

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Юридический институт
Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав.кафедрой ПКиЭП
_____ В.В. Кванина
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЗАЩИТА ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

ЮУрГУ – 40.03.01.2017. № 475-Ю

Научный руководитель выпускной
квалификационной работы
Тихомирова А.В.,
канд. юрид. наук, доцент
_____ 2017 г.

Автор выпускной
квалификационной работы
студент группы 475-Ю
Уморина Марина Николаевна
_____ 2017г.

Нормоконтролер
Тихомирова А.В.,
канд. юрид. наук, доцент
_____ 2017 г.

Челябинск 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 2 |
| 1 ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ, СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ | |
| 1.1 Генезис государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности..... | 5 |
| 1.2 Сущность и значение государственного контроля (надзора) за предпринимательской деятельностью..... | 16 |
| 1.3 Организационно-правовые основы государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности..... | 28 |
| 2 ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) | |
| 2.1 Понятие и классификация форм защиты прав. Судебная и административная формы защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)..... | 37 |
| 2.2 Общественная форма защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора). Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей как форма защиты прав предпринимателей..... | 54 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 71 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК..... | 75 |

ВВЕДЕНИЕ

Защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц гарантирована широким спектром конституционных норм.

В Конституции Российской Федерации закреплён принцип свободы экономической деятельности, который является одним из основных начал становления и последующего развития предпринимательской деятельности в Российской Федерации и характеризует ее как проявление личной свободы участника такой деятельности, в том числе и предпринимательской деятельности.

Соблюдение законодательства органами исполнительной власти и их должностными лицами в сфере предпринимательской деятельности остается острой проблемой. Различные нарушения требований закона, как следует из анализа правоприменительной, в том числе судебной практики, обусловленные различными субъективными и объективными причинами, нередко встречаются в деятельности вышеуказанных органов. Нарушение требований законодательства при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий может привести юридических лиц или индивидуальных предпринимателей к неблагоприятным последствиям: имущественным и неимущественным потерям, которые могут быть выражены в виде штрафных санкций, взыскания недоимок, приостановления деятельности, недополучения доходов и др.

Субъекты предпринимательской деятельности испытывают затруднения от устаревания, противоречивости, избыточности, непрозрачности проверяемых обязательных требований.

В отношениях между государством и бизнесом отмечается наличие серьезных проблем, в том числе и правового характера.

На современном этапе развития российской экономики субъекты предпринимательской деятельности испытывают необходимость в создании условий, которые бы обеспечили им возможность нормального развития в рамках взаимного партнерства и сотрудничества с государством.

В связи с изложенными обстоятельствами необходимость системного исследования проблем, возникающих при реализации контрольно-надзорными органами государства публично-властных полномочий в отношении субъектов предпринимательской деятельности, представляется актуальным.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с осуществлением государственными органами и их должностными лицами контрольно-надзорных функций в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Предметом исследования выступает система правовых норм, регулирующих указанные отношения, а также соответствующая правоприменительная практика и труды специалистов по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) за субъектами предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Цель исследования состоит в комплексном системном анализе правового регулирования отношений, возникающих в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора), поиске оптимальных форм защиты прав субъектов предпринимательской деятельности и путей повышения их эффективности.

Для достижения поставленной цели предусматривается решение следующих задач:

- анализ генезиса государственного контроля (надзора) за предпринимательской деятельностью;
- исследование сущности и значения государственного контроля (надзора) за предпринимательской деятельностью;
- определение соотношения понятий «контроль» и «надзор»;
- изучение организационно-правовой основы защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности;

– исследование форм защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);

– выявление недостатков и пути повышения эффективности защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

В качестве методологической основы исследования применялись всеобщие методы: материалистический и диалектический; общенаучные: системный, анализ и синтез; специальные методы юридических наук: формально-правовой, сравнительно-правовой, историко-правовой и др.

Научно-теоретическую базу выпускной квалификационной работы составляют работы ученых – юристов: Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, Д.Н. Бахрах, В.П. Беяева, М.К. Треушникова, Д.Ю. Данилова, Е.В. Елфимовой, О.Н. Ермоловой, Л.Т. Ибадовой, М.Н. Кудилинского, А.В. Кучеренко, А.А. Мохова, А.Ф. Ноздрачева, В.Г. Ослякова, А.В. Паламарчука, К.В. Карелина, Т.А. Скворцовой, М.Б. Смоленского, С.Ж. Соловых, А.А. Соловьева, М.С. Студеникиной, И.А. Терентьева, Н.В. Трофимчук, Б.М. Фролова, О.Н. Чернецкой, В.В. Чуксиной и др.

1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ, СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

1.1 Генезис государственного контроля (надзора) за предпринимательской деятельностью

Рассматривая вопрос о зарождении и развитии государственного контроля в России, условно можно выделить три его этапа развития: первый этап – зарождение государственного контроля в дореволюционной России, второй – государственный контроль в советское время и третий – государственный контроль в постсоветское время. Каждому выделенному этапу в развитии государственного контроля в России соответствовал свой государственный режим, свои производственные отношения, определяющие тот или иной тип общественно-экономической формации, и определенный уровень развития общественного самосознания¹.

По мнению ученых, о зарождении контроля в России и начале его формирования как отдельного института государственного механизма следует вести речь со времени появления первых приказов. Данные органы образовывались постепенно, по мере необходимости в организации управления той или иной сферой деятельности, однако в исторической науке вопрос о времени появления приказов остается спорным.

После объединения Руси вокруг Москвы, когда предметы ведения стали более обширными, усиление торговых связей между отдельными городами и землями, усложнение системы различных сборов и пошлин, послужило причиной появления организации приказов.

«Сначала приказы выступали только отделениями канцелярии Боярской думы, но к концу XVI в. стали самостоятельными административными учреждениями» (например, Счетный приказ). При Петре I «контрольные функции

¹ Чернецкая О.Н. Эволюция института государственного контроля в Российском государстве в парадигме развития общественного самосознания // История государства и права. 2012. № 24. С. 28.

выполнялись Ревизион-коллегией. Затем через достаточно большой промежуток времени императорским рескриптом 27 мая 1810 г. была создана специальная Комиссия, состоявшая из Председателя и членов Госсовета. Эта Комиссия рассматривала вопросы, которые остались неразрешенными после образования министерств». Комиссия в результате своей деятельности сделала «вывод, что контроль должен распространяться на все министерства, в в особенности на Министерство финансов. Стоит отметить, этой же мысли придерживался Сперанский, который настаивал на независимости контрольного ведомства. Окончательно контроль финансовой деятельности государственных органов становится легитимированным 27 июня 1810 г.»¹.

Через некоторое время, а именно 28 января 1811 г., состоялось учреждение особого ведомства – Главного управления ревизии государственных счетов², структура которого включала два Департамента: ревизии счетов по гражданской части и ревизии счетов по военной части. Первый состоял из государственной экспедиции для ревизии счетов, второй – из счетных экспедиций, учрежденных при военных и адмиралтейской коллегиях. Управление ревизии государственных счетов приобрело статус министерства. При нем была образована особая структура, имевшая название Совет государственного контроля, или Совет Главного управления ревизии счетов. Он состоял из государственного контролера и начальников структурных подразделений, управляющих экспедициями адмиралтейской и государственной ревизии счетов. Заключение Совета имели совещательный характер и могли быть приняты или отклонены государственным контролем. Государственный контроль же распространял свои полномочия на все государственные учреждения, располагавшие денежными средствами, которые должны были отчитываться перед государственным контролем о произведенных

¹ Осляков В.Г. История становления и развития государственного контроля в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2010. № 3. С. 61.

² Лагутин И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века: Историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 20.

ими финансовых операциях; тем не менее государственный контроль в начале своей деятельности испытывал значительные трудности. Так, не был закреплен законодательно перечень документов, которые надлежало проверять, а также каким способом осуществлять их проверку. Особенно осложняло деятельность государственного контроля неудовлетворительное состояние отчетности в государственных учреждениях. Поэтому управлению самому приходилось разрабатывать инструкции по проверке и систему отчетности.

Тридцатого декабря 1836 г. было принято Образование государственного контроля¹. В соответствии с ним «государственный контроль составлял самостоятельную отрасль государственного управления и наблюдал за правоммерностью движения казенных и общественных капиталов посредством ревизии генеральных отчетов, проверки книг и частных счетов, составления особых соображений, из которых можно было бы усмотреть выгоды, приобретенные казной при казенных операциях, или убытки, ею понесенные». В 1843 г. появилась должность товарища государственного контролера, обязанности которого «подразделялись на две главные категории: производство ревизии и утверждение ее. Первого рода обязанность возлагалась на контрольные департаменты; обязанность второго рода (а именно она определяла контроль как высшую ревизионную инстанцию) возлагалась на Совет государственного контроля. Кроме Совета, в составе государственного контроля функционировали контрольные департаменты для счетов гражданского, военного, морского ведомств, канцелярия, общий контрольный архив». Кроме того, «образовывались временные структуры для проверки счетов по особым распоряжениям Правительства. Совет рассматривал наиболее важные дела, утверждал записки об окончательной ревизии каждого генерального отчета, утверждал расходы, которые с формальной стороны не были вполне оправданы, оставлял без преследования убытки по операциям, предпринимаемым в каких-либо нравственно-политических целях. В обязанность контрольных департаментов

¹ Осляков В.Г. История становления и развития государственного контроля в России. С. 62.

входило: производство ревизий, составление таблицы о ежегодных успехах отчетности и ходе и последствиях ревизии оборотов каждого управления. Ревизионная деятельность государственного контроля состояла в рассмотрении отчетов министров об их финансовой деятельности. По рассмотрении этих отчетов составлялись соображения и замечания о причинах увеличения расходов и уменьшения доходов.

В 1856 г. была отправлена за границу специальная группа государственных служащих с целью изучения опыта и деятельности учреждений государственного контроля. Собранные там материалы легли в основу проведенных в дальнейшем преобразований в системе государственного финансового контроля»¹.

После отмены крепостного права в 1861 году «российский государственный контроль был организован по административному принципу и предназначался для нужд самой администрации, поэтому его согласовывали с бюджетным законодательством. Кроме того, «российский государственный контроль был очень далек от суровых принципов доказательства правонарушений, поэтому в отчете не было никаких суждений относительно фактов злоупотреблений, обнаруженных в результате контроля. Государственный контроль выступал в роли статиста по отношению к фактам правонарушений. Следовательно, факты, которые государственный контроль мог выявить в течение года, и по поводу которых он проводил расследования, не могли стать ни приобретением гласности, ни объектом обсуждения Думы, которая была ограничена рассмотрением только бухгалтерского отчета. В 1912 г. Государственная Дума сделала попытку собрать данные по условиям выполнения бюджетного закона 1908 г. Это дало возможность собрать много материала, но использовать его Дума не смогла, поскольку не имела доступа к финансовому хозяйству. Деятельность Государственной Думы в этом направлении в известной степени была позитивной, поскольку это уменьшало несогласованность действий между бюджетными и контрольными органами. Однако без соответствующих законов и

¹ Данилова Н.В. Экологический надзор и реформа экологического законодательства // «Lex russica». 2016. № 10. С. 29.

соответствующей организации контрольных учреждений эти попытки не смогли дать положительного результата».

В России, функционирующей по типу традиционного (доиндустриального) общества, государственный контроль не удовлетворял требованиям независимости и гласности. «Вместе с тем он был совсем изолирован от Думы. Поскольку законом не предусматривались ни формы, ни состав отчета государственного контроля, то от ведомств зависел объем контрольных прав Думы. Предварительный «государственный контроль, учрежденный в России, не был в ведомстве Думы, поскольку данные этого контроля не отражались в отчетности»¹.

С приходом к власти Российской коммунистической партии большевиков, имевшей совершенно иные взгляды на управление жизнью обществом и государством, в стране создается новая структура органов власти, в том числе и контрольных. Так, «14 ноября 1917 г. Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК) и Совет народных комиссаров (СНК) своим Декретом утвердили и ввели в действие Положение о рабочем контроле, в соответствии с которым местным Советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов было предоставлено право принимать нормативные акты о рабочем контроле, в которых конкретизировались права и обязанности контрольных органов в соответствии с местными условиями и обстоятельствами». Кроме того, они могли совершать проверки всех документов предприятий, учреждений, касающихся работы предприятий, наличия сырья и продуктов, денежных средств, их использования и расхода, контролировать и проверять производственные вопросы, режим рабочего времени.

Таким образом, осуществлялся «контроль за исполнением законов новой власти, за законностью действий предпринимателей и всех работников

¹ Чернецкая О.Н. Эволюция института государственного контроля в Российском государстве в парадигме развития общественного самосознания. С. 29.

предприятий и учреждений, контроль за соблюдением дисциплины, порядка и сохранности имущества и собственности»¹.

В условиях советской действительности, когда в стране «активно развивалась промышленность, укреплялся социалистический тип хозяйственных отношений, власть носила авторитарный характер, формировался индустриальный тип общества и самосознание общества, будучи относительно самостоятельным, выполняет служебную роль в отношении к практике, подготавливает решение человека о том, как надо практически действовать, и способствует формированию регулятивно-управленческой функции, поэтому в бывшем СССР действовала система государственного контроля в форме Министерства государственного контроля СССР, а потом Комитета народного контроля СССР, которые независимо от конституционного статуса фактически были подчинены ЦК КПСС». Свои функции контроль выполнял, исходя из «тенденциозных политических установок командно-административной системы управления народным хозяйством». Рассмотренные формы государственных контрольных органов развивались вместе с управленческими структурами государства.

Таким образом, согласимся с О.Н. Чернецкой, которая утверждает, что «сущность контроля в бывшем СССР при индустриальном типе общества заключалась в том, что специальные субъекты, используя организационно-правовые способы и средства в пределах своей компетенции, выясняли соответствие деятельности подконтрольных объектов нормативно-правовым предписаниям, требованиям закона и поставленным перед ними задачам; оценивали результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, степень отклонения от поставленных целей, способов и результатов их достижения; принимали меры по предотвращению и привлечению к ответственности виновных. Анализ советской фазы функционирования государственного контроля позволил увидеть, что с момента его объявления – принятия ВЦИК Положения о рабочем контроле от 14 ноября 1917 г.

¹ Осляков В.Г. История становления и развития государственного контроля в России С. 65.

происходило усложнение его форм и содержания, что способствовало развитию экономического благосостояния России до 1940 г. После Великой Отечественной войны, которая привела к изменению социального сознания, состояние государственного контроля изменилось, что нашло отражение в документах по реформированию данной структуры: 1946 г., 1956 г., 1961 г., 1965 г., 1977 г.». Законы и положения, принятые в это время, свидетельствуют о нарастании социальных девиаций в государственном масштабе: борьба с подлогом и хищением; бой бюрократизму; вскрытие злоупотреблений служебным положением; местничество, волокита, расточительность, бюрократизм, рост цен; бесхозяйственность; замирание темпов экономического роста и в 1991 г. – смерть социалистической системы государственности, всех ее форм власти, а также народного и государственного контроля»¹.

После «ликвидации СССР из независимых союзных республик был образован Союз Независимых Государств (СНГ), однако союзная Конституция и большая часть союзного законодательства перестали действовать. Разумеется, при изменившихся обстоятельствах партийно-государственный контроль, осуществлявшийся под руководством КПСС, не мог более существовать. Разрушению системы контроля способствовало развитие сепаратизма, обособленности территорий, особенно автономных республик, входивших в состав РСФСР. Стремление к обособленности, большей независимости от федерального центра проявляли и другие субъекты Федерации - краевые и областные. Этому во многом способствовала и политика тогдашнего Президента, который заявлял, что каждый субъект Федерации может брать суверенитета сколько сможет. Считалось, что только такой подход обеспечит единство Федерации, ее территориальную целостность. В силу того что союзное законодательство, и особенно Конституция СССР², уже не действовали, а нового

¹ Чернецкая О.Н. Эволюция института государственного контроля в Российском государстве в парадигме развития общественного самосознания. С. 31.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

законодательства, соответствующего изменившейся политике, экономическим, политическим и социальным реформам, сформулировано не было, законы и иные нормативные акты, конституции республик в составе Российской Федерации, уставы других субъектов РФ издавались без учета Конституции и федеральных законов», что во многом способствовало правовому беспределу, правовому нигилизму.

Как верно отмечает А.А. Спектор, «при такой обстановке не могло идти речи о каком-либо государственном контроле. Даже имевшиеся и сохранившиеся контрольные органы в силу сложившегося в стране положения практически не могли осуществлять контрольную деятельность, единую для Российской Федерации»¹.

Кроме того, «провозглашенный переход к рыночной экономике, к рынку, который «сам все расставит по местам», привел к серьезным негативным последствиям, в том числе и в осуществлении контрольной деятельности. Не отрегулированный должным образом законодательно, в правовом направлении, такой переход привел не только к резкому падению уровня жизни большинства граждан России, но и способствовал, в частности, недобросовестной приватизации, обращению в частную собственность народной, государственной собственности на миллиарды рублей и причинению колоссальных убытков государству. Не случайно отсутствие контрольной деятельности в период перехода к рыночной экономике особенно коснулось экономической финансовой стороны контрольной деятельности»².

По существу, только после принятия Конституции Российской Федерации³, когда более-менее были определены контуры полномочий федерального центра и субъектов Федерации, стали намечаться пути усиления влияния государства, его контроля за экономической и финансовой деятельностью.

¹ Спектор А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора): монография. М.: НБ-Медиа, 2012. С. 13.

² Там же. С. 13.

³ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

Согласимся с А.А. Спектор, «что без должного государственного влияния, а в необходимых случаях и контроля за экономической и финансовой деятельностью (что ни в какой мере не противоречит рыночной экономике, свободе предпринимательства и экономической деятельности), государство обойтись не может»¹.

В настоящее время можно отметить «развитие и постепенное становление государственного контроля в Российской Федерации, как ведомственного, так и межведомственного, а также появление и развитие общественного контроля. В настоящее время возможно говорить о восстановлении контрольной деятельности в России, в том числе и усилении интереса к ней как со стороны общества, так и со стороны ученых».

В действующей Конституции РФ государственный контроль урегулирован без буквального текстуального закрепления данной категории. Это обеспечивается путем определения, в частности: конституционных целей и ценностей, подлежащих гарантированию государственным контролем, конституционных функций Российского государства, реализация которых невозможна без государственного контроля, конституционного закрепления организации системы органов государственной власти, сдерживание, баланс и взаимодействие внутри которой поддерживаются государственным контролем.

Легальное определение государственного контроля, а в то же время излишнее, экономически неоправданное административное регулирование создает барьеры для развития предпринимательской деятельности. Поэтому в последние годы особое внимание государства направлено на создание системы мер защиты прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц при проведении в отношении их контрольных мероприятий. Как отмечается в Аналитическом докладе «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации», «магистральным направлением упорядочивания многочисленных и разнородных процессов по данному направлению взаимодействия государства с

¹ Спектор А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора): монография. С. 15.

бизнесом и гражданами явилась попытка унификации (с установленным исчерпывающим перечнем четко описанных исключений) процедурных вопросов проведения контрольно-надзорных мероприятий на уровне федерального закона»¹.

Современное «законодательство о государственном контроле (надзоре), несмотря на непрекращающиеся попытки его совершенствования, далеко от идеала. Различные процессуальные формы и специфика регулирования отдельных направлений контрольно-надзорной деятельности, автономность правовых позиций органов прокуратуры и судов в оценке законности мероприятий по контролю (надзору) на практике вызывают серьезные ограничения и нарушения прав граждан и организаций в ходе проведения проверок». Анализ судебной практики позволяет сделать вывод о необходимости придания единой процессуальной формы, унификации положений законодательства, регламентирующего возможные юрисдикционные последствия для подвластных субъектов и последующее применение к ним мер государственного принуждения.

Развитие современного российского законодательства о государственном контроле (надзоре) и практика его применения уже неоднократно выступали предметом серьезного научного обсуждения и острой критики².

В октябре 2014 г. федеральное законодательство претерпело серьезные изменения: были уточнены полномочия органов государственного контроля (надзора), предметы проверок, процедуры их проведения, а также решен вопрос о соотношении законодательства о государственном контроле (надзоре) и законодательства об административных правонарушениях. Бесспорно, эти уточнения крайне важны, так как оставался неясным вопрос: если в ходе мероприятий по контролю выявлены признаки административного правонарушения, то следует ли продолжать проверку в рамках предписанного

¹ Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2012 / В.В. Бакаев, А.Г. Зуев, М.Г. Киржيمانов и др. М.: МАКС Пресс, 2013. С. 50.

² См., например, Елфимова Е.В., Осинцев Д.В. Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции // Российский юридический журнал. 2015. № 4. С. 25.

предмета (учитывая ее предельные сроки) либо на этом проверка завершается и вступают в силу требования законодательства об административных правонарушениях¹.

Для снятия указанного пробела ст. 28.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации² (далее – КоАП РФ) была дополнена примечанием: «При наличии предусмотренного пунктом 1 части 1 настоящей статьи повода к возбуждению дела об административном правонарушении в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, дело об административном правонарушении может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки»³.

Государственный контроль может осуществляться в различных сферах жизни общества, так как государство априори является гарантом сохранения порядка, организации и безопасности для граждан. Без должной системы контролирующих органов оно просто не сможет нормально функционировать и исполнять свои обязанности перед обществом.

Цели и конкретные объекты контроля определяют систему и структуру контрольной деятельности. При этом, ведя речь о государственном контроле, необходимо иметь в виду, что контрольная деятельность – это государственная деятельность, составная часть государственного управления. Государственное управление имеет две составляющие: организационную и контрольную. Контрольная деятельность должна стремиться к защите права и свободы граждан,

¹ Елфимова Е.В., Осинцев Д.В. Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции. С. 26.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

³ Елфимова Е.В., Осинцев Д.В. Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции. С. 28.

законные интересы общества и государства от негативных последствий нарушения установленных правил поведения и деятельности субъектов общественных отношений, нарушения требований, предъявляемых к определенной деятельности, при изготовлении и реализации товаров, при оказании услуг, исполнении возложенных на конкретного субъекта обязанностей. Цель государственного контроля (надзора) включает в себя, прежде всего предупреждение, а также пресечение нарушений, если они совершались.

1.2 Сущность и значение государственного контроля (надзора) за предпринимательской деятельностью

Предпринимательство – деятельность в экономической сфере жизни общества, результатом которой являются материальные и духовные блага. Они возникают как следствие реализации предпринимательских способностей, таланта в области производительного пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Деятельность в указанной сфере может быть признана предпринимательской, если она соответствует признакам, закрепленным в законодательстве.

По действующему законодательству признаками предпринимательской деятельности являются: 1) самостоятельность осуществления предпринимательской деятельности; 2) осуществление ее на свой риск, т.е. рискованный характер; 3) направленность на систематическое получение прибыли¹.

Российское законодательство содержит легальное определение предпринимательской деятельности: «...предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке» (абз. 3 п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)).

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (Ч I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Предпринимательство, «будучи самостоятельной категорией и предметом исследования, является сферой взаимодействия государства и экономики. По существу, с помощью права государство регулирует отношения, возникающие при осуществлении предпринимательской деятельности, и именно в рамках предпринимательской деятельности использует специфические средства, формы, в том числе правовые, воздействия на рыночную экономику».

«Специалисты в области административного права совершенно справедливо отмечают, что «между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. Мало того, по своей сути регулирование – неперенный элемент государственно-управленческой деятельности, одна из ее функций. В самом обыденном смысле регулирование выражается в подчинении определенному порядку, в упорядочении тех или иных действий»¹.

А.П. Алехин и А.А. Кармолицкий утверждают: «государственное управление предполагает прямое и непосредственное вмешательство органов государства в экономику с использованием административных методов регулирования, в то время как государственное регулирование экономики позволяет использовать более широкий спектр средств и инструментов, в том числе методы и средства косвенного регулирования рыночных отношений, и с этой точки зрения понятие государственного регулирования более широкое, чем понятие государственного управления. Контрольная функция выступает одной из ключевых функций современного государства наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Государственный контроль является неизменным признаком государства на любом этапе его исторического развития. Объективная необходимость контроля убедительно доказана историей государств всех типов и форм, при этом налицо

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2016. С. 39.

прямая зависимость стабильности власти от действенности и эффективности государственного контроля»¹.

Контроль можно рассматривать, как одно из средств государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности. Поскольку государственный контроль осуществляется государственными органами, его следует рассматривать как одну из форм реализации государственной власти.

Государственный контроль (надзор) – «деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями»².

Понятия «контроль» и «надзор» широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности и правоприменительной практике. Однако до сих пор четких критериев их разграничения не выявлено. Например, в некоторых

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. С. 39.

² Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

нормативно-правовых актах, в КоАП РФ, «в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) названные термины фигурируют в связке и употребляются как равнозначные». В наименовании Закона № 294-ФЗ и в тексте статей названные категории не разграничиваются без каких-либо пояснений их сущности и содержания.

Соотношение функций контроля и надзора всегда привлекало и привлекает внимание ученых-административистов. Вопрос о содержании данных терминов в науке административного права, в том числе и их соотношения, является предметом давней дискуссии. Одни ученые определяют надзор как разновидность контроля, другие рассматривают надзорную деятельность как самостоятельный вид, третьи считают контроль и надзор равнозначными понятиями. Отсутствие конкретики в терминологии и законодательном регулировании влечет необоснованное расширение полномочий контрольных и надзорных органов.

На сегодняшний день не сложилось однозначного и ясного понятия контроля. Например, по мнению Д.Н. Бахраха, «контроль является важнейшим видом обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений»¹.

Д.Н. Бахрах предлагает рассматривать контроль в широком понимании «как разветвленную систему государственных и общественных институтов, как совокупность социальных механизмов, воздействующих на человеческое поведение с целью устранения его отклонения от общепринятых норм».

Еще в 1965 году польский административист Е. Старосьцяк указывал, на то, что контроль – это «наблюдение, определение и выявление фактического положения дел, сопоставление фактического положения с намеченными целями, выступление против неблагоприятных явлений и сигнализация компетентным

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С. 351.

органам о своих наблюдениях – однако без права принимать решения об изменении направления деятельности обследованной ячейки»¹.

«Контроль, – отмечает В.Г. Афанасьев в 1977 году, – это труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям, законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования»².

«Специфика контрольного правоотношения состоит в том, что оно имеет государственно-властный характер, т.е. каждый субъект контроля обеспечивается соответствующими властными полномочиями, необходимыми для выполнения целей, поставленных перед контролем.

Контроль в юридической науке рассматривается либо как функция государственного управления, либо как специфическая деятельность государственных органов. Так, например, В.П. Беляев определяет контроль как форму юридической деятельности, при которой управомоченные органы и лица в рамках контрольного производства для получения юридически значимых результатов и оказания (обеспечения) регулирующего воздействия осуществляют на подконтрольных объектах сбор и проверку информации о фактическом выполнении нормативных предписаний, соблюдении требований нормативных и правовых актов и непосредственно принимают меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений) в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан»³.

¹ Старосыцк Е. Элементы науки управления. М.: Юридическая литература, 1965. С. 199.

² Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Издательство политической литературы, 1977. С. 125.

³ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 24.

В свою очередь, М.И. Байтин считает, что «контроль – это не особая функция государства, так как он осуществляется в тех или иных формах и в различном объеме при реализации всех функций государства»¹.

С точки зрения ученых, занимающихся изучением проблемы административного права, «контроль является методом или способом правоохранительной деятельности, который включает в себя три элемента:

– проверку фактического выполнения закона, иного нормативного или индивидуального предписания, распоряжения, задания, норматива, т.е. всей деятельности подконтрольных органов и организаций;

– проверку путей и средств выполнения закона, иного правового предписания, задания, поручения, позволяющего оценить работу конкретных лиц, оценить, как достигнуты результаты;

– принятие мер в процессе контроля для оценки, исправления положения, устранения недостатков, поощрения или, наоборот, наказания»².

Юридическая литература и нормативно-правовые акты не содержат и четкого определения понятия «надзор».

По утверждению В.М. Савицкого, «надзор является формой контрольной функции». По его мнению, «сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности»³.

В.П. Беляев определяет «надзор – как форму юридической деятельности управомоченных субъектов, выражающуюся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на

¹ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Монография. 2-е изд., доп. М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. С. 138.

² Адушкин Ю.С., Манохин В.М. Российское административное право: учебник. Саратов: ГОУ ВПО «Сарат. гос. академия права», 2003. С. 242.

³ Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1994. С. 27.

поднадзорных объектах юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения законности и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений»¹.

Признаки контроля и надзора в большинстве случаев совпадают. Объектом деятельности органов контроля и надзора являются соблюдение организациями, гражданами требований, стандартов нормативных актов, наличие права применения мер принуждения.

В деятельности органов контроля и надзора В.П. Беляев выделяет также следующие сходства контроля и надзора:

- главная цель их деятельности – обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- их деятельность осуществляется на основе принципа гласности;
- органы контроля и надзора руководствуются нормами закона и добиваются его исполнения;
- методы деятельности у органов надзора и контроля совпадают: проведение проверок, получение объяснений, истребование и анализ документов, использование экспертных оценок².

В.П. Беляев отмечает: «в то же время основное отличие контроля от надзора заключается в том, что контроль преследует не только достижение законности и правопорядка, но и обеспечение эффективности и целесообразности». Цель же надзора – неуклонное и точное исполнение законов, при этом не проводится оценка целесообразности принятых актов и совершенных действий. Вмешательство государственного органа в хозяйственную деятельность объекта надзора при осуществлении надзора невозможно.

В отличие от контроля, в процессе проведения надзора, существует возможность оценивать соответствие деятельности проверяемого объекта

¹ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. дис. ... докт. юрид. наук. С. 34.

² Там же. С. 34.

определенным требованиям норм при наличии юридических санкций за их неисполнение. Таким образом, надзор, являясь функцией управления имеет исключительную юридическую природу и сущность, в то время как контроль может осуществляться и по иным, не юридическим, основаниям.

В.П. Беляев определяет надзор как «ограниченный контроль», а основные различия между ними определяет следующим образом:

- органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех субъектов, которые им организационно не подчинены;
- органы контроля осуществляют свои функции и полномочия, в основном, в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях в отношении неподчиненных объектов;
- в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц;
- в процессе надзора – меры административного воздействия, политической ответственности;
- органы контроля осуществляют проверку различных сторон деятельности подконтрольных объектов, а органы надзора проверяют соблюдение специальных правил¹.

Сравнивая понятия «контроль» и «надзор», приходим к вполне выводам о том, что контроль более широкое понятие, чем надзор, и имеет свои, специфические, признаки; также органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, нежели надзорные органы.

Причиной отсутствия научного единообразия по вопросу соотношения контроля и надзора можно назвать отсутствие в действующем законодательстве определенности в вопросе правового содержания указанных понятий. Для выхода из сложившейся ситуации специалисты для определения контроля и надзора предлагают унификацию выработанных как в науке, так и в законодательстве, подходов и терминологии. Н.А. Погодина, например, предлагает «произвести

¹ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. С. 36.

оценку действующего законодательства на предмет выявления пробелов, противоречий, которые создают препятствия на пути осуществления государственными органами контрольно-надзорной деятельности»¹.

Некоторые исследователи в качестве критерия разграничения понятий «контроль» и «надзор» предлагают применять объект государственного контроля (надзора).

По мнению А.В. Кучеренко при осуществлении контроля круг объектов, как правило, определен. К примеру, при осуществлении лицензионного контроля проверке подлежит деятельность соответствующих лицензиатов, круг которых контролирующему органу известен, поскольку им выдавались лицензии. При муниципальном земельном контроле мероприятия по контролю ограничены границами земельных участков, входящих в юрисдикцию муниципалитета.

При осуществлении надзора круг объектов четко заранее не определен, хоть и ограничен предметом ведения соответствующего органа.

Однако действительного практического значения у разграничения этих понятий все же нет².

Б.М. Фролов также рассматривается объект осуществления государственного контроля и государственного надзора в качестве основного критерия их разграничения. Так, Б.М. Фроловым предлагается следующее разграничение.

Объект осуществления государственного надзора представляет собой деятельность поднадзорных субъектов, выражающуюся в проверке соблюдения юридическими, физическими лицами принципов и требований законности, т.е. законность такой деятельности.

Все элементы, входящие в объект государственного контроля, должны быть четко структурированы. В большей мере такой систематизации поспособствует определение единого, общего объекта осуществления государственного контроля,

¹ Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 72.

² Кучеренко А.В. Реализация законодательных норм, направленных на защиту прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Законность. 2016. № 10. С. 10.

в рамках которого властными субъектами государственного контроля будет рассматриваться эффективность, целесообразность, результативность, своевременность деятельности подконтрольных субъектов в качестве составных элементов такого объекта. Такой единый объект государственного контроля можно охарактеризовать обобщающим понятием «качественность». Международная организация по стандартизации (ISO) понимает «качество как совокупность характеристик объекта, относящихся к его способности удовлетворять обусловленные или предполагаемые потребности»¹. Из этого следует определение предлагаемого Фроловым унифицированного объекта государственного контроля: качественность есть способная удовлетворять определенные человеческие потребности комплексная характеристика осуществляемой подконтрольными юридическими и физическими лицами деятельности, результатов такой деятельности, представляющая собой соответствие такой деятельности, результатов деятельности требованиям эффективности, результативности, целесообразности, своевременности. Таким образом, категория «качественность» обобщает и объединяет характеристики эффективности, целесообразности, результативности, своевременности, которые в научной литературе, посвященной контрольно-надзорной проблематике, не всегда включаются в объект контроля².

На сегодняшний день существует множество точек зрения на содержание понятия «контроль (надзор)». И речь идет не только о разнообразии наук, использующих этот термин в своем лексиконе (а это такие широкие научные области, как философское знание, право, управленческая наука, кибернетика, политика, социология), но и о подходах ученых внутри этих направлений.

¹ Цит. по: Кривова Т.А. Качественность в управлении // Техника и технологии: пути инновационного развития: Материалы Международной научно-практической конференции. Курск: ЮЗГУ, 2011. С. 83.

² Фролов Б.М. Объект осуществления государственного контроля и государственного надзора как основной критерий их разграничения // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 64.

Поэтому бессмысленно выделять какой-либо один универсальный подход, потому как ученые всегда исходят из конкретного предмета исследования.

М.Н. Кудилинский придерживается позиции, что «разделение понятий «контроль» и «надзор» в настоящее время лишено практического смысла»¹. Данная проблема представляется полностью надуманной и потерявшей актуальность. Понятия «контроль» и «надзор» современный законодатель использует как синонимы, например, прокурорский, санитарно-эпидемиологический и ветеринарный надзор, но фитосанитарный контроль.

Закон № 294-ФЗ также употребляет понятия контроль и надзор как синонимы, не достаивая надзор какой-либо специфики в правовом регулировании.

Характерно, что и в советский период полной ясности в соотношении контроля и надзора не наблюдалось, а исследователи также сетовали на отсутствие единообразия в нормативных актах.

Так, ещё в 1987 году М.С. Студеникина утверждала: «Контроль и надзор – эти слова часто употребляются, но до сих пор они не стали научными терминами, исчерпывающе отражающими сущность этих понятий. Нередко в нормативных актах такого рода либо однопорядковая деятельность именуется по-разному, либо же одним термином обозначаются отличные по своему содержанию виды работ»².

Таким образом, понятия «контроль» и «надзор» на современном этапе развития российской системы государственного управления не следует воспринимать в качестве разных, не совпадающих видов государственно-властной деятельности. Надзор следует рассматривать как традиционное наименование отдельных видов контроля и не более того³.

¹ Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47.

² Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М.: Юрид. лит., 1987. С. 16.

³ Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор». С. 47 - 53.

Наиболее близким автору является определение, данное Ю.М. Козловым, который включает в контроль следующие компоненты: наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта; получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины; принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины; выявление причин и условий, способствующих правонарушениям; принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины¹.

Надзор же является специфической формой контроля. По сути, он представляет из себя наблюдение за деятельностью субъектов права с целью проверки соответствия их деяний нормам действующего законодательства. Надзор проверяет соблюдение законов, исключая всякую оценку целесообразности деятельности поднадзорного субъекта. Надзор, в отличие от контроля, не предусматривает прямого вмешательства в отношении поднадзорного субъекта. «Сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности»². Надзор – это всегда наблюдение за соответствием форме, тогда как контроль предполагает решение гораздо более разнообразных задач³.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что в юридической науке до настоящего времени не существует строгого толкования и единой точки зрения на место и роль контроля и надзора в государственном регулирующем механизме,

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. С. 297.

² Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. С. 27.

³ Терентьев И.А. Общая характеристика контроля и надзора, осуществляемого органами государственной власти // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 70.

что затрудняет правоприменение в рассматриваемой сфере деятельности государства.

1.3 Организационно-правовые основы государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности

Практически в любом современном цивилизованном государстве существует система государственного контроля и надзора за предпринимательской деятельностью, и Российская Федерация в этом смысле не является исключением. Правовые основы такой системы были заложены еще в 2001 г. в связи с принятием Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»¹, утратившего силу 1 мая 2009 г. Данным Законом определялись общие положения относительно государственного контроля (надзора), совокупность требований к организации и проведению мероприятий по контролю, устанавливались совокупность прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и порядок их защиты.

Правопреемником вышеуказанного нормативного акта стал Закон № 294-ФЗ.

Принятие основополагающего акта в сфере государственного контроля (надзора) послужило предпосылкой для дальнейшего совершенствования правовых источников различной иерархической принадлежности.

Так, в 2011 г. в определенной мере была завершена работа по приведению отраслевых законов в соответствие с требованиями Закона № 294-ФЗ. Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального

¹ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. I). Ст. 3436.

контроля»¹ были внесены изменения более чем в 60 федеральных законов, регулирующих порядок осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отдельных сферах общественной жизни: транспорта, связи, строительства, энергетики, сельского хозяйства, естественных монополий, охраны окружающей среды, оборота определенных видов продукции и т.д.

Вслед за законодательными актами началось совершенствование подзаконной основы государственного контроля (надзора). Например, распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р были утверждены Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 гг. (далее - Концепция 2011 - 2013 гг.), а также План мероприятий по реализации указанной Концепции², предусматривающие дальнейшую оптимизацию государственных функций контроля и надзора, состава полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, отраслевых мер совершенствования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, детализацию законодательства.

В 2012 г. и последующие годы работа по совершенствованию системы государственного (муниципального) контроля и надзора продолжилась. Особенно это коснулось вопросов оптимизации контрольно-надзорных функций и процедур проведения мероприятий по контролю.

Так, Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ введена глава 5.1

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4590.

² Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» от 10 июня 2011 г. № 1021-р // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

³ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3950.

«Государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа». Постоянно совершенствуется Закон № 294-ФЗ, последние изменения в который были внесены в мае 2016 г.¹

26 ноября 2015 г. принято Постановление Правительства РФ № 1268 «Об утверждении Правил подачи и рассмотрения заявления об исключении проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя из ежегодного плана проведения плановых проверок и о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489»².

В целях повышения результативности и эффективности осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) при одновременном снижении избыточного вмешательства государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность граждан и организаций Минэкономразвития РФ был подготовлен проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации»³ (в настоящее время не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации).

В рамках указанного законопроекта концептуально новое освещение получили такие значимые аспекты государственной контрольно-надзорной деятельности, как: принципы осуществления государственного и муниципального контроля (надзора); полномочия органов различных уровней власти при проведении государственного (муниципального) контроля (надзора); система

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» от 01 мая 2017 г. № 96-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 18. Ст. 2673.

² Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил подачи и рассмотрения заявления об исключении проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя из ежегодного плана проведения плановых проверок и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489» от 26 ноября 2015 г. № 1268 // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6964.

³ Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения 01.05.2017).

управления рисками при осуществлении государственного (муниципального) контроля (надзора); порядок организации и проведения проверок; гарантии обеспечения прав граждан при осуществлении государственного (муниципального) контроля (надзора), в том числе порядок обжалования действий (бездействия) органов и должностных лиц при проведении проверок.

Нормы специальных законов отражают объективно необходимые специфические аспекты государственного контроля (надзора) в тех или иных сферах хозяйственной деятельности. В частности, в ст. 6.1 «Особенности организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора» Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹ регламентируются особый предмет проверки, дополнительные требования к ежегодному плану проведения плановых проверок, специальные основания для проведения плановых и внеплановых проверок. В ст. 23.1 «Государственный надзор за соблюдением обязательных требований к этиловому спирту, алкогольной и спиртосодержащей продукции» Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»² содержится понятие государственного надзора за соблюдением обязательных требований к этиловому спирту, алкогольной и спиртосодержащей продукции, определяются органы проведения проверок, предмет проверок.

Помимо законодательного, в системе нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) широко представлен и подзаконный уровень. Современная нормативно-правовая реальность демонстрирует присутствие в рамках данного уровня значительного количества источников

¹ Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

² Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

различного происхождения, дифференцируемых как по юридической силе, так и кругу разрешаемых вопросов.

Наиболее стратегически важные моменты государственного контроля (надзора) освещаются на уровне указов Президента РФ. Так, в целях совершенствования государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти был принят Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»¹.

Значимую роль в системе подзаконного регулирования играют правовые акты Правительства РФ, детализирующие процедуру государственного контроля (надзора) в отдельных сферах.

Например, Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»² утверждаются правила о федеральном государственном надзоре в области: связи; охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания; пожарном надзоре в лесах; санитарно-эпидемиологическом надзоре и государственном надзоре в области: охраны атмосферного воздуха; использования и охраны водных объектов; ветеринарии. Постановлением Правительства РФ от 25 июля 2013 г. № 627³ утверждаются требования к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну.

¹ Указ Президента РФ «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» от 02 февраля 2016 г. № 41 // СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.

² Постановление Правительства РФ «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 05 июня 2013 г. № 476 // СЗ РФ. 2013. № 24. Ст. 2999.

³ Постановление Правительства РФ «Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну» от 25 июля 2013 г. № 627 // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4223.

Необходимость учета предметной специфики деятельности подконтрольных субъектов в целях обеспечения соблюдения их прав и законных интересов предопределила существование ведомственных правовых актов. Так, Приказом Минфина РФ от 17 октября 2011 г. № 132н утверждается Административный регламент исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядка и условий ее регистрации и применения¹. Приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. № 503² утверждается статистический инструментарий для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и т.п.

Определенный вклад в формирование нормативного базиса государственного контроля (надзора) вносят органы прокуратуры. Так, 29 марта 2009 г. был принят Приказ Генпрокуратуры РФ № 93 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»³, отчасти касающийся вопросов защиты прав при осуществлении государственного контроля (надзора).

20 июля 2012 г. направлено письмо Генпрокуратуры России от 20 июля 2012 г. № 76/2-146-2012 «Об упорядочении направления поручений о проведении проверок в федеральные контролирующие органы»⁴.

¹ Приказ Минфина РФ «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения» от 17 октября 2011 г. № 132н // Российская газета. 25.01.2012. № 14.

² Приказ Росстата «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 21 декабря 2011 г. № 503 // Вопросы статистики. 25.01.2012. № 2.

³ Приказ Генпрокуратуры России «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 27 марта 2009 г. № 93 // Законность. 28.03.2009. № 5.

⁴ Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сборник методических материалов / под общ. ред. А.Э. Буксмана. М.: Ген. прокуратура РФ. 2013. С. 45.

Кроме того, следует заметить, что наряду с нормативно-правовыми в современной практике регулирования контрольно-надзорной деятельности применяются также акты рекомендательного характера. Так, Приказом Роспотребнадзора от 24 марта 2010 г. № 103 утверждены Методические рекомендации по применению норм Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ¹, Приказом Роструда от 24 января 2011 г. № 14 Методические рекомендации по применению должностными лицами Роструда и его территориальных органов положений 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» при осуществлении надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права².

Таким образом, все вышесказанное позволяет констатировать факт построения нормативно-правовых основ государственного контроля (надзора) в РФ, отвечающих требованиям современных правовых реалий и обеспечивающих интересы всех участников контрольно-надзорного процесса³.

Однако, по мнению Н.В. Трофимчук правовое регулирование предпринимательской деятельности на современном этапе своего развития не имеет системообразующего вектора. По этой причине институт государственного контроля (надзора) предпринимательской деятельности представляет собой сложную и постоянно меняющуюся систему норм, регламентов, правил.

¹ Приказ Роспотребнадзора «Об утверждении Методических рекомендаций по применению норм Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ» от 24 марта 2010 № 103 [Электронный ресурс]. URL: <http://rospotrebnadzor.ru> (дата обращения 01.05.2017).

² Приказ Роструда «Об утверждении Методических рекомендаций по применению должностными лицами Роструда и его территориальных органов положений Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при осуществлении надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» от 24 января 2011 г. № 14 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rostrud.ru> (дата обращения 01.05.2017).

³ Астахова М.А. Организационно-правовые основы государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 16.

Принимаемые нормативные акты зачастую сложны в применении, содержат обширное специальное регулирование и большое количество бланкетных норм, отсылающих к подзаконным нормативным правовым актам¹.

Принятый в 2008 г. Закон № 294-ФЗ не решил в полной мере проблему упорядочения взаимоотношений государства и предпринимательства в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Сформулированные еще в 2008 году Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года² основные направления развития системы контроля и надзора не потеряли своей актуальности и сегодня. В своем послании Федеральному Собранию на 2016 г.³ Президент Российской Федерации указал на необходимость сокращения административных ограничений предпринимательской деятельности, обеспечение эффективной регламентации полномочий органов по контролю (надзору) и повышение гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), «...прошу Правительственную комиссию по административной реформе совместно с деловыми объединениями представить до 1 июля 2016 года конкретные предложения по устранению избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов...». Президент также отметил недостаточную эффективность контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Учитывая изложенное, представители юридической и экономической науки (например, Ю.А. Тихомиров, А.Ф. Ноздрачев⁴) давно обращают внимание на

¹ Трофимчук Н.В. Некоторые проблемы института контроля (надзора) предпринимательской деятельности по законодательству Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 492.

² Распоряжение Правительства РФ «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Парламентская газета. 2015. № 44.

⁴ Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 25.

необходимость принятия Федерального закона «О государственном контроле в Российской Федерации» в целях формирования единой системы государственного контроля и единого правового поля его осуществления, совершенствования процедур контроля и надзора, повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности, обеспечения прав и законных интересов объектов этой деятельности представляется правильным дальнейшее упорядочение административных процедур, осуществляемых при выполнении контрольной функции.

2. ФОРМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

2.1 Понятие и классификация форм защиты прав. Судебная и административная формы защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)

Защита прав предпринимателей и их охраняемых законом интересов осуществляется в предусмотренном законом порядке, т.е. посредством применения надлежащей формы и способов защиты.

Под «способами защиты прав понимаются закрепленные законом материально-правовые и процессуальные меры принудительного характера, посредством которых производится восстановление (признание) нарушенных (оспариваемых) прав и осуществляется воздействие на правонарушителя»¹.

Понятие «способа защиты субъективных прав не имеет легального определения. В законодательстве содержатся лишь перечни конкретных способов защиты, опосредующих те или иные правоотношения. В ст. ст. 12–16 ГК РФ названы способы защиты гражданских прав, которые все без исключения распространяются на сферу предпринимательской деятельности».

Рассмотрение вопроса о формах защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), по нашему мнению, необходимо начать с понятия «форма защиты права».

Анализ юридической научной литературы дает следующие определения формы защиты прав: во-первых, определенная законом деятельность компетентных органов по защите права, т.е. по установлению фактических обстоятельств, применению норм права, определению способа защиты права и вынесению решения²; во-вторых, осуществление способов защиты, т.е. процесс применения правовых норм, который завершается признанием права и

¹ Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017. С. 554.

² Гражданский процесс: учебник / под ред. М.К. Треушникова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. С. 200.

восстановлением действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения¹; в третьих, комплекс внутренне согласованных организационных мероприятий по защите субъективных прав и охраняемых законом интересов².

В правовой литературе существуют различные классификации форм защиты права. Так, согласно одной из них формы защиты делятся на судебные, включающие защиту прав предпринимателей в суде общей юрисдикции, арбитражном суде, третейском суде, и специальные, осуществляемые административными органами. По мнению ряда ученых, защита может осуществляться не только государственными, общественными и административными органами, но и самим управомоченным лицом, следовательно, формы защиты прав могут быть общими (юрисдикционными, неюрисдикционными) и осуществляемыми в специальном (административном) порядке³. В соответствии с этим Г.А. Свездлык и Э.Л. Страунинг предлагают различать три формы защиты: судебную, административную и самозащиту⁴. Под самозащитой указанные авторы предлагают понимать допускаемые законом или договором действия управомоченного лица, направленные на обеспечение неприкосновенности права, пресечение нарушений и ликвидацию последствий такого нарушения⁵.

В науке гражданского права различают юрисдикционную и неюрисдикционную форму защиты прав⁶.

В настоящее время общепринятым стало отнесение к юрисдикционной форме защиты судебный и административный порядок защиты прав. Причем, в

¹ Скворцова Т.А., Смоленский М.Б. Предпринимательское право: учебное пособие / под ред. Т.А. Скворцовой. М.: Юстицинформ, 2014. С. 106.

² Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. С. 556.

³ Там же. С. 558.

⁴ Страунинг Э.Л., Свездлык Г.А. Защита и самозащита гражданских прав: учеб. пособие. М.: Лекс-Книга, 2002. С. 168.

⁵ Там же. С. 168.

⁶ Гражданское право: учебник: в 3-х т. Т. 1 / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. СПб.: Проспект, 2005. С. 242.

частности, А.П. Сергеев рассматривает защиту прав в судебном порядке как «общий» порядок, а в административном порядке - как «специальный»¹.

Юрисдикционная форма защиты - это защита гражданских прав государственными или уполномоченными государством органами. В рамках юрисдикционной защиты выделяется общий (судебный) и специальный (административный) порядок защиты нарушенных прав.

Неюрисдикционная форма защиты - защита нарушенного права самостоятельными действиями управомоченного лица без обращения к государственным и иным уполномоченным органам. Такая форма защиты имеет место при самозащите гражданских прав и при применении управомоченным лицом мер оперативного воздействия на нарушителя².

М.А. Астахова, исследуя аспекты правозащитной деятельности субъектов предпринимательской деятельности (формы защиты прав) в сфере государственного контроля (надзора), выделяет судебную, административную и общественную формы защиты прав предпринимателей.

Из норм Закона № 294-ФЗ следует возможность использования предпринимателями таких форм защиты прав при осуществлении государственного контроля (надзора), как судебная, административная и общественная.

Согласно п. 1 ст. 23 Закона № 294-ФЗ защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля осуществляется в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того Законом № 294-ФЗ отдельно выделена статья 24, определяющая общественную форму защиты прав предпринимателей.

¹ Гражданское право: Учебник: В 3 т. / под ред. А.П. Сергеева. М.: ПГ-Пресс, 2008. Т. 1. С. 542 - 543.

² Там же. С. 543.

Под общественной формой защиты прав в контексте статьи 24 Закона № 294-ФЗ понимается деятельность объединений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемых организаций, направленная на обеспечение защиты нарушенных прав¹.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что среди исследователей не сложилось единого мнения относительно классификации внесудебных форм защиты прав. Принимая во внимание различные подходы к классификации данных форм защиты прав, в нашей работе в целях всестороннего исследования института форм защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), рассмотрим вышеуказанные формы защиты прав, классифицируя по следующим видам:

- 1) судебная форма защиты права;
- 2) административная форма защиты права;
- 3) защита средствами прокурорского надзора;
- 4) институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей;
- 5) общественная защита.

Первой рассмотрим судебную форму защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Среди различных форм защиты права судебная форма играет ведущую роль как универсальная, исторически сложившаяся, детально регламентированная нормами гражданского процессуального права. Она обеспечивает надежные гарантии правильного применения закона, установления реально существующих прав и обязанностей сторон.

В литературе под судебной формой защиты подразумевается деятельность уполномоченных государством органов по защите нарушенных или оспариваемых прав. Сущность такой защиты в том, что лицо, права и законные интересы которого нарушены неправомерными действиями, обращается за

¹ Астахова М.А. Формы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) // Безопасность бизнеса. 2017. № 1. С. 26.

защитой к государственным или иным компетентным органам, которые уполномочены принять необходимые меры для восстановления нарушенного права либо пресечения правонарушения¹.

В рамках Закона № 294-ФЗ судебная форма защиты права позиционируется как альтернативная форма по отношению к административной форме обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), повлекших за собой нарушение прав юридического лица или индивидуального предпринимателя при проведении проверки (подп. 4 ст. 21, ч. 1 ст. 23 Закона № 294-ФЗ), а также и к общественной форме защиты (подп. 2 ч. 2 ст. 24 Закона № 294-ФЗ).

Кроме Закона № 294-ФЗ применение судебной формы в области защиты прав предпринимателей предусматривают положения Конституции РФ (ч. 1 ст. 46, ст. 52) и ГК РФ (ст. ст. 11, 13).

Судебными органами, уполномоченными на осуществление защиты прав предпринимателей в процессе государственного контроля (надзора), выступают Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

Судебная форма защиты прав предпринимателей имеет ряд своих особенностей, что следует из норм статьи 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации² (далее – АПК РФ).

Экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений т.е. основанных на административном и ином властном подчинении одной стороны другой, подведомственны Арбитражному суду. Круг лиц, уполномоченных использовать судебную форму защиты права составляют юридические лица, индивидуальные предприниматели, органы публичной власти, прокурор.

В частности, арбитражному суду подведомственны дела об оспаривании ненормативных актов государственных органов, органов местного

¹ Скворцова Т.А., Смоленский М.Б. Предпринимательское право: учебное пособие. С. 108.

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

самоуправления и иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Так, в Определении 17 апреля 2017 г. № 309-КГ17-2755 по делу № А71-2949/2016¹ Верховный Суд РФ указал, что граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, если полагают, что оспариваемый акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагает на них какие-либо обязанности, создает иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с АПК РФ юридическое лицо располагает двумя видами средств правовой защиты в случае спора с государственными органами: жалобой на незаконные административные или иные «публичные» действия государственных органов, которая регулируется разделом III АПК РФ, или «иском», затрагивающим «экономический спор или дело, вытекающее из гражданско-правовых отношений», который регулируется его разделом II².

В соответствии с положениями ст. 23 Закона № 294-ФЗ недействительными полностью или частично могут быть признаны нормативные акты органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при условии, если они, во-первых, нарушают права и (или) законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, во-вторых, не соответствуют законодательству РФ.

¹ Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 309-КГ17-2755 по делу № А71-2949/2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/0373c5a7-3b76-4595-b7ca-59d107f52bc7> (дата обращения 01.05.2017).

² Постановление ЕСПЧ «Дело «ООО «Уния» и «Белкорт трейдинг компании» (Uniya ООО and Belcourt Trading Company) против Российской Федерации» (жалобы № 4437/03 и 13290/03) от 19 июня 2014 г. // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2014. № 8.

Еще одним процессуальным нормативным актом является Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ¹, глава 21 «Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». Согласно ее положениям, в случае если в процессе государственного контроля (надзора) применялись нормативные правовые акты, нарушающие права, свободы и законные интересы предпринимателей, они могут быть оспорены в суде общей юрисдикции в особом порядке.

Как видно из вышеизложенного предприниматели за защитой своих прав и законных интересов вправе обращаться в арбитражные суды и суды общей юрисдикции. При этом возникает вопрос, могут ли предприниматели обратиться для защиты рассматриваемой категории прав в третейский суд, орган, в рамках которого достаточно активно рассматриваются различные предпринимательские споры. Ответ на этот вопрос дает ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации»²: в арбитраж (третейское разбирательство) по соглашению сторон могут передаваться споры между сторонами гражданско-правовых отношений, если иное не предусмотрено федеральным законом. Поскольку отношения по осуществлению государственного контроля (надзора) являются не гражданско-правовыми, а публично-правовыми, то и обращение в третейский суд в данном случае невозможно³.

Следующей формой, допускаемой в процессе защиты прав предпринимателей, является административная форма защиты. Как справедливо отмечает М.А. Астахова «буквальное прочтение положений Закона № 294-ФЗ

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

² Федеральный закон «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 1 (Ч I). Ст. 2.

³ Астахова М.А. Формы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора). С. 28.

позволяет заключить, что она выдвигается на передний план по сравнению с формой судебной, рассматривается как ее альтернатива»¹.

Правовой основой применения административной формы выступают также положения ст. ст. 11 и 13 ГК РФ, определяющие, что: защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом; решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде; ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными².

Административная жалоба отличается от заявления в суд и адресатом, и порядком рассмотрения. Процессуальный порядок реализации административного способа защиты проще, разрешение жалобы основывается на общих правилах рассмотрения жалоб и заявлений органами власти и предусматривает в основном месячный срок рассмотрения обращения, если иное не установлено законодательством. Вместе с тем административный порядок не исключает возможности обращения впоследствии (или сразу) с заявлением за защитой в суд³.

Следует отметить тот факт, что административное обжалование на законодательном уровне не регламентировано. Административные процедуры рассмотрения жалоб на действия (бездействие) должностных лиц органов контроля (надзора) регламентированы исключительно на уровне ведомственных нормативных правовых актов - административных регламентов исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора).

¹ Астахова М.А. Формы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора). С. 26.

² Там же. С. 27.

³ Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. С. 229.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹ в соответствующих административных регламентах указываются положения, устанавливающие:

- а) органы государственной власти и должностные лица, которым может быть направлена жалоба заявителя в досудебном (внесудебном) порядке;
- б) требования к содержанию жалоб и порядку их подачи;
- в) исчерпывающий перечень оснований для приостановления рассмотрения жалобы и случаев, в которых ответ на жалобу не дается;
- г) сроки рассмотрения жалобы;
- д) результат досудебного (внесудебного) обжалования и способ уведомления о результате рассмотрения жалобы.

Процедуры подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка исполнения государственных функций, выразившееся в неправомерных решениях и действиях (бездействии) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов РФ при предоставлении государственных услуг, определены Постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации»². Указанные

¹ Постановление Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» от 16 мая 2011 г. № 373 // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

² Постановление Правительства РФ «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц» от 16 августа 2012 г. № 840 // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4829.

Правила призваны регламентировать процессуальные особенности обжалования действий и решений лишь в рамках предоставления государственных услуг.

Процедура рассмотрения жалоб в целом повторяет процедуру, зафиксированную в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ¹. Срок рассмотрения жалобы в течение 30 дней со дня регистрации жалобы. Жалоба рассматривается в порядке письменного производства.

Необходимо отметить, что, как показал опрос субъектов предпринимательской деятельности, административное обжалование решений и действий (бездействия) должностных лиц органов государственного (муниципального) контроля (надзора) по сравнению с судебным рассмотрением жалобы является неэффективным для лица, в отношении которого проводилась проверка².

Согласно аналитическому докладу за 2012 год «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации Аналитический доклад – 2012» выделяют следующие причины низкой эффективности административного способа обжалования.

1. Отсутствие независимости, пристрастность при рассмотрении жалобы.

При досудебном (внесудебном) рассмотрении жалобы отсутствует равенство сторон спора и состязательность при исследовании аргументов. Уполномоченное лицо, рассматривая жалобу, фактически совмещает роль арбитра и стороны спора, чьи решения или действия обжалуются. Должностное лицо, принимая решение, ориентируется не только на положения нормативных правовых актов, которые, к слову, могут предоставлять органу контроля довольно широкую степень усмотрения, но и на ведомственные интересы: заинтересованность в увеличении выявленных нарушений, количестве наложенных наказаний.

¹ Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2012 / В.В. Бакаев, А.Г. Зуев, М.Г. Киржиманов и др. М.: МАКС Пресс, 2013. С. 50.

2. Отсутствие публичности процедуры рассмотрения жалобы.

Весь процесс разрешения носит закрытый характер. О результатах рассмотрения уведомляется только лицо, подавшее жалобу, и только в письменном виде. Это позволяет скрывать пристрастность решений или формальный характер ответа в виде отписки.

3. Низкая квалификация лиц, рассматривающих жалобы.

Несмотря на положения нормативных правовых актов о том, что рассмотрение жалоб осуществляется руководителями (заместителями руководителей) органов контроля (надзора) либо их территориальных подразделений, на практике рассмотрение жалоб содержательно осуществляется нижестоящими государственными служащими, а ответ на жалобу просто подписывается руководителем. При этом во многих органах контроля (надзора) содержательное рассмотрение жалоб проводится сотрудниками отделов по рассмотрению обращений граждан, которые могут не являться юристами или специалистами в отдельных видах контроля.

4. Недостаток времени на обстоятельное разрешение жалобы.

Указанный недостаток в совокупности с низкой квалификацией лиц, рассматривающих жалобы, приводит зачастую к даче формальных ответов (отписок), содержание которых представляет собой набор цитат положений из НПА по предмету жалобы и логически не вытекающий из них вывод об отказе в удовлетворении жалобы¹.

Анализируя причины неэффективности действующего порядка обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, в том числе актов проверок и предписаний, вынесенных в связи с проведением проверки, предлагаются следующие варианты решения вышеуказанных вопросов:

1) процедура порядка обжалования должна быть четко регламентирована и однообразна как минимум на федеральном уровне;

¹ Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2012. С. 51-52.

- 2) жалоба должна рассматриваться комиссионно;
- 3) жалоба должна рассматриваться на открытом заседании, в котором должен иметь возможность принять участие заявитель;
- 4) в процедуре рассмотрения жалобы может принимать участие третья сторона, не связанная с органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля;
- 5) должна быть предусмотрена возможность обжалования решения по жалобе;
- 6) должна быть обеспечена информационная открытость процедур, связанных с рассмотрением жалобы¹.

Следующую форму защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) в рамках государственной формы защиты права рассмотрим деятельность органов прокуратуры, направленную на защиту таких прав.

Защита прав предпринимателей - физических и юридических лиц является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры, это связано в том числе и с динамичным развитием российского предпринимательства².

«Конституция Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты устанавливают обязанность государства обеспечивать свободу экономической деятельности. Комплексное решение этой задачи возложено на органы государственной власти и местного самоуправления, а выявление правонарушений и устранение угроз свободе экономической безопасности - на органы прокуратуры»³.

¹ Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад - 2012 С. 65.

² Крошкин В.Б. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики // Прокурор. 2012. № 4. С. 18.

³ Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей // Законность. 2014. № 5. С. 3.

Прокурорский надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности, исполнением законов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля осуществляется в соответствии с Приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» от 31 марта 2008 г. № 53¹, пункт 1.3 которого обязывает прокуроров обеспечить безусловное соблюдение требований Закона № 294-ФЗ.

Законом № 294-ФЗ в целях соблюдения прав хозяйствующих субъектов регламентирован общий порядок осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля².

В 2009 г. новым направлением прокурорского надзора стало наделение прокуратуры полномочиями по согласованию внеплановых выездных проверок, а также по формированию сводного плана проведения плановых проверок предпринимателей. Реализация этой функции призвана гарантировать защиту прав предпринимателей, расширять возможности каждого хозяйствующего субъекта свободно заниматься бизнесом³.

24 мая 2012 г. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации (Ю.Я. Чайка) было учреждено управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей. Основными его функциями стали: «оперативное выявление фактов нарушения прав предпринимателей и проведение по ним соответствующих проверок, осуществление надзора за соблюдением законности при исполнении органами власти контрольно-надзорных и разрешительных полномочий, мониторинг действующей нормативной правовой базы на наличие незаконных норм, препятствующих реализации предпринимательской

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» от 31 марта 2008 г. № 53 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.genproc.gov.ru/documents/orders/document-14284/> (дата обращения 02.05.2017).

² Алхутова Е.Ю. Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей при осуществлении муниципального земельного контроля // Административное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 974.

³ Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей С. 4.

деятельности и инвестиционных проектов, анализ практики исполнения законов о соблюдении прав субъектов предпринимательства»¹.

В составе Управления два отдела. «Основными направлениями деятельности отдела по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений прав и законных интересов предпринимателей в различных сферах правоотношений, а также ликвидация административных барьеров в осуществлении предпринимательской деятельности».

Отделу по надзору за законностью проверок органов контроля предоставлены «полномочия по формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и его корректировке; межведомственной координации контрольной и надзорной работы органов власти; оценке законности принятия органами прокуратуры решений о согласовании (отказе в согласовании) внеплановых выездных проверок».

Одним из видов деятельности данного управления является взаимодействие с «Уполномоченным при Президенте России по защите прав предпринимателей. Кроме того, заключены соглашения о сотрудничестве с Торгово-промышленной палатой Российской Федерации и Российским союзом промышленников и предпринимателей. В целях оперативного реагирования на нарушения прав предпринимателей на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации открыт специальный раздел. При прокуратурах субъектов Российской Федерации созданы общественные советы по защите малого и среднего бизнеса с участием представителей предпринимательских кругов»².

Эффективной формой работы является «мониторинг законопроектной и действующей нормативной правовой базы в сфере предпринимательской

¹ Данилов Д.Ю., Забровский А.В. Бизнес под защитой. Защита прав субъектов предпринимательства в новом формате надзорных полномочий органов прокуратуры // Прокурор. 2012. № 3. С. 32.

² Пухов А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей // Прокурор. 2012. № 4. С. 37.

деятельности на наличие в них административных барьеров и иных положений, нарушающих права и законные интересы предпринимателей, и опротестовывание (оспаривание) таких правовых актов».

Указанное направление прокурорского надзора является в числе прочих одним из основных направлений деятельности органов прокуратуры¹.

А.В. Паламарчук отмечает, что «практика прокурорского надзора показала наличие большого количества правовых актов, которые ограничивают предпринимательскую деятельность». По требованиям прокуроров некоторых субъектов Федерации отменены правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, принятые с превышением полномочий, устанавливающие неравные условия для осуществления предпринимательской деятельности и не предусмотренные законом сборы и обязанности, пресечены действия (бездействие), которые привели или могли привести к ограничению и устранению конкуренции².

В ходе непосредственных проверок исполнения законодательства о защите прав субъектов предпринимательства прокурорами выявляются и пресекаются нарушения в действиях органов государственной власти и местного самоуправления, уполномоченных органов при осуществлении ими контрольно-надзорных мероприятий. Объектами прокурорского вмешательства нередко являются факты нормативного введения необоснованных процедур и запретов, незаконных отказов в реализации прав, ограничения конкуренции, установления непредусмотренных сборов и платежей, а также различные коррупционные злоупотребления должностных лиц, включая поборы, вымогательства, превышение полномочий³.

¹ Соловьев А.А. Предмет прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан Российской Федерации: понятие и содержание // Российский следователь. 2013. № 3. С. 45.

² Паламарчук А.В. Надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности // Законность. 2008. № 11. С. 44.

³ Данилов Д.Ю., Забровский А.В. Бизнес под защитой. Защита прав субъектов предпринимательства в новом формате надзорных полномочий органов прокуратуры. С. 34.

А.В. Паламарчук справедливо отмечает, что «важнейшей гарантией защиты свободы экономической деятельности является взаимодействие прокуратуры с предпринимательским сообществом. Правозащитные мероприятия органов прокуратуры в этой сфере реализуются на основе гласности и прозрачности проводимой работы, заключения соглашений с общественными организациями предпринимателей, создания общественных советов по защите малого и среднего бизнеса, созданных при прокуратурах»¹.

В целях укрепления законности и правопорядка Генеральная прокуратура РФ постоянно взаимодействует с Торгово-промышленной палатой РФ. Достигнуто Соглашение, согласно которому Генеральная прокуратура России в установленном законом порядке рассматривает материалы торгово-промышленных палат о наличии признаков проявления коррупции, незаконного перераспределения собственности, производства и распространения контрафактной и фальсифицированной продукции, а также о рейдерских захватах. Кроме того, Генеральная прокуратура привлекает представителей торгово-промышленных палат к деятельности экспертных советов, рабочих групп по подготовке проектов нормативных правовых актов, а также для консультаций по вопросам совершенствования законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность.

Аналогичное соглашение действует с Российским союзом промышленников и предпринимателей. Прокуратурами субъектов Федерации подписаны соглашения о взаимодействии с региональными торгово-промышленными палатами и общественными организациями предпринимателей².

На заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, проведенной в июне 2015 г., отмечено, что органами прокуратуры проводится целенаправленная работа по защите прав и законных интересов

¹ Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей. С. 6.

² Там же. С. 8.

предпринимателей, обеспечению законности при развитии малого и среднего бизнеса¹.

В апреле 2017 года Генеральной прокуратуре Российской Федерации прошло очередное заседание постоянно действующей межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей.

В нем приняли участие начальники подразделений Генпрокуратуры России, работники аппарата Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Бориса Титова, представители Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей.

В ходе заседания отмечено, что в 2016 году прокурорами установлено 2446 нарушений антикоррупционного законодательства, связанных с неурегулированием конфликта интересов, в том числе 34 нарушения, допущенные лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации, и 210 – со стороны лиц, занимающих муниципальные должности².

Согласно статистической отчетности в истекшем 2016 году прокурорами выявлено всего 169736 нарушений закона в сфере соблюдения прав предпринимателей, с целью устранения которых принесено 24932 протестов, внесено 30911 представлений³.

¹ Решение Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства, предусматривающего оказание поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства» от 10 июня 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1186621/> (дата обращения 01.05.2017).

² В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось заседание межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1186621/> (дата обращения 01.05.2017).

³ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения 01.05.2017).

Таким образом, на сегодняшний день с введением полномочий органов прокуратуры по согласованию проведения плановых и внеплановых проверок органов государственного контроля появился реальный механизм защиты прав субъектов предпринимательства при проведении таких проверок, в то же время деятельность самих органов прокуратуры в настоящее время должна быть направлена на усиление эффективности надзора в указанной сфере и недопущение прокурором подмены полномочий органов государственного контроля.

Можно с уверенностью констатировать, что наделение прокуроров полномочиями в сфере согласования проверок привело к существенному снижению административного давления на предпринимателей, способствует созданию благоприятных условий для развития бизнеса и инвестиционного климата в стране. Принимаемые меры стали важной составляющей правозащитной деятельности прокуроров, стимулирующей органы контроля более ответственно подходить к реализации своих функций.

2.2 Общественная форма защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора). Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей как форма защиты прав предпринимателей

Согласно ст. 24 Закона № 294-ФЗ предприниматели могут защищать свои права при проведении государственного контроля (надзора) и в общественной форме. Под такой формой, в контексте обозначенной статьи, следует понимать деятельность объединений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемых организаций, направленную на обеспечение защиты нарушенных прав. Это означает, что указанная форма доступна для использования только специальными «коллективными» субъектами¹.

¹ Ермолова О.Н. Система принципов правового регулирования предпринимательской деятельности в аспекте целей и функций права // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 1. С. 38.

Правовой статус указанных субъектов получил специальное нормативное урегулирование. Согласно ст. 123.8 ГК РФ объединения юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей позиционируются в качестве ассоциаций (союзов), а защита общих интересов (в т.ч. нарушенных прав) рассматривается как одна из основных целей их создания и деятельности. Саморегулируемые организации (их объединения) также отнесены в разряд ассоциаций (союзов). Кроме того, их правовое положение регулируется нормами Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹ (далее – Федеральный закон «О саморегулируемых организациях»).

На защиту прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности в отношениях с органами государственной и муниципальной власти направлены положения п. 4 ст. 4 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

В рамках общественной формы защиты «коллективные» субъекты наделяются двумя организационно-правовыми возможностями по защите прав. Первой из них является обращение в органы прокуратуры с просьбой принести протест на противоречащие закону нормативные правовые акты, на основании которых проводятся проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Нормативной предпосылкой реализации этой возможности выступают положения Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»², предусматривающие право прокурора или его заместителя принести протест на противоречащий закону правовой акт при осуществлении надзора за исполнением законов (п. 3 ст. 22, ст. 23) и право надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 27, ст. 28).

Вторая возможность заключается в праве «коллективных» субъектов обращаться в суд для защиты интересов их членов (пп. 2 п. 2 ст. 24 Закона № 294-ФЗ). Ее правовыми основаниями являются положения: ст. 53 АПК РФ,

¹ Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 01 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

² Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 № 2202-1 // СЗ РФ. № 47. Ст. 4472.

допускающая возможность судебного обращения в защиту публичных интересов, прав и законных интересов других лиц; п. 2 ч. 3 ст. 6 ФЗ «О саморегулируемых организациях», предусматривающий право саморегулируемой организации от своего имени оспаривать в установленном законодательством РФ порядке любые акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы саморегулируемой организации, ее члена или членов либо создающие угрозу такого нарушения¹.

До 1 сентября 2014 г. п. 4 ст. 50 ГК РФ содержал такое понятие, как «объединение юридических лиц», под которым подразумевалась ассоциация (союз). В соответствии с Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ² указанная статья, а также иные положения ГК РФ, определяющие перечень допустимых в Российской Федерации организационно-правовых форм юридических лиц, были существенно изменены. С 1 сентября 2014 г. указанное выше положение ст. 50 ГК РФ утратило силу, а также в ГК РФ был установлен новый перечень допустимых организационно-правовых форм юридических лиц. В силу п. 3 ст. 50 в России разрешается создание ассоциаций (союзов), к которым теперь относятся также:

- некоммерческие партнерства (ст. 8 Федерального закона «О некоммерческих организациях»³);
- саморегулируемые организации (ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях»);
- объединения работодателей (п. 1 ст. 3 Федерального закона «Об объединениях работодателей»¹);

¹ Астахова М.А. Формы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) С. 28.

² Федеральный закон «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 05 мая 2014 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

³ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

- объединения профессиональных союзов;
- объединения кооперативов и общественных организаций;
- торгово-промышленные, нотариальные и адвокатские палаты (п. 1 ст. 1 Закона РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»²).

Таким образом, ГК РФ относит саморегулирующие организации к ассоциациям и союзам. При этом согласно новой ст. 123.8 ГК РФ ассоциацией (союзом) признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных указанным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида. Часть 2 ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» определяет, что объединение в одной саморегулируемой организации субъектов предпринимательской деятельности и субъектов профессиональной деятельности определенного вида может предусматриваться федеральными законами. Более конкретные требования к составу участников саморегулируемой организации указаны в последующих частях данной статьи Федерального закона «О саморегулируемых организациях»³.

¹ Федеральный закон «Об объединениях работодателей» от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4741.

² Закон Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» 07 июля 1993 г. № 5340-1 // Российская газета. 12.08.1993. № 154.

³ Агеева Е.Ш. Институт охраны и защиты прав предпринимателей: Сравнительно-правовое исследование законодательств России и Англии. М.: Статут, 2015. С. 98.

Пункт 1 ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» определяет право указанных выше субъектов обращаться в органы прокуратуры с просьбой принести протест на противоречащие закону нормативные правовые акты, на основании которых проводятся проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Данное право основано на положениях Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», который предусматривает право прокурора или его заместителя принести протест на противоречащий закону правовой акт при осуществлении надзора за исполнением законов (п. 3 ст. 22, ст. 23) и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 27, ст. 28).

Протесты прокурора, его заместителя рассматриваются в порядке и в сроки, которые установлены «положениями п. п. 2 – 4 ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а именно: протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста». О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме; при рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест; протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Что касается практической реализации данного права, то следует сказать, что право на обращение к прокурору данных субъектов нельзя считать исключительным правом данных лиц, исключая самих субъектов - юридических лиц и предпринимателей, в отношении которых проводятся контрольные и надзорные мероприятия, поскольку данные субъекты, по сути, являются опосредованными участниками контрольных отношений. Их участие в данной

деятельности позволяет создать так называемый общественный резонанс проводимых контрольных мероприятий¹.

Пункт 2 ч. 2 комментируемой нами статьи закрепляет право данных, можно сказать, коллективных, субъектов, обращаться в суд в защиту нарушенных при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля прав и (или) законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, которые являются членами указанных объединений, саморегулируемых организаций. Данное право более весомо, на наш взгляд, с точки зрения получения итогового результата, нежели предыдущее, поскольку обращение в суд может повлечь за собой большие временные затраты, и соответственно, само юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, подвергшийся государственному или муниципальному контролю, может не располагать временем, иными ресурсами и т.д. для обращения в суд, а объединения этих субъектов и саморегулируемые организации вполне могут занять эту нишу. Тем более что обращение в суд одного субъекта (так называемого процессуального истца) за защитой прав, принадлежащих другому субъекту, прямо предусмотрено действующим процессуальным законодательством. В качестве примера можно привести ч. 1 ст. 46 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации² (далее – ГПК РФ), согласно которой в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе; ч. 2 ст. 53 АПК РФ, согласно которой в случаях, предусмотренных АПК РФ и другими федеральными законами, организации и граждане вправе обратиться в арбитражный суд в защиту прав и законных интересов других лиц. Также в судах общей юрисдикции и арбитражных судах действует правило,

¹ Чубенко И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 15.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

согласно которому отказ процессуального истца от иска не препятствует продолжению рассмотрения дела, если на этом настаивает тот субъект, в пользу которого было осуществлено обращение в суд, в нашем случае юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, в отношении которого осуществлялись контрольные мероприятия.

Что касается такого права у саморегулируемых организаций, то оно прямо закреплено в п. 2 ч. 3 ст. 6 Федерального закона «О саморегулируемых организациях», предусматривающим право саморегулируемой организации от своего имени оспаривать в установленном законодательством РФ порядке любые акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы саморегулируемой организации, ее члена или членов либо создающие угрозу такого нарушения.

Следует также отметить, что в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» в основные функции саморегулируемой организации входит представление интересов членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления¹.

В настоящее время поддержкой малого и среднего бизнеса активно занимаются Торгово-промышленные палаты Российской Федерации, Торгово-промышленные палаты областей и краев, Объединение предпринимательских организаций России (ОПОРА), Российский союз промышленников и предпринимателей (работодателей) (РСПП), Российская ассоциация развития

¹ Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2009. С. 138.

малого и среднего предпринимательства, а также различные областные и краевые ассоциации, объединения и советы предпринимателей.

Пункт 3 ст. 2 Закона РФ «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» от 7 июля 1993 г. № 5340-1 гласит: наименование «торгово-промышленная палата» и образованные на его основе словосочетания могут быть использованы только в названиях общественных организаций, созданных в соответствии с положениями настоящего Закона. В связи этим, очевидно, торгово-промышленные палаты следует отнести к разновидности общественных объединений, создаваемых в форме общественных организаций.

Торгово-промышленная палата является негосударственной некоммерческой организацией, объединяющей российские предприятия и российских предпринимателей.

Торгово-промышленные палаты создаются «в целях содействия развитию экономики РФ, ее интегрированию в мировую хозяйственную систему, формированию современной промышленной, финансовой и торговой инфраструктуры, созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности, урегулированию отношений предпринимателей с их социальными партнерами, всемерному развитию всех видов предпринимательства, торгово-экономических и научно-технических связей предпринимателей РФ с предпринимателями зарубежных стран».

Торгово-промышленные палаты выполняют в числе прочих задач оказание помощи российским предприятиям и предпринимателям, «представляют и защищают их интересы по вопросам, связанным с осуществлением хозяйственной деятельности, в том числе и за границей».

Членами торгово-промышленной палаты могут быть российские предприятия «независимо от формы собственности и их организационно-правовой формы и предприниматели, зарегистрированные в порядке, установленном

законодательством РФ, а также организации, объединяющие предприятия и предпринимателей»¹.

В числе объединений субъектов малого предпринимательства, созданных как общественное объединение, следует назвать также Российскую ассоциацию развития франчайзинга (РАРФ), которая была образована в феврале 1996 г. руководителями ряда малых предприятий и организаций, содействующих развитию малого бизнеса.

Ассоциация «оказывает помощь потенциальным франчайзерам - российским фирмам, хорошо развившим свое дело и нуждающимся в дальнейшем его расширении; зарубежным франчайзерам, готовым развивать свое дело в России; потенциальным франчайзи, в роли которых выступают малые предприятия; проводит конференции и семинары с целью ознакомления возможно большего числа бизнесменов с основами франчайзинга.

Поскольку РАРФ является общественной организацией, ее возможности довольно ограничены. Для того, чтобы коммерческие компании - франчайзеры, франчайзи, а также различные организации могли способствовать развитию франчайзинга в России, инициативная группа, состоящая из представителей российских и зарубежных франчайзеров, а также РАРФ создали в 1999 г. новую ассоциацию под названием Ассоциация франчайзинга (РАФ)².

Одним из главных направлений работы обеих ассоциаций является представление и защита интересов предпринимателей - участников системы франчайзинга в органах законодательной и исполнительной власти³.

В 2002 г. была создана Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ». Основной целью ее деятельности явилось содействие консолидации предпринимателей и иных

¹ Ибадова Л.Т. Комментарий к Федеральному закону «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (постатейный). М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006. С. 72.

² Там же. С. 76.

³ Смагина И.А. Комментарий к Федеральному закону от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (постатейный). М.: АЙ ПИ ЭР МЕДИА, 2008. С. 140.

граждан для участия в формировании благоприятных политических, экономических, правовых и иных условий развития предпринимательской деятельности в Российской Федерации, обеспечивающих эффективное развитие экономики. Данная организация стала результатом объективного развития и явилась основой дальнейшего расширения деятельности, связанной с объединением предпринимательских организаций России. Она включает в себя 140 некоммерческих организаций по всей стране. В состав «ОПОРЫ РОССИИ» входит 81 региональное отделение. Структура организации состоит из совета регионов; центральной контрольно-ревизионной комиссии; третейского суда. Направляя усилия на защиту своих прав, предприниматели России демонстрируют государственный подход к решению стоящих перед бизнесом проблем. «ОПОРА РОССИИ» в своей деятельности направляет усилия на сокращение избыточных административных барьеров, систематизацию проверок государственными контролирующими органами, выход предпринимательского сообщества и представителей органов власти всех уровней и ветвей из теневого сектора, снижение налогового бремени и упрощение процедур отчетности. Решение этих задач осуществляется специализированными комитетами согласно их профилю, а также комиссиями, отражающими «отраслевой» разрез деятельности бизнеса. Их работа направлена на согласование интересов бизнеса и власти в реализации ключевых направлений современной экономической политики и выработке рекомендаций по решению проблем предпринимателей¹.

Одной из основных задач «ОПОРЫ РОССИИ» является защита прав и интересов предпринимателей с целью предотвращения незаконных действий, рейдерских захватов и давления в отношении представителей малого бизнеса. Десять лет при «ОПОРЕ РОССИИ» работает Бюро по защите прав предпринимателей и инвесторов (далее – Бюро). За эти годы, благодаря

¹ Смагина И.А. Комментарий к Федеральному закону от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (постатейный). М.: АЙ ПИ ЭР МЕДИА, 2008. С. 152.

квалифицированной помощи юристов Бюро, тысячи предпринимателей добились благополучного исхода, казалось, неразрешимых и самых сложных ситуаций.

Бюро осуществляет общественную поддержку и защиту субъектов малого и среднего предпринимательства для восстановления их нарушенных прав. Бюро разрешает как частные (ситуативные) затруднения субъектов малого и среднего предпринимательства, так и общие (системные) проблемы правоприменения¹.

Отдельно стоит выделить форму защиты прав предпринимателей деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей либо Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте РФ, допускаемая подп. 5 ст. 21 Закона № 294-ФЗ.

Выступая на пленарном заседании 16-го Петербургского международного экономического форума 21 июня 2012 г., Президент РФ Владимир Путин заявил о создании нового специального института уполномоченного по правам предпринимателей - как отечественных, так и иностранных². По итогам консультаций с бизнес-сообществом Указом Президента РФ от 22 июня 2012 г. № 879 Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей был назначен Борис Титов³ (на тот момент председатель общероссийской общественной организации «Деловая Россия»).

Впоследствии был принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон № 78-ФЗ), который вступил в силу 8 мая 2013 г.

Закон регулирует деятельность Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (далее - федеральный Уполномоченный), а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ (далее -

¹ Направление деятельности бюро по защите прав предпринимателей и инвесторов // ОПОРА РОССИИ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opora.ru/about/napravleniya-deyatelnosti/> (дата обращения 01.05.2017).

² Мохов А.А. Институт уполномоченного по правам предпринимателей в России // Предпринимательское право. 2012. № 4. С.35.

³ Указ Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» от 22 июня 2012 г. № 879 // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3509.

⁴ Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

уполномоченные в субъектах). Федеральный Уполномоченный и его рабочий аппарат - это государственный орган с правом юридического лица. Основными задачами Уполномоченного являются, в частности, защита прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности; контроль за соблюдением этих прав органами исполнительной власти и местного самоуправления; содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности, и т.д.

Значительным объемом прав обладают уполномоченные в субъектах. Так, они вправе рассматривать жалобы субъектов предпринимательской деятельности, чьи права и законные интересы были нарушены органами исполнительной власти соответствующего субъекта, органами местного самоуправления и иными органами, наделенными публичными полномочиями. Уполномоченный в субъекте может обратиться в суд с заявлением к органам, наделенным публичными полномочиями, для признания их решения, действия (бездействия) недействительными, с целью защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности¹.

Согласно ст. 2 указанного Закона основными задачами Уполномоченного являются: защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории РФ и территориях иностранных государств; осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления; содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; участие в формировании и реализации государственной политики в области защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

¹ Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. С. 678.

«Правозащитный» статус Уполномоченного по защите прав предпринимателей находит свое отражение и в иных нормативных актах. Так, в соответствии со ст. 25.5.1 КоАП РФ Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей может быть допущен к участию в деле в качестве защитника по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности. Согласно ст. 53.1 АПК РФ, как Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, так и Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ при обращении в арбитражный суд пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности истца; Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей вправе вступить в дело на стороне истца или ответчика в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, а также вправе обжаловать вступившие в законную силу судебные акты.

Арбитражное процессуальное законодательство наделяет Уполномоченного объемом процессуальных прав и обязанностей, присущих истцу. Поэтому ему предоставляется возможность инициации судебного процесса в целях реализации меры реагирования по жалобе субъекта предпринимательской деятельности и дальнейшее поддержание требований в судебном разбирательстве¹.

Привлечение Уполномоченного в качестве 3-го лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, обусловлено его юридическим интересом, который основывается на интересе в выполнении функции по осуществлению защиты прав субъектов предпринимательской деятельности.

Арбитражная практика идет по тому пути, что когда инициатива о вступлении в дело Уполномоченного в качестве 3-го лица исходит от стороны, то некоторые арбитражные суды требуют обосновать необходимость такого

¹ Соловых С.Ж. Субъективные процессуальные права в механизме арбитражного процессуального регулирования // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 2. С. 305.

привлечения¹. Однако в судебной арбитражной практике существуют и иные позиции судей, когда привлечение Уполномоченного в арбитражный процесс основывается на его правовом положении, с учетом основных задач и компетенции, вытекающих из норм Федерального закона № 78-ФЗ².

Ввиду того что система и структура института Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей осуществляются на федеральном и региональном уровнях, важным видится рассмотреть значение терминов «федеральный уполномоченный» и «региональный уполномоченный». Так, федеральный уполномоченный является государственным служащим, назначаемым Президентом РФ.

Федеральный уполномоченный имеет действующих на общественных началах помощников по тематическим направлениям. Они являются общественными представителями Федерального уполномоченного по направлениям и образуют Координационный совет при Федеральном уполномоченном. Для того чтобы установить юридический статус решений, принимаемых Координационным советом, и соответственно членов этого совета, целесообразно определить необходимость его создания в законопроекте, а соответствующее положение о нем должен утверждать Федеральный уполномоченный. При Федеральном уполномоченном формируется экспертный совет, осуществляющий выявление потока жалоб, порожденных системными проблемами законодательства, и выработку предложений по их решению. Персональный состав экспертного совета утверждается Федеральным уполномоченным. В состав экспертного совета могут включаться

¹ Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу № А56-45266/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/1b8bd3a2-d70c-4fec-8285-6c57e4e129a4/A56-45266-2015_20150831_Reshenie.pdf (дата обращения 01.05.2017).

² Определение об отложении судебного разбирательства Арбитражного суда Республика Саха (Якутия) по делу № А58-2599/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/983fba7a-ee58-4579-af0d-161a9e86dbe7/A58-2599-015_20150813_Opredelenie.pdf (дата обращения 01.05.2017); Определение Арбитражного суда Калужской области по делу № А23-1215/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b09cdcc0-8fbc-4a34-9494-86ff0760ce08/A23-1215-201520150615_opredelenie.pdf (дата обращения 01.05.2017).

уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации¹.

В свою очередь, в регионах России создаются институты уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ – региональные уполномоченные. Должность регионального уполномоченного учреждается законами субъектов РФ. С учетом федеративного устройства и масштабов России возникают существенные различия возможностей правового решения тождественных проблем в регионах. Это актуализирует необходимость разработки единых в национальном масштабе параметров деятельности правозащитных институтов в России².

Закон Челябинской области «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Челябинской области» от 29 августа 2013 г. № 519-ЗО³ определил правовое положение, основные задачи и компетенцию Уполномоченного по защите прав в Челябинской области.

С учетом мнения бизнес – сообщества Челябинской области кандидатура Гончарова Александра Николаевича была предложена Губернатором Челябинской области, по согласованию с Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

В соответствии с принятым Законом в сентябре 2013 года Гончаров А.Н. был назначен на должность бизнес-омбудсмена⁴.

Должность регионального Уполномоченного – это государственная должность субъекта РФ. В своей деятельности Уполномоченный независим от каких-либо иных государственных и муниципальных органов власти региона,

¹ Агеева Е.Ш. Институт охраны и защиты прав предпринимателей: Сравнительно-правовое исследование законодательств России и Англии. С. 125.

² Чуксина В.В. Пост-омбудсмен как интегральный компонент конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в странах СНГ // Академический юридический журнал. 2012. № 47. С. 50.

³ Закон Челябинской области «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Челябинской области» от 29 августа 2013 г. № 519-ЗО // Южноуральская панорама. 14.09.2013. № 137.

⁴ Постановление Губернатора Челябинской области «О Гончарове А.Н.» от 11 октября 2013 г. № 359 // Южноуральская панорама. 26.10.2013. № 161.

имеет свой аппарат и отдельное финансирование, что является дополнительной гарантией его независимой деятельности.

Согласно данным ежегодного доклада Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Челябинской области в течение 2016 года в адрес Уполномоченного поступило 502 обращения от предпринимателей, из которых 217 (43,2 процента) письменных и 271 (54,0 процента) устных - непосредственно региональному Уполномоченному и 14 (2,8 процента) жалоб было перенаправлено от Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Бориса Юрьевича Титова.

Динамика роста обращений, по сравнению с 2015 годом, в 2016 году составила 44 процента¹.

По вопросам законности и обоснованности проведения проверочных мероприятий контрольно-надзорными органами в адрес Уполномоченного поступило 11 обращений.

Мерами, принятыми Уполномоченным по результатам рассмотрения обращений явились следующие:

- 1) даны разъяснения и консультации по вопросам, касающимся прав и законных интересов заявителя, в том числе способов и форм их защиты;
- 2) жалоба передана в органы, к компетенции которых относится ее разрешение по существу;
- 3) направлены запросы в органы государственной власти, местного самоуправления с изложением правовой позиции Уполномоченного
- 4) направлены заключения в органы государственной власти, местного самоуправления, в действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и законных интересов субъектов предпринимательства, с указанием мер, необходимых для восстановления прав;

¹ Ежегодный доклад Уполномоченного по правам предпринимателей Челябинской области по итогам 2016 года [Электронный ресурс]. URL: <http://ombudsman174.pravmin74.ru/> (дата обращения 01.05.2017).

5) участие в судебных заседаниях в формате ответа Уполномоченного на обращение¹.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что в соответствии с действующим законодательством субъектам предпринимательской деятельности предоставлена возможность использования трех основных форм защиты прав, нарушенных в процессе осуществления государственного контроля (надзора): судебной, административной и общественной.

Самой распространенной формой защиты нарушенного права предпринимателя является, конечно же, судебная защита судов государственной юрисдикции. Механизм реализации данного права достаточно отработан, главным вопросом в реализации данного способа являются иски, предъявляемые в суд предпринимателями.

Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей представляет собой часть механизма защиты, основной целью функционирования которого является создание условий для свободы предпринимательской деятельности и гарантирования прав субъектов в данной сфере.

Объединения предпринимателей выполняют в числе своих задач оказание помощи российским предприятиям и предпринимателям, представляют и защищают их интересы по вопросам, связанным с осуществлением хозяйственной деятельности.

¹ Ежегодный доклад Уполномоченного по правам предпринимателей Челябинской области по итогам 2016 года [Электронный ресурс]. URL: <http://ombudsman174.pravmin74.ru/> (дата обращения 01.05.2017).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ существующих в настоящее время проблем в области правового регулирования прав предпринимателей в России показал, что действующие в нашей стране механизмы и инструменты законодательной (в форме нормативных правовых актов) и практической (в форме судебных разбирательств, института омбудсмена) защиты бизнеса отчасти неэффективны.

Институт государственного контроля (надзора) предпринимательской деятельности представляет собой сложную и постоянно меняющуюся систему норм, регламентов, правил. Принимаемые нормативные акты зачастую сложны в применении, содержат обширное специальное регулирование и большое количество бланкетных норм, отсылающих к подзаконным нормативным правовым актам.

Закон № 294-ФЗ не решил в полной мере проблему упорядочения взаимоотношения государства и предпринимательства в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Как показывает анализ правоприменительной практики, при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий нередко нарушаются права субъектов предпринимательства со стороны публичных органов власти, что влечет за собой неблагоприятные последствия для хозяйствующих субъектов. Среди наиболее распространенных нарушений прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) можно назвать нарушение сроков проведения контроля, нарушение порядка привлечения к ответственности, осуществление проверок без соответствующего правового основания и т.д.

Анализ положений Закона № 294-ФЗ позволяет выделить два пути защиты прав хозяйствующих субъектов при осуществлении публичными органами контрольно-надзорных мероприятий: судебный и внесудебный (административный) порядок защиты и обеспечения законных интересов организации и индивидуальных предпринимателей при проведении проверочных мероприятий.

Таким образом, подводя итог анализа ряда положений нормативных правовых актов действующего законодательства, примеров теории и практики правового регулирования проблем, связанных с обеспечением эффективной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, следует отметить, что в настоящее время в России преимущественной формой восстановления нарушенных прав широкого круга хозяйствующих субъектов выступает судебное разрешение споров. Именно арбитражное судопроизводство призвано более качественно способствовать установлению истины в предпринимательских спорах, обладая определенным набором процессуальных средств, гарантий и способов защиты нарушенного права.

Интегрирование прокуратуры в процесс формирования ежегодных планов плановых проверок и введение процедуры согласования внеплановых выездных проверок хозяйствующих субъектов стали эффективным способом защиты принципа свободы осуществления экономической, в том числе предпринимательской, деятельности. Эффективность этого механизма доказана практикой. Эти меры позволили существенно снизить административную нагрузку на хозяйствующих субъектов.

Ведя речь о перспективах правового развития защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, необходимо отметить то обстоятельство, что важнейшей законодательной новеллой в исследуемой сфере за последнее время стал Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». Регулирование контрольно-надзорной сферы защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, претерпело значительные изменения в Российской Федерации в связи с введением правового института бизнес-омбудсмена.

Нельзя не отметить тот факт, что с учетом современных реалий жизни законодательство о государственном контроле постоянно совершенствуется и актуализируется.

Проводятся на постоянной основе с участием государства, бизнес-сообщества, общественности консультации, форумы, конференции, семинары, встречи с целью обсуждения проблем совершенствования контрольно-надзорной деятельности. Таким образом, налицо конструктивное взаимодействие органов власти, бизнес-сообщества, научной и экспертной общественности по вопросам устранения административных барьеров, препятствующих развитию бизнеса, противодействия коррупции, повышения эффективности государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Вместе с тем представители всех сторон признают, что в контрольно-надзорной деятельности имеются проблемы, касающиеся нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора). До настоящего времени не приняты законы о системе государственного контроля (надзора), о финансовом контроле, что свидетельствует об отсутствии правовых ориентиров в указанной области.

Отсутствие полноценного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности - это не единственная проблема, негативно влияющая на обеспечение прав хозяйствующих субъектов, свободы экономической деятельности, благоприятного инвестиционного климата. Другой не менее значимой проблемой является нарушение контрольно-надзорными органами требований законодательства о государственном контроле (надзоре). В связи с этим важным средством обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности является институт административной ответственности должностных лиц контрольно-надзорных органов.

О необходимости повышения эффективности и законности деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц говорится в каждом послании Президента РФ.

Анализируя причины неэффективности действующего порядка обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц органов государственного

контроля (надзора), органов муниципального контроля, в том числе актов проверок и предписаний, вынесенных в связи с проведением проверки, можно сформулировать следующие вопросы, которые должны быть разрешены при проектировании надлежащего порядка такого обжалования:

1) процедура порядка обжалования должна быть четко регламентирована и однообразна как минимум на федеральном уровне;

2) жалоба должна рассматриваться комиссионно;

3) жалоба должна рассматриваться на открытом заседании, в котором должен иметь возможность принять участие заявитель;

4) в процедуре рассмотрения жалобы может принимать участие третья сторона, не связанная с органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля;

5) должна быть предусмотрена возможность обжалования решения по жалобе;

6) должна быть обеспечена информационная открытость процедур, связанных с рассмотрением жалобы.

По нашему мнению одним из направлений дальнейшего совершенствования защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля и надзора является совершенствование норм, обеспечивающих законность деятельности контрольно-надзорных органов, их должностных лиц, реализация подхода к определению интенсивности контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения вреда (ущерба). Указанные меры позволят снизить нагрузку на бизнес, сделать контрольно-надзорную деятельность более эффективной.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
2. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (Ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
8. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» от 01 мая 2017 г. № 96-ФЗ // СЗ РФ. 2017. № 18. Ст. 2673.
9. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3950.
10. Федеральный закон «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 1 (Ч. I). Ст. 2.

11. Федеральный закон «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 05 мая 2014 г. № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.
12. Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.
13. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4590.
14. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.
15. Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 01 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.
16. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
17. Федеральный закон «Об объединениях работодателей» от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4741.
18. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 33 (Ч. 1). Ст. 3436.
19. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
20. Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об

ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

21. Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

22. Закон Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» от 07 июля 1993 г. № 5340-1 // Российская газета. 12.08.1993. № 154.

23. Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

24. Указ Президента РФ «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» от 02 февраля 2016 г. № 41 // СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.

25. Указ Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» от 22 июня 2012 г. № 879 // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3509.

26. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03 декабря 2015 // Российская газета. 04.12.2015. № 44.

27. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил подачи и рассмотрения заявления об исключении проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя из ежегодного плана проведения плановых проверок и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489» от 26 ноября 2015 г. № 1268 // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6964.

28. Постановление Правительства РФ «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 05 июня 2013 г. № 476 // СЗ РФ. 2013. № 24. Ст. 2999.

29. Постановление Правительства РФ «Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные

программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну» от 25 июля 2013 г. № 627 // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4223.

30. Постановление Правительства РФ «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц» от 16 августа 2012 г. № 840 // СЗ РФ. № 35. Ст. 4829.

31. Постановление Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» от 16 мая 2011 г. № 373 // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

32. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» от 10 июня 2011 г. № 1021-р // СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.

33. Распоряжение Правительства РФ «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

34. Приказ Минфина РФ «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения» от 17 октября 2011 г. № 132н // Российская газета. 25.01.2012. № 14.

35. Приказ Росстата «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и

муниципального контроля» от 21 декабря 2011 г. № 503 // Вопросы статистики. 2012. № 2.

36. Приказ Роструда «Об утверждении Методических рекомендаций по применению должностными лицами Роструда и его территориальных органов положений Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при осуществлении надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» от 24 января 2011 г. № 14 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rostrud.ru> (дата обращения 01.05.2017).

37. Приказ Роспотребнадзора «Об утверждении Методических рекомендаций по применению норм Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ» от 24.03.2010 № 103 [Электронный ресурс]. URL: <http://rospotrebnadzor.ru> (дата обращения 01.05.2017).

38. Приказ Генпрокуратуры России «О реализации 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» от 27 марта 2009 г. № 93 // Законность. 2009. № 5.

39. Закон Челябинской области «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Челябинской области» от 29 августа 2013 г. № 519-ЗО // Южноуральская панорама. 14.09.2013. № 137.

40. Постановление Губернатора Челябинской области «О Гончарове А.Н.» от 11 октября 2013 г. № 359 // Южноуральская панорама. 26.10.2013. № 161.

41. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам предпринимателей в Челябинской области по итогам 2016 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://ombudsman174.pravmin74.ru/> (дата обращения 01.05.2017).

42. Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения 01.05.2017).

РАЗДЕЛ II ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

1. Постановление ЕСПЧ «Дело «ООО «Уния» и «Белкорт трейдинг компании» (Uniya ООО and Belcourt Trading Company) против Российской Федерации» (жалобы № 4437/03 и 13290/03) от 19 июня 2014 г. // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2014. № 8.
2. Определение Верховного суда Российской Федерации от 17 апреля 2017 № 309-КГ17-2755 по делу № А71-2949/2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/0373c5a7-3b76-4595-b7ca-59d107f52bc7> (дата обращения 01.05.2017).
3. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу № А56-45266/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/1b8bd3a2-d70c-4fec-8285-6c57e4e129a4/A56-45266-2015_20150831_Reshenie.pdf (дата обращения 01.05.2017).
4. Определение об отложении судебного разбирательства Арбитражного суда Республика Саха (Якутия) по делу № А58-2599/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/983fba7a-ee58-4579-af0d-161a9e86dbe7/A58-2599-2015_20150813_Opredelenie.pdf (дата обращения 01.05.2017).
5. Определение Арбитражного суда Калужской области по делу № А23-1215/2015 [Электронный ресурс]. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b09cdcc0-8fbc-4a34-9494-86ff0760ce08/A23-1215-201520150615_opredelenie.pdf (дата обращения 01.05.2017).

РАЗДЕЛ III ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Агеева, Е.Ш. Институт охраны и защиты прав предпринимателей: Сравнительно-правовое исследование законодательств России и Англии / Е.Ш. Агеева. М.: Статут, 2015. 144 с.
2. Адушкин, Ю.С., Манохин, В.М. Российское административное право: учебник / Ю.С. Адушкин, В.М. Манохин. Саратов: ГОУ ВПО «Сарат. гос. академия права», 2003. 496 с.
3. Алехин, А.П., Кармолицкий, А.А., Козлов, Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М.: ИКД «Зерцало-М», 2016. 272 с.
4. Алхутова, Е.Ю. Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей при осуществлении муниципального земельного контроля / Е.Ю. Алхутова // Административное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 974–978.
5. Астахова, М.А. Организационно-правовые основы государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности / М.А. Астахова // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 12–16.
6. Астахова, М.А. Формы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) / М.А. Астахова // Безопасность бизнеса. 2017. № 1. С. 25–29.
7. Афанасьев, В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. М.: Политиздат, 1977. 384 с.
8. Байтин, М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков): монография / М.И. Байтин. 2-е изд., доп. М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. 544 с.
9. Бахрах, Д.Н., Россинский, Б.В., Стариков, Ю.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. 762 с.

10. Борисов, А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный) / А.Н. Борисов. М.: Юстицинформ, 2009. 272 с.
11. Направление деятельности бюро по защите прав предпринимателей и инвесторов // Официальный сайт: ОПОРА РОССИИ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opora.ru/about/napravleniya-deyatelnosti/> (дата обращения 01.05.2017).
12. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось заседание межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1186621/> (дата обращения 01.05.2017).
13. Гражданский процесс: учебник / под ред. М.К. Треушникова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. 992 с.
14. Гражданское право: учебник: в 3 т. / под ред. А.П. Сергеева. М.: ПГ-Пресс, 2008. Т. 1. 765 с.
15. Гражданское право: учебник. Ч. 1 / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. СПб.: Проспект, 2005. 776 с.
16. Данилов, Д.Ю., Забровский, А.В. Бизнес под защитой. Защита прав субъектов предпринимательства в новом формате надзорных полномочий органов прокуратуры / Д.Ю. Данилов, А.В. Забровский // Прокурор. 2012. № 3. С. 30–37.
17. Данилова, Н.В. Экологический надзор и реформа экологического законодательства / Н.В. Данилова // «Lex russica». 2016. № 10. С. 29.
18. Елфимова, Е.В., Осинцев, Д.В. Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции / Е.В. Елфимова, Д.В. Осинцев // Российский юридический журнал. 2015. № 4. С. 25–34.
19. Ермолова, О.Н. Система принципов правового регулирования предпринимательской деятельности в аспекте целей и функций права /

- О.Н. Ермолова // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 1. С. 38–43.
20. Ибадова, Л.Т. Комментарий к Федеральному закону «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (постатейный) / Л.Т. Ибадова. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006. 345 с.
21. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2012 / В.В. Бакаев, А.Г. Зуев, М.Г. Киржиманов и др. М.: МАКС Пресс, 2013. 148 с.
22. Кривова, Т.А. Качество в управлении // Техника и технологии: пути инновационного развития: Материалы Международной научно-практической конференции / Т.А. Кривова. Курск: ЮЗГУ, 2011. С. 82–85.
23. Крошкин, В.Б. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики / В.Б. Крошкин // Прокурор. 2012. № 4. С. 18–25.
24. Кудилинский, М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» / М.Н. Кудилинский // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47–53.
25. Кучеренко, А.В. Реализация законодательных норм, направленных на защиту прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.В. Кучеренко // Законность. 2016. № 10. С. 9–12.
26. Лещина, Э.Л., Магденко, А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций / Э.Л. Лещина, А.Д. Магденко. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. 310 с.
27. Мохов, А.А. Институт уполномоченного по правам предпринимателей в России / А.А. Мохов // Предпринимательское право. 2012. № 4. С. 35–40.
28. Ноздрачев, А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 18–28.

29. Осляков, В.Г. История становления и развития государственного контроля в России / В.Г. Осляков // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2010. № 3. С. 61–66.
30. Паламарчук, А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей / А.В. Паламарчук // Законность. 2014. №5. С.3–7.
31. Паламарчук, А.В. Надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности / А.В. Паламарчук // Законность. 2008. № 11. С. 44–46.
32. Погодина, Н.А., Карелин, К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе / Н.А. Погодина, К.В. Карелин // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 72–74.
33. Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017. 992 с.
34. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сборник методических материалов / под общ. ред. А.Э. Буксмана. М.: Ген. прокуратура РФ, 2013. 560 с.
35. Пухов, А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей / А.В. Пухов // Прокурор. 2012. № 4. С. 36–42.
36. Савицкий, В.М. Очерк теории прокурорского надзора / В.М. Савицкий. М.: Наука, 1994. 381 с.
37. Скворцова, Т.А., Смоленский, М.Б. Предпринимательское право: учебное пособие / под ред. Т.А. Скворцовой. М.: Юстицинформ, 2014. 402 с.
38. Смагина, И.А. Комментарий к Федеральному закону от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (постатейный) / И.А. Смагина. М.: АЙ ПИ ЭР МЕДИА, 2008. 191 с.

39. Соловых, С.Ж. Субъективные процессуальные права в механизме арбитражного процессуального регулирования / С.Ж. Соловых // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 2. С. 305.
40. Соловьев, А.А. Предмет прокурорского надзора за соблюдением экономических прав граждан Российской Федерации: понятие и содержание / А.А. Соловьев // Российский следователь. 2013. № 3. С. 44–46.
41. Спектор, А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора): монография / А.А. Спектор. М.: НБ-Медиа, 2012. 15 с.
42. Старосьцяк, Е. Элементы науки управления / Е. Старосьцяк. М.: Юридическая литература, 1965. 350 с.
43. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения 01.05.2017).
44. Страунинг, Э.Л. Свердлык, Г.А. Защита и самозащита гражданских прав: учеб. пособие. М.: Лекс-Книга, 2002. 208 с.
45. Студеникина, М.С. Государственные инспекции в СССР / М.С. Студеникина. М.: Юрид. лит., 1987. 112 с.
46. Терентьев, И.А. Общая характеристика контроля и надзора, осуществляемого органами государственной власти / И.А. Терентьев // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 70–72.
47. Трофимчук Н.В. Некоторые проблемы института контроля (надзора) предпринимательской деятельности по законодательству Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 488–492.
48. Фролов, Б.М. Объект осуществления государственного контроля и государственного надзора как основной критерий их разграничения / Б.М. Фролов // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 63–67.

49. Чернецкая, О.Н. Эволюция института государственного контроля в Российском государстве в парадигме развития общественного самосознания / О.Н. Чернецкая // История государства и права. 2012. № 24. С. 28–31.
50. Чуксина, В.В. Пост-омбудсмен как интегральный компонент конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в странах СНГ / В.В. Чуксина // Академический юридический журнал. 2012. № 47. С. 50–53.

РАЗДЕЛ IV ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ

1. Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... докт. юрид. наук / В.П. Беляев. Саратов, 2006. 436 с.
2. Лагутин, И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века: Историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Б. Лагутин. М., 2005. 70 с.
3. Чубенко, И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.С. Чубенко. М., 2013. 29 с.