (справедливость, *соразмерность*)<sup>6</sup>. Кроме того, Президиум ВАС РФ

подчеркнул, что, поскольку аннулирование лицензии ведет к ограничению правоспособности юридического лица, постольку должно быть *необходимым* для защиты экономических интересов Российской Федерации, прав и законных интересов потребителей и иных лиц. Предложенное Президиумом ВАС РФ применение принципа соразмерности позволило отойти от формального подхода, при котором наличие формальных признаков нарушения являлось бы достаточным основанием для аннулирования лицензии. Проиллюстрировать содержательный подход в оценке соразмерности применения аннулирования лицензии можно на следующем примере. Лицензирующий орган приостановил действие лицензии в связи с тем, что обществом не уплачен административный штраф, а также обратился в суд заявлением об аннулировании выданной обществу лицензии. Суд установил, что «осуществляемые на основании спорных лицензий виды деятельности являются для общества основными, оно предпринимало меры для уплаты административных штрафов, однако объективная возможность самостоятельной уплаты штрафов отсутствовала ввиду приостановления налоговым органом операций по расчетному счету. Вместе с тем, желая предотвращения негативных последствий, действуя разумно и добросовестно, общество неоднократно обращалось в управление за разъяснением о порядке уплаты штрафа в ситуации приостановления операций по его счетам и административные штрафы от имени и по поручению общества были уплачены гражданином. При этом вред публичным интересам деятельностью общества не причинен»<sup>7</sup>. При таких обстоятельствах аннулирование спорных лицензий как мера административного воздействия признана судом несоразмерной. В то же время в другом деле, признавая аннулирование лицензии соразмерной мерой, суд не анализирует критерии соразмерности, а лишь констатирует, что «правонарушения, связанные с розничной продажей алкогольной продукции несовершеннолетним, обладают повышенной степенью общественной опасности, создают угрозу жизни и здоровью детей. В этой связи аннулирование лицензии является мерой ответственности, адекватной и соразмерной тяжести совершенного правонарушения»<sup>8</sup>. При таком

<sup>3</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

<sup>5</sup> Эта позиция затем была отражена в п. 10 постановления Пленума ВАС РФ от 11 июля 2014 г. № 47 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9. Подробнее см.: Ячменев Г.Г. Комментарий к Постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.07.2014 № 47 // Арбитражные споры. 2014. № 4. С. 87–148.

<sup>6</sup> Именно принцип соразмерности наказания распространен в судебной практике на оценку соразмерности аннулирования лицензии: «При применении такой юридической ответственности как аннулирование лицензии должен быть учтен принцип соразмерности наказания. Принцип соразмерности, выражающий требования справедливости в сфере публично-правовой ответственности, предполагает ... дифференциацию ответственности ..., индивидуализацию при применении наказания. Юридическая ответственность в виде аннулирования лицензии в данном конкретном случае не соответствует принципу соразмерности наказания, является чрезмерной относительно допущенного обществом нарушения // Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 ноября 2021 г. № 15АП-17206/2021 по делу № А32-19498/2021 // СПС «КонсультантПлюс». См. также: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 7 ноября 2017 г. № Ф04-4524/2017 по делу № А45-2539/2017; определение Верховного Суда РФ от 12 декабря 2019 г. № 304-ЭС19-22500 по делу № А45-4230/2019; определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2022 г. № 307-ЭС21-29452 по делу № А52-434/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Определение Верховного Суда РФ от 29 сентября 2020 г. № 308-ЭС20-13916 по делу № А01-642/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Определение Верховного Суда РФ от 24 августа 2020 г. № 305-ЭС20-11247 по делу № А40-132257/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

нарушении, согласно приведенной позиции, аннулирование лицензии всегда будет признаваться соразмерным независимо от других обстоятельств конкретного дела.

Судебная доктрина применения принципа соразмерности формируется также по делам об оспаривании предписаний антимонопольного органа. В соответствии с п. 54 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»<sup>9</sup> *несоразмерность мер в предписании антимонопольного органа является основанием для признания такого предписания недействительным. В абз. 2 п. 54 данного постановления предусматриваются критерии оценки соразмерности мер, указанных в предписании. Во-первых, суд должен проверить, являются ли меры необходимыми для устранения нарушения антимонопольного законодательства или для достижения иных целей, определенных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 23 Закона. Во-вторых, суд должен дать оценку убытков, которые возникнут у хозяйствующего субъекта в связи с реализацией мер, предусмотренных в предписании. В случае, если исполнение мер повлечет значительные для хозяйствующего субъекта убытки и имеется возможность устранения допущенного нарушения иным, менее обременительным способом, такое предписание является соразмерным. В-третьих, в п. 47 постановления приведен частный случай непригодности меры в виде вынесения предписания нарушителю об уплате контрагенту задолженности в определенном размере, об обязанности возместить понесенные убытки.*

Анализ судебной практики по делам об оспаривании предписаний антимонопольных органов позволяет говорить о том, что в этой сфере административного права принцип соразмерности применяется судами как стандарт проверки законности содержания таких предписаний на основе критериев соразмерности. Наиболее сложным критерием соразмерности является критерий правомерности (легитимности) цели административного акта, поскольку дефекты цели акта весьма сложно обнаружить, «они скрыты за внешней оболочкой их кажущейся законности», «административный орган формально действует в пределах своей компетенции, а цели реализации властных полномочий не всегда очевидны,

для их установления в конкретном случае необходимо применить «весь арсенал различных способов и приемов толкования соответствующих правовых норм»<sup>10</sup>. В соответствии со сложившимся подходом предписания антимонопольного органа об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства, выполняющая правосоставительную функцию, должны быть направлены на устранение выявленного нарушения, восстановление нарушенных прав и законных интересов, реальное восстановление конкурентной среды, потерпевшей негативное воздействие от нарушения<sup>11</sup>. Так, суд признал недействительным предписание, поскольку антимонопольный орган «не доказал влияние выявленных нарушений ..., допущенных организатором торгов, на определение победителя открытого конкурса, не исследовал, каким образом аннулирование торгов приведет к восстановлению нарушенных прав и законных интересов лиц, обратившихся с жалобами в антимонопольный орган»<sup>12</sup>. В таком случае такая мера, как аннулирование торгов, не направлена на устранение последствий выявленного нарушения. В этом же деле суд применил критерий пригодности, адекватности меры аннулирования торгов: «законный недопуск Компании организатором торгов к участию в открытом конкурсе не привел к неправомерному определению победителя ... у Компании отсутствовало какое-либо нарушенное право, подлежащее восстановлению через аннулирование результатов открытого конкурса, поскольку названный претендент в любом случае не мог быть признан участником конкурса ввиду его несоответствия требованиям...».

Проведенный анализ правовой позиции Президиума ВАС РФ по аннулированию лицензий на производство и оборот алкогольной продукции, а также правовой позиции Верховного Суда РФ по предписаниям антимонопольного органа, судебных актов нижестоящих судов по обеим категориям дел позволяет говорить о формировании

<sup>10</sup> Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты: дис. канд. юрид. наук. М., 2011. С. 91. О законности цели см. также: Блохин П. Злоупотребление правами и злоупотребление властью: к построению единой доктрины // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 2. С. 36–38.

<sup>11</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 10 ноября 2016 г. № 306-КГ16-10230 по делу № А65-23671/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25 августа 2022 № Ф07-10997/2022 по делу № А52-4195/2021// СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5.

судебной доктрины принципа соразмерности в российском административном праве. Этот тезис подтверждается и тем, что принцип соразмерности индивидуальных (ненормативных) правовых актов нашел свое отражение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>15</sup>. В соответствии с п.п. 17, 18 указанного постановления «судам необходимо проверять, исполнена ли органом или лицом, наделенным публичными полномочиями, при принятии оспариваемого решения, совершении действия (бездействии) обязанность по ... учету требований соразмерности (пропорциональности): являются ли оспариваемые меры обоснованными, разумными и необходимыми для достижения законной цели, не приводит ли их применение к чрезмерному обременению граждан и организаций. Осуществление усмотрения, включая выбор возможного варианта поведения, вопреки предусмотренным законом целям либо в нарушение требований соразмерности является основанием для вывода о нарушении пределов усмотрения и для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными...».

<sup>15</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 9.

Таким образом, в современном российском административном праве принцип соразмерности приобрел характер общего принципа административного права и подлежит применению судами при оценке законности содержания любого обременяющего индивидуального (ненормативного) акта. Результаты анализа судебной практики позволяют говорить о формировании судебной доктрины применения принципа соразмерности, содержащей методику, критерии оценки соразмерности индивидуального ограничения, предусмотренного в ненормативном правовом акте. Применение критериев соразмерности повышают возможности нахождения действительного баланса публичного и частного интереса в каждом конкретном деле.

#### Библиографический список

1. *Андреев Д.С.* Дефектные административно-правовые акты: дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
2. *Блохин П.* Злоупотребление правами и злоупотребление властью: к построению единой доктрины // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 2.
3. *Козлов Ю.М. Фролов Е.С.* Научная организация управления и право. М.: МГУ, 1986.
4. *Корнев А.П.* Кодификация советского административного права (Теоретические проблемы). М.: Юрид. лит., 1970.
5. *Ячменев Г.Г.* Комментарий к Постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.07.2014 № 47 // Арбитражные споры. 2014. № 4.