

УДК 342.9

## СУЩНОСТЬ, ОСНОВАНИЯ, СИСТЕМА И ПРИНЦИПЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ К СУБЪЕКТАМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2020 г.

*Г.Г. Ившина*

Второй арбитражный апелляционный суд, Киров

perminova\_g@mail.ru

*Поступила в редакцию 25.07.2020*

Рассматриваются актуальные вопросы понимания сущности, оснований и условий применения к юридическим лицам – коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям мер административного принуждения. Автором охарактеризованы основные черты (особенности) применения административно-принудительных мер в сфере предпринимательской деятельности. Осуществлена развернутая классификация таких мер, в частности выделены меры: обеспечения административного установления нарушений обязательных требований; административного пресечения нарушений обязательных требований; административного устранения последствий нарушений обязательных требований; административного предупреждения нарушений обязательных требований; административного наказания за нарушения обязательных требований, образующих составы административных правонарушений. Определена система принципов применения административно-принудительных мер в сфере предпринимательской деятельности, к числу которых отнесены принципы обоснованности, адекватности, пропорциональности и исполнимости применяемых мер.

*Ключевые слова:* административное принуждение, мера административного принуждения, обязательные требования, нарушения обязательных требований, предпринимательская деятельность, субъект предпринимательской деятельности.

Предпринимательская деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей всегда находилась и находится в сфере административно-правового регулирования со стороны органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

В числе методов административно-правового регулирования предпринимательской деятельности в научной литературе выделяется, в том числе, и метод административного принуждения. Однако данный метод рассматривается фрагментарно, в общем контексте указанного регулирования, и его применение в сфере предпринимательства не являлось предметом отдельного комплексного научного исследования. В частности, учеными-административистами не исследовались в целом содержание, виды мер административного принуждения и особенности их применения именно в сфере предпринимательской деятельности. В административно-правовой науке главным образом уделялось внимание институту административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности [1–3]. В то же время вопросы применения в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не административных наказаний, а иных мер административного принуждения, в том числе мер административного пресечения и административного

восстановления, остаются пока вне сферы научного исследования. В системе действующего федерального законодательства также отсутствует рамочный федеральный закон, который бы определял общие основы административно-правового регулирования предпринимательской деятельности, в том числе основания, пределы, виды и общие правила применения в отношении субъектов данной деятельности мер административного принуждения. Между тем в условиях проводимой в последние годы Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации политики, направленной на снижение административного давления на бизнес, ограничение необоснованного вмешательства органов исполнительной власти, прежде всего контрольно-надзорных, в текущую предпринимательскую деятельность хозяйствующих субъектов, значимость и актуальность вопросов применения в отношении данных субъектов мер административного принуждения существенно возрастают, что неизбежно влечет необходимость их комплексного научного исследования.

Попытаемся выявить сущность, основания, особенности и принципы применения органами исполнительной власти, иными органами, наделенными административно-публичными полномочиями, мер административного принужде-

ния в отношении субъектов предпринимательской деятельности, а именно юридических лиц – коммерческих организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – индивидуальных предпринимателей.

Прежде всего, представляется необходимым обратиться к общей теории административного принуждения, понятию и классификации мер административного принуждения.

М.И. Еропкин отмечал, что целями применения мер административного принуждения являются пресечение или предупреждение административных проступков, привлечение лиц, их совершивших, к административной ответственности, а также обеспечение общественной безопасности, и подразделял все эти меры на следующие виды: 1) административные взыскания (меры административной ответственности); 2) меры административного пресечения (административное задержание, приостановление работы организаций, запрещение эксплуатации транспортных средств и иных объектов, пресечение или запрещение торговли, ограничение или прекращение бюджетного финансирования); 3) меры административного обеспечения (закрытие отдельных участков границ, воспрещение въезда или выезда, принудительный врачебный осмотр, изоляция больных, осмотр грузов, багажа и транспортных средств, медицинское освидетельствование) [4, с. 75–83]. Д.Н. Бахрах определил понятие административного принуждения следующим образом: «Это особый вид государственного принуждения, состоящий в применении органами государственного управления, а в установленных законом случаях – судьями (судами) в порядке, закрепленном нормами административного права, принудительных мер к правонарушителям с целью защиты охраняемых правом общественных отношений». Названный ученый классифицировал все меры административного принуждения на следующие группы: 1) меры наказания (административные наказания); 2) меры пресечения, применяемые в целях прекращения противоправного поведения, лишения нарушителя возможности совершения новых нарушений (административное задержание граждан, арест и принудительная реализация имущества, принудительное лечение, приостановление работ и временное запрещение эксплуатации объектов и механизмов и т.п.); 3) восстановительные меры, направленные на восстановление нарушенных правоотношений, на принудительную реализацию невыполненной обязанности, восстановление нарушенных прав (взыскание в административном порядке ущерба, изъятие имуще-

ства и документов, взыскание незаконно полученного, снос самовольно возведенных строений и сооружений, принудительное взыскание денежных сумм и т.п.) [5, с. 32, 40, 115–116, 157, 160]. И.А. Галаган определял административное принуждение как «применение предусмотренных административно-правовыми нормами принудительных мер психического и физического воздействия в отношении обязанных субъектов, сопровождающееся причинением им отрицательных последствий личного, имущественного и организационного порядка в целях наказания их за совершенное правонарушение, пресечения или предупреждения противоправных действий или иных вредных последствий, а также в целях охраны общественной безопасности и правопорядка» и поддерживал сформировавшийся в административно-правовой науке подход, согласно которому все административно-принудительные меры подразделяются на административные взыскания, меры административного предупреждения и меры административного пресечения, не соглашаясь при этом с выделением административно-восстановительных мер, полагая, что они, как правило, носят гражданско-правовой характер [6, с. 179–182, 185–191]. А.П. Корнев, исходя из целей применения и используемых способов обеспечения правопорядка, выделял следующие группы мер административного принуждения: 1) меры административного предупреждения, направленные на предупреждение правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан (введение карантина, принудительное выселение из домов, грозящих обвалом, досмотр транспортных средств, ручной клади, багажа пассажиров и другие); 2) меры административного пресечения, направленные на прекращение противоправного деяния и предотвращение его общественно опасных последствий (меры имущественного характера (изъятие оружия и боеприпасов, снос самовольно возведенных построек, выселение из жилого помещения); меры технического характера (приостановление работы предприятий, эксплуатации транспортных средств, запрещение или ограничение производства отдельных видов работ); меры санитарно-эпидемиологического характера (приостановление проектирования, строительства и эксплуатации объектов, производства, хранения, транспортировки и реализации продукции до устранения нарушений санитарных правил); меры финансово-кредитного характера (изъятие в доход бюджета денежных средств, приостановление финансирования (кредитования), приостановление операций по счетам в банках));

3) меры административно-процессуального обеспечения, используемые в целях обнаружения административного правонарушения, получения доказательств по делу об этом правонарушении и создания условий для объективного рассмотрения данного дела; 4) административные взыскания, применяемые в качестве мер наказания за совершенные административные правонарушения [7, с. 218–235].

Современные ученые-административисты в целом разделяют изложенные выше подходы к пониманию административного принуждения и классификации административно-принудительных мер. Так, Н.В. Макарейко, А.М. Субботин, А.В. Лубенков в соответствующем монографическом исследовании дали развернутую характеристику административного принуждения, выделив его следующие важнейшие признаки: 1) это метод государственного управления и вид государственного принуждения; 2) регулируется преимущественно административно-правовыми и административно-процессуальными нормами; 3) обусловлено конфликтом, возникающим между волей субъектов государственного управления и индивидуальной волей субъектов, нарушающих действующее законодательство; 4) фактическим основанием применения мер административного принуждения выступают факты совершения или угрозы совершения правонарушения, а также наличие правовых аномалий; 5) применяется как в отношении физических лиц, так и коллективных образований; 6) применяется широким кругом уполномоченных субъектов; 7) применяется посредством соответствующих мер; 8) влечет за собой наступление соответствующих правоограничений; 9) меры административного принуждения образуют соответствующую систему; 10) применяется в установленном (упрощенном) процессуальном порядке; 11) реализуется в охранительных правоотношениях; 12) применяется для достижения определенных целей (обеспечение общественного порядка и общественной безопасности) [8, с. 27–53].

Отдельными представителями административно-правовой науки высказываются оригинальные суждения о рассматриваемом институте.

Так, например, Д.В. Осинцев, определяя методы административно-правового принуждения как «средства воздействия, направленные на выявление угроз безопасности, своевременную их ликвидацию, установление обстоятельств происшедшего, устранение нарушений и привлечение виновных в их совершении к ответственности в целях предупреждения наступления и развития негативных последствий таких угроз», выделяет следующие виды мер админи-

стративно-правового принуждения: 1) меры выявления угроз безопасности; 2) меры административно-правового пресечения; 3) меры административно-правового восстановления нарушенных требований; 4) меры административной ответственности; 5) меры административно-правового сдерживания, выраженные в непредоставлении дополнительных правовых статусов (отдельных прав или льгот) разового характера [9, с. 135–136]. А.И. Стахов и П.И. Кононов отмечают, что методы административного принуждения направлены на прекращение противоправного поведения физических лиц и организаций, обеспечение привлечения их к административной и иным видам публично-правовой ответственности, на обеспечение исполнения ими возложенных на них юридических обязанностей посредством применения к указанным субъектам мер административного принуждения, к числу которых указанные авторы относят меры: административного пресечения, меры административного обеспечения привлечения физических лиц и организаций, совершивших административные правонарушения, к административной ответственности, меры административной ответственности (административные наказания), меры административного обеспечения исполнения физическими лицами и организациями возложенных на них субъективных юридических обязанностей или законно предъявленных к ним властных требований. При этом А.И. Стахов и П.И. Кононов не признают мерами административного принуждения выделяемые другими учеными административно-предупредительные меры, полагая, что они образуют самостоятельную категорию административно-правовых мер – мер административного ограничения. Интересной также представляется предлагаемая ими система мер административного принуждения, применяемых органами государственного контроля (надзора) в ходе осуществления мероприятий по контролю (надзору) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которая включает в себя: 1) обеспечительные контрольно-надзорные меры, направленные на выявление нарушений обязательных требований, а также потенциальных и реальных угроз безопасности, причинно связанных с нарушением обязательных требований; 2) пресекаательно-восстановительные контрольно-надзорные меры, не связанные с ограничением правомочий собственности и (или) свободы экономической деятельности (например, выдача предписаний об устранении нарушений обязательных требований); 3) пресекаательно-восстановительные контрольно-надзорные меры, влекущие времен-

ное ограничение правомочий собственности и (или) свободы экономической деятельности (например, приостановление действия лицензии, сертификата, принудительный отзыв продукции) [10, с. 37–50].

На основе приведенных выше базовых положений учения об административном принуждении могут быть определены подходы к пониманию содержания и наиболее значимых особенностей применения административно-принудительных мер в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществляемой ими предпринимательской деятельностью.

Прежде всего, необходимо отметить, что, несмотря на провозглашенную статьей 34 Конституции Российской Федерации [11] свободу предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, она должна осуществляться в соответствии с действующим федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, установленными им обязательными требованиями, соблюдение которых направлено на обеспечение безопасности государства, общественной безопасности, защиту жизни и здоровья граждан, охрану окружающей среды (далее – обязательные требования). В целях обеспечения соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований компетентные органы исполнительной власти, иные органы, осуществляющие административно-публичные полномочия (далее – административно-публичные органы), а также суды вправе применять в отношении них в полном соответствии с положением части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации [11] меры административного принуждения по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральным законом.

Административное принуждение в сфере предпринимательской деятельности может быть определено как урегулированное нормами административного и административно-процессуального права властное воздействие органов исполнительной власти, иных органов, наделенных административно-публичными полномочиями (административно-публичных органов), а также судов общей юрисдикции и арбитражных судов на поведение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, направленное на принудительное обеспечение соблюдения ими в процессе осуществления предпринимательской деятельности установленных действующим законодательством Российской Федерации обязательных требований посредством обеспечения установления, пресечения и устра-

нения нарушений данных требований, устранения их последствий, предупреждения совершения новых нарушений обязательных требований, привлечения за совершение указанных нарушений, образующих составы соответствующих административных правонарушений, к административной ответственности.

Выделим основные черты административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности.

1. Объектом административного принудительного воздействия выступает сфера осуществления предпринимательской деятельности, то есть, согласно части 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации [12], деятельности, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

2. Субъектами предпринимательской деятельности, в отношении которых могут применяться меры административного принуждения (административно-принуждаемые субъекты), являются юридические лица – коммерческие организации, их руководители и иные должностные лица, а также граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – индивидуальные предприниматели.

3. Субъектами, осуществляющими административное принуждение и применяющими меры административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности (административно-принуждающие субъекты), могут выступать органы исполнительной власти, реализующие, прежде всего, функции государственного контроля (надзора), иные органы, наделенные административно-публичными полномочиями (например, органы прокуратуры, Центральный банк Российской Федерации, административные комиссии), а также суды общей юрисдикции и арбитражные суды, уполномоченные на применение отдельных мер административного принуждения, таких как аннулирование лицензий и иных специальных разрешений, назначение административных наказаний за совершение административных правонарушений.

4. Основаниями для применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности мер административного принуждения могут являться:

1) установление фактов нарушения в процессе осуществления предпринимательской деятельности обязательных требований;

2) установление фактов совершения в процессе осуществления предпринимательской де-

тельности административных правонарушений, связанных с нарушением обязательных требований;

3) неисполнение субъектами предпринимательской деятельности обязательных для исполнения законных требований административно-публичных органов, предъявление и исполнение которых направлено на выявление, устранение и предупреждение нарушений обязательных требований и соответствующих административных правонарушений.

Таким образом, полагаем, что меры административного принуждения могут применяться к субъектам предпринимательства только в случае их противоправного поведения, состоящего в несоблюдении установленных применительно к осуществляемому ими виду предпринимательской деятельности обязательных требований либо в неисполнении законных требований административно-публичных органов, направленных на выявление, устранение и предупреждение нарушений обязательных требований и соответствующих административных правонарушений. Нами полностью разделяется существующий в отечественной административно-правовой науке подход, согласно которому административное принуждение не может применяться при отсутствии противоправного поведения, в целях обеспечения общественной безопасности или безопасности лица, в отношении которого применяются соответствующие принудительные меры. Следует согласиться с тем, что выделяемые в литературе так называемые административно-предупредительные меры, исходя из их существа и целей применения, на самом деле являются не мерами административного принуждения, а мерами административного ограничения [5, с. 33; 13, с.107–109; 10, с. 37–42]. К административно-ограничительным мерам, применяемым в отношении субъектов предпринимательской деятельности, с нашей точки зрения, могут быть в частности отнесены такие меры, как введение карантина в связи с распространением эпидемии или эпизоотии, ограничение движения транспортных средств, в том числе перевозящих коммерческие грузы, досмотр транспортных средств и грузов в целях обеспечения общественной безопасности, временное приостановление работы предприятий в связи с введением на определенной территории режима чрезвычайной ситуации или чрезвычайного положения.

5. Целями применения административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности являются:

1) обеспечение установления (удостоверения) соответствия осуществляемой коммерче-

скими организациями и индивидуальными предпринимателями предпринимательской деятельности обязательным требованиям и выявления (обнаружения) возможных нарушений данных требований в ходе указанной деятельности;

2) пресечение (принудительное прекращение) выявленных нарушений обязательных требований в деятельности коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей;

3) устранение наступивших последствий нарушений обязательных требований, допущенных в процессе деятельности коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, в том числе возмещение причиненного такими нарушениями имущественного, морального и иного вреда, восстановление и обеспечение действия в полном объеме нарушенных прав физических и юридических лиц, исключение возникших угроз государственной и общественной безопасности, жизни и здоровью людей, окружающей среде, объектам природопользования, объектам культурного наследия;

4) предупреждение (профилактика) совершения коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями новых нарушений обязательных требований;

5) привлечение юридических лиц – коммерческих организаций, их руководителей и иных должностных лиц, а также индивидуальных предпринимателей к административной ответственности за совершенные в процессе осуществления предпринимательской деятельности административные правонарушения, связанные с нарушением обязательных требований.

6. Содержание административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности заключается в оказании властного воздействия на коммерческую организацию, ее руководителя, иное должностное лицо или индивидуального предпринимателя посредством применения в отношении них специальных мер (средств) административного принуждения, виды, основания и порядок реализации которых определены нормами административного и административно-процессуального права, направленное на достижение указанных выше целей.

7. Применение в отношении субъекта предпринимательской деятельности мер административного принуждения может повлечь для него наступление определенных юридических последствий в виде прекращения или ограничения определенного права, например права на осуществление лицензируемого вида деятельности, либо возложения на него юридической обязанности, например обязанности устранить допущенное нарушение обязательных требований или обязанности понести административное наказание.

8. Исходя из названных выше целей применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности административного принуждения и на основе анализа федерального административного законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, в частности, положений федеральных законов от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [14], от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [15], Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) [16], представляется возможным выделить следующие виды мер административного принуждения:

1) меры обеспечения административного установления (удостоверения) соответствия осуществляемой предпринимательской деятельности обязательным требованиям и выявления (обнаружения) возможных нарушений данных требований, в том числе тех, которые образуют события соответствующих административных правонарушений (административные удостоверительно-поисковые меры): проведение осмотров объектов и территорий, отбор образцов продукции, объектов окружающей и производственной среды, истребование необходимых документов, изъятие вещей и документов, объяснений работников юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и т.п.;

2) меры административного пресечения (принудительного прекращения) выявленных нарушений обязательных требований, в том числе тех, которые образуют события соответствующих административных правонарушений (административные пресекающие меры): выдача обязательных для исполнения предписаний о прекращении (устранении) нарушений обязательных требований при эксплуатации зданий, помещений, сооружений, территорий и акваторий (например, требований пожарной, промышленной безопасности, экологических и санитарно-эпидемиологических требований), временный запрет деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, эксплуатации используемых ими объектов и оборудования, приостановление и аннулирование действия выданных лицензий и иных специальных разрешений, приостановление операций по счетам в банках, изъятие из оборота некачественной пищевой продукции, арест товаров, транспортных средств и иных вещей и т.п.;

3) меры административного устранения последствий допущенных нарушений обязатель-

ных требований, в том числе тех, которые образуют события соответствующих административных правонарушений (административные восстановительные меры): выдача обязательных для исполнения предписаний о приведении в первоначальное состояние объектов, использованных с нарушением установленных требований (земельных участков, лесных участков, водных объектов и т.п.), о возврате незаконно удержанных денежных средств (например, при начислении платы за содержание общего имущества многоквартирных домов и коммунальные услуги), снос (демонтаж) самовольно возведенных и используемых в предпринимательской деятельности строений (например, торговых павильонов) и т.п.;

4) меры административного предупреждения (профилактики) совершения нарушений обязательных требований, в том числе тех, которые образуют события соответствующих административных правонарушений (административные профилактические меры): направление в адрес коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений;

5) меры административного наказания за совершение в процессе осуществления предпринимательской деятельности административных правонарушений (административные наказательные меры): административные наказания, предусмотренные КоАП РФ [16], а также законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и применяемые во внесудебном и судебном порядках.

Все перечисленные административно-принудительные меры, применяемые в отношении субъектов предпринимательства, также могут быть систематизированы по группам на основании следующих критериев.

1. В зависимости от сферы правоприменительной деятельности, в рамках которой применяются соответствующие меры:

а) меры, применяемые в ходе и по результатам проведения административно-публичными органами мероприятий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю, например истребование необходимых документов, отбор проб и образцов продукции, выдача обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, аннулирование лицензий и иных специальных разрешений;

б) меры, применяемые в ходе и по результатам производства по делам об административ-

ных правонарушениях, например изъятие вещей и документов, наложение ареста на товары и транспортные средства, назначение административных наказаний;

в) меры, применяемые по результатам решения в административном порядке жалоб на действия (бездействие) хозяйствующих субъектов, совершаемые в отношении юридических и физических лиц, например выдача антимонопольными органами предписаний об устранении нарушений антимонопольного законодательства или законодательства о рекламе.

2. В зависимости от материально-правового или процессуально-правового содержания применяемых административно-принудительных мер:

а) материальные административно-принудительные меры, предусмотренные нормами административного права, направленные на непосредственное обеспечение исполнения субъектами предпринимательской деятельности возложенных на них материально-правовых обязанностей, например выдача обязательных предписаний, назначение административных наказаний, аннулирование лицензий и иных специальных разрешений, принудительный снос самовольно возведенных строений;

б) процессуальные административно-принудительные меры, предусмотренные нормами административно-процессуального права, направленные на процедурно-процессуальное обеспечение разрешения административных дел, по результатам которого в отношении субъектов предпринимательской деятельности могут быть применены материальные административно-принудительные меры, например осмотр территорий и помещений, изъятие проб и образцов продукции, вещей и документов, временный запрет эксплуатации объектов и оборудования, используемые в случае необходимости в рамках контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях.

3. В зависимости от вида административно-принуждающего субъекта и процедурно-процессуального порядка применения им мер административного принуждения:

а) меры, применяемые административно-публичными органами в рамках административных процедур (административных производств), например выдача обязательных для исполнения предписаний в ходе контрольно-надзорного производства, применение мер обеспечения и административных наказаний в ходе производства по делам об административных правонарушениях;

б) меры, применяемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках ад-

министративного судопроизводства, например назначение судами административных наказаний, аннулирование лицензий и иных специальных разрешений.

9. Основания, содержание и процедурно-процессуальный порядок применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности мер административного принуждения определяются нормами административного и административно-процессуального права, которые могут содержаться как в административном, так и в другом отраслевом законодательстве, например в бюджетном, налоговом, антимонопольном, земельном, законодательстве о недрах и т.п. Размещение соответствующих норм в структуре различных отраслей российского законодательства не влияет на административно-правовую природу предусматриваемых ими принудительных мер.

Далее рассмотрим принципы применения в отношении субъектов предпринимательской деятельности мер административного принуждения. Очевидно, что применение административно-принудительных мер должно осуществляться на основе общеправовых принципов функционирования государственной власти и местного самоуправления, их взаимодействия с субъектами предпринимательства, закрепленных в Конституции Российской Федерации [11] (далее – Конституция РФ) и соответствующих федеральных законах. Имеются в виду, в частности, принципы законности (часть 2 статьи 15 Конституции РФ), соблюдения прав и свобод человека и гражданина (статьи 17–18 Конституции РФ), свободы предпринимательской деятельности (часть 1 статьи 34 Конституции РФ), защиты права собственности (статья 35 Конституции РФ), недопустимости ограничения прав и свобод, иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральным законом (часть 3 статьи 55 Конституции РФ) [11]. Вместе с тем данные общие принципы требуют конкретизации в части определения на их основе базовых правовых положений, имеющих прикладное значение при применении в отношении субъектов предпринимательской деятельности различных мер административного принуждения. Выработка и нормативное закрепление таких прикладных принципов необходимы для того, чтобы административно-публичные органы и суды имели набор общих основных универсальных правил применения мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности. В некоторых федеральных законах закреплены подобные прикладные принципы применительно к отдельным видам административной деятельности, в рамках

которых реализуются административно-принудительные меры. В частности, пунктом 8 статьи 18 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [15] предусмотрено правило, согласно которому при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, контрольно-надзорный орган обязан учитывать соответствие этих мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также не допускать необоснованного ограничения прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц. Частью 3 статьи 1.6 КоАП РФ [16] установлено требование о том, что применение уполномоченным на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанного органа или должностного лица в соответствии с законом. Кроме того, часть 1 статьи 27.1 КоАП РФ [16] определяет цели, а соответственно и основания применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Пункт 5 статьи 4 Федерального закона от 2 октября 2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [17] содержит указание на такой принцип принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, как соотносимость объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

Очевидно, что такая фрагментарная регламентация отдельных принципов применения мер административного принуждения в сфере предпринимательской деятельности недостаточна. Необходима выработка и закрепление в федеральном законодательстве системы соответствующих универсальных прикладных принципов.

В целом система таких принципов нашла отражение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, который многократно указывал на необходимость соблюдения при применении в отношении физических лиц и организаций мер государственного, в том числе административного, принуждения таких

важнейших конституционно-правовых требований, как соразмерность, справедливость, адекватность, пропорциональность применяемых принудительных мер, недопустимость необоснованного ограничения прав и свобод граждан [18, 19].

Анализ приведенных выше положений федерального законодательства и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации позволяет сформулировать следующие важнейшие прикладные принципы применения мер административного принуждения в отношении юридических лиц – коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей.

1. Принцип обоснованного применения административно-принудительных мер, который сводится к применению их только при установлении факта нарушения субъектом предпринимательской деятельности обязательных требований и возникновении необходимости принудительного прекращения данного нарушения, предотвращения или устранения его вредных последствий (например, назначение административного наказания только при наличии установленного и доказанного факта виновного совершения административного правонарушения).

2. Принцип адекватного применения административно-принудительных мер, заключающийся в применении такой меры административного принуждения, которая соответствует характеру допущенного субъектом предпринимательской деятельности нарушения обязательных требований и реализация которой способна обеспечить достижение целей прекращения данного нарушения либо предотвращения или устранения его вредных последствий (например, выдача предписания об устранении незначительного нарушения обязательного требования без привлечения за соответствующее административное правонарушение к административной ответственности).

3. Принцип пропорционального применения административно-принудительных мер, содержание которого состоит в том, что избранная для применения адекватная мера административного принуждения должна быть пропорциональна, соразмерна той цели, для достижения которой она применяется, не должна влечь излишнего, не требующегося исходя из возникшей фактической ситуации ограничения прав субъекта предпринимательской деятельности либо возложения на него излишние обременительной обязанности (например, назначение административного наказания, соразмерного характеру и степени общественной опасности (угрозы охраняемым общественным отношениям) совершенного административного правонарушения).



4. Принцип исполнимого применения административно-принудительных мер, сущность которого сводится к тому, что возлагаемая на субъекта предпринимательской деятельности посредством применения к нему меры административного принуждения юридическая обязанность, исходя из ее содержания, объективных и субъективных условий ее исполнения, должна быть реально исполнимой (например, возложение предписанием обязанности по устранению допущенного нарушения обязательных требований объективно и субъективно доступным исполнителю способом и в реально возможный срок).

В заключение представляется возможным сделать вывод о необходимости выработки единой федеральной концепции нормативно-правового механизма применения мер административного принуждения в отношении субъектов предпринимательской деятельности. В ней следовало бы отразить возможные виды административно-принудительных мер, принципы, основания, условия, пределы и основные требования к порядку их применения в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, с учетом специфики данной деятельности. Подготовка такой концепции, с нашей точки зрения, возможна в рамках проводимого в настоящее время реформирования федерального законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле и об административных правонарушениях.

#### *Список литературы*

1. Дроздов А.В. Административная ответственность за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности: Дис. ... канд. юр. наук. М., 2001.
2. Чапурных Я.Н. Административная ответственность юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности: Дис. ... канд. юр. наук. М., 2009.
3. Глухова М.В. Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской деятельности: проблемы правоприменения и направления совершенствования законодательства: Дис. ... канд. юр. наук. Воронеж, 2014.
4. Еропкин М.И. Избранные научные труды. М.: Эксмо, 2010. 688 с.
5. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие. Пермь, 1969. 344 с.
6. Иван Александрович Галаган и его научное наследие. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2010. 544 с.
7. Корнев А.П. Административное право России: Учебник в трех частях. Ч. 1. М.: Цит-М, 2000. 308 с.
8. Макарейко Н.В., Субботин А.М., Лубенков А.В. Меры административного принуждения, применяемые сотрудниками ОВД по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь: сравнительно-правовое исследование. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2018. 271 с.
9. Осинцев Д.В. Методы государственного управления (административно-правовой аспект): Монография. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2013. 212 с.
10. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: Учебник. Ч. 2. М.: Юрайт, 2017. 402 с.
11. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
12. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1. От 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
13. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974. 160 с.
14. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
15. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 2249.
16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
17. Федеральный закон от 2 октября 2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.
18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 № 4-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод "Реконд"», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3» «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики // СПС «Консультант-Плюс».
19. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 апреля 2018 № 1076-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Колгановой Юлии Геннадьевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 5.35.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Консультант-Плюс».

**THE ESSENCE, GROUNDS, SYSTEM AND PRINCIPLES  
OF APPLYING ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT MEASURES TO BUSINESS ENTITIES***G.G. Ivchina*

The article deals with topical issues of understanding the essence, grounds and conditions for applying administrative enforcement measures to legal entities-commercial organizations and individual entrepreneurs. The author describes the main features (features) of the application of administrative enforcement measures to business entities. A detailed classification of such measures was carried out, in particular, the following measures were identified: ensuring administrative determination of violations of mandatory requirements; administrative restraint of violations of mandatory requirements; administrative removal of consequences of violations of mandatory requirements; administrative prevention of violations of mandatory requirements; administrative sanctions for violations of mandatory requirements that constitute administrative offenses. A system of principles for the application of administrative and enforcement measures applied to business entities is defined, among which are the following principles: reasonableness, adequacy, proportionality and enforceability of applied measures

*Keywords:* administrative enforcement, measure of administrative enforcement, mandatory requirements, violations of mandatory requirements, business activity, business entity.

*References*

1. Drozdov A.V. Administrativnaya otvetstvennost' za pravonarusheniya v sfere predprinimatel'skoj deyatel'nosti: Dis. ... kand. jur. nauk. M., 2001.
2. Chapurnyh Ya.N. Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lic v sfere predprinimatel'skoj deyatel'nosti: Dis. ... kand. jur. nauk. M., 2009.
3. Gluhova M.V. Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lic za pravonarusheniya v oblasti predprinimatel'skoj deyatel'nosti: problemy pravoprimereniya i napravleniya sovershenstvovaniya zakonodatel'stva: Dis. ... kand. jur. nauk. Voronezh, 2014.
4. Eroptkin M.I. Izbrannye nauchnye trudy. M.: Eksmo, 2010. 688 s.
5. Bahrah D.N. Sovetskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoj otvetstvennosti: Uchebnoe posobie. Perm', 1969. 344 s.
6. Ivan Aleksandrovich Galagan i ego nauchnoe nasledie. Voronezh: Izd-vo Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta, 2010. 544 s.
7. Korenev A.P. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik v trekh chastyakh. Ch. 1. M.: Shchit-M, 2000. 308 s.
8. Makarejko N.V., Subbotin A.M., Lubenkov A.V. Mery administrativnogo prinuzhdeniya, primenyaemye sotrudnikami OVD po zakonodatel'stvu Rossijskoj Federacii i Respubliki Belarus': sravnitel'no-pravovoe issledovanie. N. Novgorod: Nizhegorodskaya akademiya MVD Rossii, 2018. 271 s.
9. Osincev D.V. Metody gosudarstvennogo upravleniya (administrativno-pravovoj aspekt): Monografiya. Ekaterinburg: Izd-vo UMC UPI, 2013. 212 s.
10. Stahov A.I., Kononov P.I. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik. Ch. 2. M.: Yurajt, 2017. 402 s.
11. Konstituciya Rossijskoj Federacii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 goda // SZ RF. 2014. № 31. St. 4398.
12. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii. Chast' 1. Ot 30 noyabrya 1994 g. № 51-FZ // SZ RF. 1994. № 32. St. 3301.
13. Studenikina M.S. Gosudarstvennyj kontrol' v sfere upravleniya. M.: Yurid. lit., 1974. 160 s.
14. Federal'nyj zakon ot 4 maya 2011 g. № 99-FZ «O licenzirovanii otdel'nyh vidov deyatel'nosti» // SZ RF. 2011. № 19. St. 2716.
15. Federal'nyj zakon ot 26 dekabrya 2008 g. № 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» // SZ RF. 2008. № 52 (ch. 1). St. 2249.
16. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ // SZ RF. 2002. № 1 (ch. 1). St. 1.
17. Federal'nyj zakon ot 2 oktyabrya 2007 № 229-FZ «Ob ispolnitel'nom proizvodstve» // SZ RF. 2007. № 41. St. 4849.
18. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 25 fevralya 2014 № 4-P po delu o proverke konstitucionnosti ryada polozhenij statej 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 i 19.7.3 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah v svyazi s zaprosom Arbitrazhnogo suda Nizhegorodskoj oblasti i zhalobami obshchestv s ogranichennoj otvetstvennost'yu «Baryshskij myasokombinat» i «VOLMET», otkrytyh akcionerных obshchestv «Zavod "Rekond"», «Ekspluatacionno-tehnicheskij uzal svyazi» i «Elektronkompleks», zakrytyh akcionerных obshchestv «GEOTEKHNIKA P» i «RANG» i byudzhethnogo uchrezhdeniya zdavoohraneniya Udmurtskoj Respubliki «Detskaya gorodskaya bol'nica № 3» «Nejron» Ministerstva zdavoohraneniya Udmurtskoj Respubliki // SPS «Konsul'tantPlyus».
19. Opreделение Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 24 aprelya 2018 № 1076-O «Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanki Kolganovoj Yulii Gennad'evny na narushenie ee konstitucionnyh prav chast'yu 1 stat'i 5.35.1 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah» // SPS «Konsul'tantPlyus».