

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права  
\_\_\_\_\_  
(наименование института полностью)

Кафедра «Предпринимательское и трудовое право»  
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направлению подготовки)

Правовое обеспечение предпринимательской деятельности

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Административная (внесудебная) форма защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности

Обучающийся

М.Н. Тимохина

\_\_\_\_\_  
(Инициалы Фамилия)

\_\_\_\_\_  
(личная подпись)

Научный  
руководитель

канд. пед. наук, доцент, О.А. Воробьёва

\_\_\_\_\_  
(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

## Оглавление

Введение .....	4
Глава 1 Общая характеристика административных форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.....	12
1.1 Права и законные интересы субъектов предпринимательства, подлежащие защите в административной форме .....	12
1.2 Административные формы обеспечения защиты прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности: понятие и основные черты .....	17
1.3 Зарубежный опыт применения административных форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства .....	39
Глава 2 Отдельные административные формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности .....	53
2.1 Защита субъектами предпринимательства своих прав и законных интересов от недобросовестных действий контрагентов, конкурентов и иных лиц путем инициирования внеплановых проверок, проводимых контрольно-надзорными органами.....	53
2.2 Прокурорский надзор, как административная форма защиты прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности от действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, субъектов естественных монополий .....	61
Глава 3 Практические проблемы и пути развития в сфере административных форм защиты прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.....	73
3.1 Проблемы отнесения института уполномоченного по защите прав предпринимателей к административной форме защиты .....	73

3.2 Проблемы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства в административной форме .....	83
3.3 Пути совершенствования административных форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства.....	88
Заключение .....	94
Список используемой литературы и используемых источников .....	98
Приложение А Структура юрисдикционной формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности .....	117

## Введение

Актуальность работы. Субъекты предпринимательства постоянно взаимодействуют с различными органами власти, это обусловлено самой сущностью предпринимательской деятельности.

В свою очередь, государство обязано обеспечить свободу хозяйственной деятельности. На органы государственной власти и местного самоуправления возложено решение этой задачи. Административно-управленческая функция государства особую значимость приобретает в условиях кризисных явлений, что остро прослеживается в современных реалиях западных санкций. От эффективности данной функции зависит активность хозяйствующих субъектов и инвестиционная привлекательность России.

Проблема искоренения злоупотреблений властью должностными лицами органов исполнительной власти, выступающих от имени государства, нарушений ими требований действующего законодательства, вольной трактовкой правовых норм, волокитой, наиболее актуальна в настоящее время. Одной из эффективных мер по борьбе в этой области можно считать механизм административной формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

Для решения проблем в данной сфере относительно недавно были запущены такие электронные ресурсы, как портал государственных и муниципальных услуг, реализована возможность подачи жалобы через электронные приемные различных публичных органов, создана цифровая платформа «ЗаБизнес.РФ». Одной из приоритетных задач этой платформы является: обеспечение защиты прав и законных интересов лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью [119].

Несмотря на такое уверенное со стороны государства внедрение системы рассмотрения споров с административно-публичными органами в

административном порядке, остается ряд пробелов в наличии целостности нормативно-правовой основы административного порядка защиты субъектами своих прав и законных интересов.

Кроме того, по мнению автора настоящего исследования, административный порядок защиты прав имеет такой существенный недостаток, который предопределен сущностью самого порядка, а именно, рассмотрением заявлений (жалоб) в порядке подчиненности. Это нехватка формирования в сознании субъектов, осуществляющих защиту прав и законных интересов в административном порядке, правового менталитета, как совокупности индивидуального и общественного правосознания, основанного на сформированной системе правовых ценностей, правовых приоритетов, определенных устойчивыми объективно-субъективными факторами.

По данному поводу справедливо отметил партнер адвокатского бюро «КРП» Челябинской области В.В. Глушаков, анализируя проект Постановления Правительства РФ № 1108 об эксперименте по досудебному обжалованию: «Полагаю, что, с точки зрения эффективности предложенного способа обжалования, данный вопрос является главным. Если речь идет о подаче жалобы на решение контролирующего органа в тот же орган, что принял решение, то эффективность подобного действия будет стремиться к нулю. Отмена собственного решения для любого надзорного органа – недопустимая ситуация, которая не будет применяться на практике, так как это будет трактоваться как демонстрация некомпетентности, и повлечет санкции для должностных лиц» [22]. Адвокат Адвокатской палаты г. Москвы Олег Лисаев тоже указал на данный недостаток: «Если это приведет к получению заявителем стандартной отписки вместо полноценной проверки и обоснованного решения, то эксперимент также теряет всякий смысл» [22]. Автор данного исследования полагает, что проблема, озвученная, В.В. Глушаковым и О.А. Лисаевым характерна не только в рамках указанного эксперимента, но и актуальна для

всех административных (внесудебных) форм защиты прав и законных интересов в целом.

С учетом изложенного, представляется необходимым проведение всестороннего изучения административных форм обеспечения защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Все вышеперечисленное подтверждает актуальность выбора темы данного диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Гражданским Кодексом Российской Федерации установлена возможность защиты гражданских прав в административном порядке. Но определения, что конкретно законодатель вкладывает в содержание этого порядка нигде не приводится. Что же касается научного осмысления данной темы, то оно затрагивалось различными учеными, однако до сих пор продолжает носить фрагментарный характер.

Общетеоретические основы данного правового поля были затронуты: С.С. Алексеевым, Н.Г. Александровым, С.Н. Братусем, В.В. Бутневым, Н.В. Витруком, А.В. Малько, Н.И. Матузовым, и другими.

Отдельные вопросы защиты прав в административном порядке рассматривались: Е.В. Вавилиным, В.П. Воложаниным, А.Б. Зеленцовым, О.А. Красавчиковым, О.А. Кузнецовой, М.С. Шакарян, В.Ф. Яковлевым и др.

Однако, до сих пор должного внимания не было уделено изучению сущности административного порядка защиты гражданских прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности.

Гипотеза исследования состоит в том, что, можно вывести административную (внесудебную) форму защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на более приоритетный уровень для предпринимателей по сравнению с судебной формой защиты, если провести исследование имеющихся теоретических и практических проблем в данной сфере и, основываясь на полученных результатах, на государственном уровне

провести практическую работу по совершенствованию эффективности данной формы защиты. И здесь речь идет не об оспаривании приоритета судебной формы защиты, а об эффективности административных форм, использование которых способствовало бы значительному снижению необходимости обращаться в суд.

Цель исследования состоит во всестороннем и взаимосвязанном общетеоретическом анализе основополагающих составляющих административных форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, на основе которого можно разработать практические рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования данной сферы отношений и реально повысить эффективность данной формы защиты.

Поставленная цель достигается решением следующих задач:

- рассмотреть значение базовых понятий, необходимых для проведения данного исследования, таких, как «субъективные права», «законные интересы», «субъекты предпринимательства»;
- определить понятие и раскрыть содержание административных форм обеспечения защиты прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности;
- рассмотреть применение административных (внесудебных) форм защиты прав субъектов предпринимательства в других странах;
- изучить основные аспекты защиты прав юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями от недобросовестных действий контрагентов, конкурентов и иных лиц путем инициирования внеплановых проверок, проводимых контрольно-надзорными органами;
- проанализировать прокурорский надзор, как административную форму обеспечения защиты прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности;

- охарактеризовать институт уполномоченного по защите прав предпринимателей, как дополнительного гаранта защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов;
- выявить проблемы при реализации субъектами предпринимательства защиты своих прав и законных интересов в административной (внесудебной) форме;
- сформулировать и обосновать рекомендации с целью совершенствования регулирования административных форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства с точки зрения научной и практической значимости.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся при защите в административной форме прав и законных интересов субъектов в сфере предпринимательской деятельности.

Предмет исследования составляют правовые нормы, предусматривающие гражданские права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, защита которых осуществляется в административной форме и нормы, обеспечивающие защиту таких прав и интересов; правоприменительная практика органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, судов в исследуемой сфере.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют: методы анализа и синтеза, описательный метод, методы дедукции и индукции, диалектический метод, метод аналогии, статистический метод, кибернетический метод, метод наблюдения, формально-логический метод.

Теоретическую основу исследования составляют труды следующих ученых в области теории государства и права и отраслевых юридических наук: С.С. Алексеева, Н.Г. Александрова, С.Н. Братуся, В.В. Бутнева, Е.В. Вавилина, Н.В. Витрука, В.П. Воложанина, О.А. Красавчикова, О.А. Кузнецовой, А.В. Малько, Н.И. Матузова, М.С. Шакарян, В.Ф. Яковлева и др.



Нормативно-правовая основа исследования состоит прежде всего из конституционных гарантий в части свободы предпринимательской деятельности, права обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, права защиты своих прав всеми способами, предусмотренными законом и др. Положения настоящего исследования основываются на нормативных правовых актах РФ, регулирующих вопросы обеспечения защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в административных (внесудебных) формах.

Научная новизна исследования определяется выбором темы и подходом к ее исследованию. Это одна из первых комплексных теоретико-прикладных работ административного права в современной российской науке, посвященная вопросам защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в административных формах, включающей позитивный и негативный аспекты.

Положения, выносимые на защиту:

- Административная (внесудебная) форма защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства в современном законодательстве не имеет детальной регламентации. Предложено возможное законодательное закрепление сущности и структуры административных (внесудебных) форм защиты прав и законных интересов путем внесения изменений и дополнений в ст. 11 ГК РФ[27].
- Автор считает более правильным рассматривать отношения, возникающие при реализации административных форм защиты как отношения субординации (обжалование по подчиненности) и отношения децентрализации (обжалование в иной уполномоченный орган публичной власти).
- Суть административного порядка подразумевает обращение не в суд, а

к уполномоченным публичным органам, деятельность которых регулируется нормами административного права и отделить защиту гражданских прав в административном порядке от норм административной охраны прав на практике, зачастую затруднительно. Однако, к защите гражданских прав в административном порядке стоит относить только ту деятельность уполномоченных публичных органов, которая направлена на реальное восстановление гражданских прав.

- В связи с законодательно закрепленными способами защиты гражданских прав в ст. 12 ГК РФ [27], некорректно в литературе и комментаторских суждениях отождествлять понятие «административный способ защиты гражданских прав» с понятием «административный порядок защиты гражданских прав». В противном случае, возникает понятийная путаница и получается, что в ст. 12 ГК РФ, в том числе, поименованы способы защиты гражданских прав, применяемые при использовании административного способа защиты гражданских прав.
- Административная форма защиты права предполагает использование принудительной силы административных органов, выносящих обязательные для спорящих сторон решения. Однако, на практике в числе таких форм защиты находят свое место и обращения к компетентным органам, акты которых не имеют обязательной силы. Здесь можно выделить, например, уполномоченного по защите прав предпринимателей. Автором настоящего исследования предлагается выделить вышеуказанные формы, как: «Иные административные формы содействия защите либо подтверждения прав».
- При нарушении прав предпринимателей не публичными органами, а другими хозяйствующими субъектами (конкурентами, контрагентами и иными лицами) так же возможно применение административной форма

защиты, путем инициирования внеплановых проверок, проводимых контрольно-надзорными органами. Данные отношения, по мнению автора, можно отнести к отношениям децентрализации.

- Выявлено нерациональное использование государственных и муниципальных трудовых ресурсов при одновременном использовании субъектами предпринимательства сразу нескольких административных форм защиты. Автором предложен вариант решения данной проблемы с применением цифровых технологий.
- Установлена необходимость дальнейшей работы по выведению административных форм защиты на более эффективный уровень, создание достойной альтернативы судебному порядку, представляющую более приоритетную форму защиты прав в глазах субъектов предпринимательской деятельности. Предложен конкретный вариант преобразования в данном направлении.

Теоретическая значимость исследования данной магистерской диссертации определяется в виде положений и выводов, которые непосредственно влияют на совершенствование понятийного аппарата в теории административных форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

Практическая значимость настоящей магистерской диссертации заключается в возможности использования выводов и результатов исследования в целях совершенствования правоприменения, а также в реальной возможности выведения административных форм защиты прав субъектов предпринимательской деятельности на более эффективный уровень.

Структура данной магистерской диссертации состоит из следующих элементов: введение, три главы, восемь параграфов, заключение, список используемой литературы и используемых источников, одно приложение.

# **Глава 1 Общая характеристика административных форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности**

## **1.1 Права и законные интересы субъектов предпринимательства, подлежащие защите в административной форме**

С целью более точного и всестороннего проведения настоящего исследования, первоначально целесообразно рассмотреть базовые понятия, имеющие методологическое значение для детального изучения административной (внесудебной) формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Для этого необходимо дать определение терминам: «субъективное право», «законные интересы», «предпринимательская деятельность».

Для начала целесообразно начать с определения того, что представляет собой такая правовая категория, как субъективное право.

Среди теоретиков права понятие правосубъектности является дискуссионным [3, с.141]; [14, с. 39-67]; [42, с.55-56]; [49, с. 12-25]; [128, с.23-33]; [17, с.89]; [8, с. 6].

Основоположником учения о субъективном праве является С.Н. Братусь, предложивший подразумевать под субъективным правом меру возможного поведения управомоченного лица, установленную и гарантированную государством [8, с. 11].

С.С. Алексеев отмечал то, что «определение субъективного права может быть ограничено указанием на то, что лицо наделено мерой возможного (дозволенного) поведения в правоотношении, обеспеченной обязанностями других лиц» [2, с. 135].

По мнению Н.Г. Александрова, субъективное право представляет собой

единство трех возможностей: «1) вид и мера возможного поведения для самого обладателя субъективного права; 2) возможность требовать известного поведения от других лиц – поведения, обеспечивающего реализацию первой возможности; 3) возможность прибегнуть в необходимых случаях к содействию принудительной силы государственного аппарата для осуществления второй возможности» [1, с. 225].

В современных законодательных актах наряду с субъективными правами часто употребляется такая самостоятельная правовая категория, как «законный интерес». Законодатель употребляет такие словосочетания, как: «права и законные интересы», «прав и охраняемых законом интересов» и т.п. Такое взаимодополняющее употребление неспроста.

Справедливо отмечает Н. И. Матузов, что «законные интересы – это своего рода предправа, они могут трансформироваться в права, когда для этого созревают необходимые условия. Законодатель не устанавливает конкретного содержания законных интересов, а лишь указывает на необходимость их охраны и защиты, на то, что они должны уважаться всеми» [57, с. 113].

Н.В. Витрук также считает, что «они служат как бы переходным этапом на пути формирования новых прав» [17, с. 149].

В законодательстве не представляется возможным отразить все законные интересы субъектов в силу их количества, т.к. они отличаются огромным многообразием. Однако, некоторые из них все же регламентируются отдельными нормами и как бы предшествуют возникновению субъективного права.

«Кроме того, принадлежащее человеку конкретное субъективное право может породить у него ряд сопутствующих (и необязательно вытекающих из этого первоначального права) интересов, которые уже не охватываются действующим законодательством, а гарантируются лишь в виде «получения возможности» использовать имеющиеся юридические дозволения

применительно к ситуации с учетом совокупности сопутствующих факторов и обстоятельств. Помимо сказанного, любой законный интерес существует не в изолированной самодостаточной системе, а в правовой системе, которая предполагает множество правовых взаимодействий и производных от существующего права «последствий», одним из которых и может являться законный интерес. Кроме того, законный интерес может быть и не только последствием, но и следствием существования конгломерата взаимозависимостей в правовой системе и автоматически экстраполирующих себя и на всю совокупность регулируемых общественных отношений. Поэтому и считается целесообразным утверждать, что законные интересы – это не только «предправа», но и «послеправа», правовые феномены, вытекающие из субъективных прав, ими зачастую порождаемые и обусловленные» [56, с. 49].

В литературе законные интересы определяют, как: «допускаемые законом стремления субъекта к достижению определенных благ» [53, с. 86], «юридически предусматриваемое стремление к получению тех благ, обладание которыми дозволено законодательством» [35, с.19], «интересы, которые не нашли прямого выражения в юридических правах и обязанностях, но подлежат правовой защите со стороны государства» [17, с.26] и др.

И субъективные права, и законные интересы связаны с правоспособностью и дееспособностью субъекта. И.А. Покровский отмечал, что «освобождение личности от полного поглощения ее обществом знаменуется прежде всего признанием ее самостоятельным субъектом прав, обладательницей правоспособности и дееспособности» [72, с. 120].

В соответствии с п. 1 ст. 17 ГК РФ под правоспособностью гражданина подразумевается «способность иметь гражданские права и нести обязанности» [27].

Под дееспособностью понимается способность субъекта осуществлять гражданские права и исполнять гражданские обязанности.

В связи с тем, что в настоящем исследовании речь идет о правах и законных интересах именно субъектов предпринимательской деятельности, то автор считает целесообразным рассмотреть понятие правоспособности и дееспособности в более узком сегменте, а именно, предпринимательской деятельности. Но для начала необходимо акцентировать внимание на значении непосредственно самой предпринимательской деятельности, а также определении понятия «субъекта предпринимательской деятельности».

В статье 34 Конституции Российской Федерации установлено право на «свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности» [47].

В пункте 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) говорится, что «предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение, прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг» [27].

Значит, субъективное право на занятие предпринимательской деятельностью подразумевает под собой меру возможного поведения, направленного на систематическое получение, прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

В литературе встречаются такие понятия, как «хозяйствующие субъекты», «субъекты предпринимательства» и «субъекты предпринимательской деятельности». Автор в данном исследовании использует эти понятия в качестве синонимов. Статья 4 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет хозяйствующего субъекта как коммерческую организацию, некоммерческую организацию, осуществляющую деятельность, приносящую ей доход, а также индивидуального предпринимателя или иного физического лица, не зарегистрированного в качестве индивидуального

предпринимателя, но осуществляющего профессиональную деятельность, которая приносит доход [111].

Закон прямо устанавливает, что юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительном документе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности (п. 1 ст. 49 ГК РФ) [27].

Длительное время во многих зарубежных правовых системах господствовала доктрина *ultra vires* («сверх силы»), определяющая, что сделка, совершенная юридическим лицом вне его устава, являлась недействительной. Боязнь признания недействительными сделок, совершаемых юридическими лицами, к середине XX столетия привела к повсеместному отказу от заключения договоров, дестабилизировала гражданский оборот. 9 марта 1968 г. Совет Министров стран Общего рынка принял Директиву [131], которая ограничила возможность признания недействительными сделок юридического лица, совершенных за пределами его уставных целей.

В Российской Федерации в настоящее время, «сделка, совершенная юридическим лицом в противоречии с целями деятельности, определенно ограниченными в его учредительных документах, может быть признана судом недействительной ... если доказано, что другая сторона сделки знала или должна была знать о таком ограничении» (ст. 173 ГК РФ) [27].

Законодательство РФ закрепляет за юридическими лицами достаточно обширный перечень имущественных прав. Например, гражданским кодексом предусмотрена даже возможность юридического лица наследовать имущество по завещанию (ст. 1116 ГК РФ) [27].

В п. 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 г. № 20-П указано то, что конституционное право «... распространяется на юридические лица в той степени, в какой это право по своей природе может быть к ним применимо...» [78].



Под гражданской дееспособностью юридического лица подразумевается его способность своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права и обязанности. В соответствии с ч.1 ст. 53 ГК РФ «Юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительным документом» [27].

Юридические лица, в большинстве своем, имеют полную гражданскую дееспособность, что обуславливает их право на самостоятельное осуществление и приобретение гражданских прав и обязанностей и не требует разрешения иных субъектов. Однако, некоторые юридические лица имеют неполную дееспособность [100, с. 77].

Государство, воздействуя на сферу предпринимательской деятельности, с одной стороны устанавливает принцип свободы предпринимательства, а с другой – запреты и ограничения при реализации гражданских прав в процессе осуществления предпринимательской деятельности, что и определяет границы прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

## **1.2 Административные формы обеспечения защиты прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности: понятие и основные черты**

В теории права нет единого подхода к определению понятия «защита прав». Так, под защитой права понимается «предусмотренная законом система мер, направленная на обеспечение неприкосновенности права, восстановление нарушенного права и пресечение действий, нарушающих право» [99, с. 17].

В. А. Хохлова, под защитой права определяет систему специальных мер (средств), обеспеченных государственным принуждением и направленных на пресечение незаконных действий и восстановление нарушенных прав [118, с.

235].

А. В. Белякова, раскрывает механизм защиты права как «нормативно-правовую базу, регулирующую порядок, способы и методы защиты нарушенных прав, свобод или законных интересов в той или иной области общественной жизни» [5, с.111-112]. По мнению автора настоящего исследования, является не совсем корректным, понимание всего механизма защиты права только через систему правовых актов.

В. В. Бутнев характеризует механизм защиты субъективных прав и законных интересов, «... как взятую в единстве систему правовых средств, при помощи которой обеспечивается восстановление нарушенных субъективных прав, защита охраняемых законом интересов, разрешение правовых споров и устранение иных препятствий в реализации субъективных прав» [10, с. 275].

Рассмотрение указанного механизма через систему правовых средств, обеспечивающих восстановление нарушенных прав либо пресечение их нарушения также предложено Е. В. Вавилиным [11, с 172].

Те подходы, в основе которых лежит реальное восстановление нарушенных прав, представляются автору данного исследования наиболее содержательными и конструктивными, т.к. такие подходы наиболее точно отражают ожидаемый результат, суть самой системы защиты права.

Потребность в защите права и законных интересов возникает всякий раз, когда эти права или интересы нарушены, создаются препятствия их реализации. Вопрос же о необходимости защиты своих прав и законных интересов решается правообладателем самостоятельно.

Понятие «защита права» не тождественно понятию «охрана права». Последнее трактуется более широко. Под охраной права понимается деятельность государства, направленная на предупреждение и профилактику правонарушений. Защита же права подразумевает наличие нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов.

Защита прав предпринимателей и их законных интересов осуществляется в установленном законом порядке, т. е. с применением надлежащей формы и способов защиты.

Таким образом, одним из необходимых характеристик защиты прав является правовая категория «форма защиты». Под формой защиты понимается предусмотренный законом порядок защиты прав.

В научной литературе классификация форм защиты гражданских прав основывалась на природе юрисдикционных органов. Например, Д.М. Чечот выделял: судебную, арбитражную, административную, нотариальную и общественную формы [120, с.53]. М.С. Шакарян разделяла: судебную, административную и общественную формы защиты [123, с. 6]. А.П. Вершинин классифицировал на: судебную, административную и смешанную формы защиты права [15, с. 20-21]. В.П. Воложанин выделял бесспорную форму защиты права (самостоятельное осуществление права управомоченным лицом и принудительное осуществление прав в административном порядке) и спорную форму защиты права (судебное, общественное, административное и рассмотрение, и разрешение гражданских дел) [19, с. 8].

В настоящее время интерес представляет классификация форм защиты на: юрисдикционные и неюрисдикционные формы защиты. Под юрисдикционной формой защиты прав и законных интересов понимается деятельность уполномоченных государством органов, направленная на защиту гражданских прав и законных интересов. Юрисдикционная форма - это защита прав в судебном порядке (общий порядок) (п. 1 ст. 11 ГК РФ) и в административном порядке (специальный порядок) (п. 2 ст. 11 ГК РФ). В соответствии с п. 2 ст. 11 ГК РФ решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде [27].

Применение юрисдикционной формы защиты права предполагает использование принудительной силы административных и судебных органов,

выносящих обязательные для сторон решения. В общем случае при юрисдикционной защите своих прав лицо обращается к соответствующим органам, уполномоченным выносить обязательное для спорящих сторон решение. Однако, на практике в числе юрисдикционных форм защиты находят свое место и обращения к компетентным органам, акты которых не имеют обязательной силы. Здесь можно выделить, например, уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Юрисдикционная форма подразделяется на судебную и административную формы [38, с. 15].

Неюрисдикционной формой защиты считается самостоятельная деятельность субъекта по защите своих прав без обращения за помощью к уполномоченным органам.

Именно в таком же ракурсе понималась защита прав в римском праве (самоуправство и государственная защита прав).

Основной формой защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, как и раньше, является обращение в суд.

Административная форма защиты нарушенных прав, законных интересов, по сравнению с судебным процессом носит ряд безусловных преимуществ для субъектов предпринимательской деятельности: нет особых, строго формализованных требований к заявлению (жалобе), оперативность принятия решения по заявлениям и жалобам, более короткий срок, необходимый для выявления и устранения причин, вызывающих жалобы, бесплатность, возможность последующего судебного контроля. Исходя из указанных преимуществ, видится, что сфера использования административных форм защиты прав и законных интересов должна расширяться.

К сожалению, административная (внесудебная) форма защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства сегодня занимает второстепенное место и не имеет детальной регламентации.

О.А. Кузнецова констатирует, что «административный порядок защиты гражданских прав в Российской Федерации нормативно допускается без малого 100 лет. При этом серьезная доктринальная база под эту нормативную основу до сих пор не подведена. Научные и комментаторские суждения об этом порядке защиты гражданских прав настолько фрагментарны и противоречивы, что остаются абсолютно непонятными ее сущность и назначение, условия и сферы применения, эффективность и перспективы дальнейшего использования» [50, с. 42].

Административная форма предусматривает возможность потерпевшей стороны обратиться за защитой своих прав не в суд, а к определенному уполномоченному органу. Причем защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, прямо предусмотренных законом (ч. 2 ст. 11 ГК РФ [27]). Если результатом защиты в административном порядке заявитель останется недоволен, то за ним сохраняется право на обращение в суд.

Стоит акцентировать внимание, на том, что, по мнению автора настоящего исследования, в научных и комментаторских суждениях, понятие «административная форма защиты» и «защита в административном порядке» отождествляются. Кроме того, законодательство не содержит такого понятия, как «форма защиты» гражданских прав и не оперирует этим термином, вместо него использует термин «порядок защиты».

При этом указание в пункте 2 статьи 11 ГК РФ о возможности защиты гражданских прав в административном порядке носит отсылочный характер. Ни в каких иных законодательных актах не раскрыто содержание защиты прав в административном порядке.

По мнению ряда исследователей, содержание статьи 11 ГК РФ не соответствует его названию. Т.к. статья носит название «Судебная защита гражданских прав», а содержит упоминание не только о судебной форме

защиты гражданских прав, но и об административной форме защиты. Как правомерно отмечает О.А. Кузнецова, «даже с позиций формальной логики было бы правильным содержание этой статьи привести в соответствие с ее названием» [52, с. 69]. О.А. Кузнецова отмечает, что такое несоответствие приводит к полному растворению административного порядка в судебном. При этом исследователь ни в коем случае не оспаривает приоритет судебной защиты. О.А. Кузнецова предложила либо посвятить отдельную статью административному порядку защиты, либо привести в соответствие название ст. 11 ГК РФ.

В свою очередь, Е.Е. Богданова так же предложила выделить отдельную статью «11.1 «Административная защита гражданских прав»: Защита гражданских прав в случаях, предусмотренных законами РФ, осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления. Решения, принятые в порядке административной защиты гражданских прав и интересов, могут быть обжалованы в суд» [7, с. 36].

Автор данного исследования, считает возможным приведение названия вышеуказанной статьи в соответствие с ее содержанием. Предлагается переименовать ст. 11 ГК РФ в: «Юрисдикционные формы защиты гражданских прав».

Кроме того, автор полагает возможным и вариант выделения отдельной статьи в ГК РФ для административных форм защиты гражданских прав. Целесообразным было бы и соответствующие способы (меры) защиты из ст. 12 ГК РФ перенести в данную статью.

Стоит отметить, что субъекты, реализующие административную форму защиты гражданских прав - это только субъекты, наделенные публичными полномочиями. Согласно пункта 1 ст. 218 КАС РФ организация может обратиться в суд или оспорить решения органов, наделенных публичными

полномочиями в вышестоящие в порядке подчиненности, либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров [45].

О. А. Кузнецова справедливо акцентирует внимание, что «... в ряде публикаций административный порядок защиты гражданских прав ограничивается исключительно возможностью обжалования решения вышестоящему лицу или органу». В качестве примера она приводит цитату А. Я. Курбатова в которой, указывается, что «... применение административного порядка требует, чтобы инстанция, куда обращаются за защитой, являлась вышестоящей, т.е. обладала в отношении нижестоящей инстанции, на которую подается жалоба, административными полномочиями». О. А. Кузнецова по данному вопросу считает, что «... гражданские права могут быть нарушены лицом, которое находится с потерпевшим в отношениях либо координации, либо субординации». «В обоих случаях допустима защита гражданских прав в административном порядке, однако механизм такой защиты будет различным» [50, с. 44].

Подобного рода дискуссии возникают из-за отсутствия четкой регламентации сущности административного порядка, предусмотренного п.2 ст. 11 ГК РФ. Автор данного исследования считает, что административный порядок защиты прав и законных интересов включает в себя не только возможность обращения к вышестоящему органу, должностному лицу (отношения субординации), но и обращение к уполномоченному органу, не находящемуся в отношении субординации с нарушителем права. О. А. Кузнецова характеризует такие отношения, как равные, отношения координации. Однако, автор данного исследования полагает, что характеризовать эти отношения, как исключительно равные не совсем корректно, например, юридическое лицо может пожаловаться в прокуратуру на действия или бездействие органа местного самоуправления (например, на не предоставление письменного ответа по существу поставленных в обращении

вопросов в соответствии с пп. 4 п.1 ст.10 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [114]), и в таком случае это лицо не будет находиться с данным органом в отношениях равенства (координации). Если же речь идет, например, об обжаловании любым участником закупки в антимонопольный орган действий (бездействия) организатора закупки, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки [113], то здесь справедливо говорить об отношениях равенства (координации).

На основании вышеизложенного, отмечается, что О.А. Кузнецова делит отношения либо на отношения координации (равенства), либо субординации (подчиненности), в зависимости от того в каких отношениях находятся между собой нарушитель права и потерпевший. Автору данного исследования видится рациональным рассматривать эти виды отношений с позиции отношений между нарушителем права и органом, осуществляющим защиту права.

В тоже время, если рассматривать данные отношения по аналогии деления отношений в административном праве на горизонтальные и вертикальные, то в рассматриваемом выше примере, сложно назвать отношения органа местного самоуправления и надзорного органа (в данном случае, прокуратуру) равными (горизонтальными, отношениями координации). А в случае с антимонопольным органом, то и зачастую в подобных спорах субъектами спора являются равные хозяйствующие структуры и публичный орган только один – арбитр по разрешению данного спора, непосредственно, антимонопольный орган.

Автор данного исследования полагает более точной интерпретацию данных отношений приведенную А.Б. Зеленцовым на отношения субординации (обжалование по подчиненности) и отношения децентрализации (обжалование в иной уполномоченный орган публичной власти) [39, с. 126].

При обращении к уполномоченному органу, не находящемуся в



отношении субординации с нарушителем права (отношения децентрализации), этот уполномоченный публичный орган выступает в некоторых случаях, как квазисудебный орган, когда рассмотрение спора имеет сходство с судебным разбирательством (создается специальная комиссия, приглашаются стороны, которые могут давать объяснения и представлять другие доказательства и т.д.) [50, с. 53]. Ярким примером таких органов является антимонопольный орган. Однако далеко не для всех отношений децентрализации характерен квазисудебный порядок рассмотрения спора, т.к. зачастую характер состязательности вообще отсутствует, и потерпевшая сторона даже не приглашается для рассмотрения обращения.

Защита гражданских прав в административном порядке возможна только в случаях, предусмотренных законом. Например, административный порядок обжалования актов органов исполнительной власти, когда жалоба на действие нижестоящего органа (должностного лица) передается на рассмотрение вышестоящему по соподчиненности (субординации) органу (должностному лицу) предусмотрен:

- ст. 25.2 Федерального закона от 08.08.2001 N 129-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [107];
- ст. 22 Федерального закона от 22.11.1995 N 171-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» [109];
- гл. 51 Федерального закона от 03.08.2018 N 289-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [117];
- ст. 24.18 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной

- деятельности в Российской Федерации» [104] и ст. 22 Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (статья 22 с 01.01.2023г. утрачивает силу) [106];
- п.2 ст. 8, п.2 ст.9, п.2 ст.10 Федерального закона «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» от 21.07.1997 N 118-ФЗ (ред. от 30.12.2020) [103] и ст. 123 Федерального закона от 02.10.2007 N 229-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об исполнительном производстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2022) [102];
  - ст. 1248 «Споры, связанные с защитой интеллектуальных прав» Гражданского кодекса Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 N 230-ФЗ (ред. от 11.06.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) [28];
  - ст. 1406 «Споры, связанные с защитой патентных прав» Гражданского кодекса Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 N 230-ФЗ (ред. от 11.06.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) [28];
  - многими другими.

Административный порядок обжалования по подчиненности (отношения субординации) является добровольной альтернативой судебного порядка, причем применение административного порядка не исключает, в любом случае, обжалование в судебном порядке. Есть исключение из этого правила: когда в законе прямо предусмотрен обязательный административный порядок обжалования, например, в п.2 ст. 138 Налогового кодекса Российской Федерации (части первой) от 31.07.1998 N 146-ФЗ предусмотрено обжалование в судебном порядке действий их должностных лиц только после обжалования в вышестоящий налоговый орган [62].

В соответствии с частью 2 статьи 39 Федерального закона от 31.07.2020 N 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» судебное обжалование

решений контрольного (надзорного) органа, его действий (бездействия) возможно только после их досудебного обжалования. [108]. Часть 2 статьи 39 вступит в силу с 01.01.2023 года. С 01.07.2021 года обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб применялся только к видам контроля, включенным в Перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации №663 от 28.04.2021г.

Таким образом, исключений из общего правила альтернативности между судебным и административным порядком становится все меньше и меньше. Наблюдается четкая тенденция законодателя в части внедрения обязательного досудебного обжалования споров субъектов предпринимательства с публичными административными органами в административном порядке.

При защите некоторых гражданских прав потерпевший, прежде чем предъявить иск в суд, должен обратиться в специально созданный государственный орган управления для разрешения определенной категории споров в административном порядке. Например, п.2 ст. 1248 ГК РФ устанавливает обязательный досудебный порядок споров, которые связаны с предоставлением правовой охраны «регистрируемым» объектам интеллектуальной собственности. То есть, прежде, чем защищать свои права в суде, нужно обратиться в соответствующий федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности [28] (Роспатент)– Палату по патентным спорам. Например, с возражениями в Палату по патентным спорам следует обратиться, если Роспатент отказал в регистрации товарного знака. В случае, если лицо, чьи права нарушены, обращается напрямую в суд, минуя определенную законом последовательность, то такое заявление подлежит возврату.

Большое процессуальное значение, по мнению О. А. Кузнецовой имеет классификация административного порядка на обязательный (когда такой порядок прямо предусмотрен в законе, как обязательный и обратиться в суд

можно только после его выполнения) и факультативный (не закреплен в законе, как обязательный и можно в суд обратиться и без его прохождения) [52, с. 73].

Автор данного исследования полагает рациональным разделение административного порядка обжалования по подчиненности на обязательный и факультативный.

В отсутствие нормативного определения защиты гражданских прав в административном порядке К. Г. Корякина рассматривает «... вопрос о возможности отнесения применяемых при производстве по делу об административном правонарушении мер к административно-правовым (внесудебным) способам защиты гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности» [48, с. 209]. Исследователь, аргументируя возможность отнесения привлечения к административной ответственности к числу механизмов, способствующих защите и восстановлению гражданских прав, указывает в том числе на то, что Особенная часть КоАП РФ предусматривает ряд административных правонарушений, совершение которых посягает на права физических и юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности и применяемые в ходе рассмотрения дел об административном правонарушении меры позволяют прямо либо косвенно способствовать восстановлению гражданских прав [48, с. 210-213].

Прямо противоположная точка зрения у О. А. Кузнецовой. Исследователь под защитой гражданских прав в административном порядке, отраженном в п.2 ст. 11 ГК РФ, подразумевает фактическое восстановление нарушенных гражданских прав. В то время, как деятельность административных органов, носящую штрафной (карательный) характер, О. А. Кузнецова относит к административной защите гражданских прав [50, с. 42]. При этом понимая под административной защитой «... не гражданско-правовые, а административно-правовые способы защиты гражданских прав...» и относит данную защиту исключительно к предмету административного права [50, с. 45].

Автор данного исследования, в свою очередь, отрицательно оценивает возможность отнесения привлечения к административной ответственности к числу механизмов, способствующих защите и восстановлению гражданских прав. Автор не отождествляет понятия «защита права» и «охрана права», поэтому придерживается того, что меры административного наказания относятся к правоохранным, они не направлены непосредственно на реальное восстановление прав конкретного субъекта, обратившегося за их защитой, они направлены на пресечение подобного рода нарушений в будущем, т.е., на потенциально возможную защиту прав неопределенного круга лиц. Кроме того, меры административного наказания призваны защищать прежде всего публичные, а не частные интересы.

В соответствии со ст. 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (КоАП РФ), «административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяемая в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» [46]. Под административным штрафом законодатель понимает денежное взыскание, которое взыскивается с нарушителя в доход бюджета (ст. 3.5 КоАП РФ) [46].

В то же время и с позицией О. А. Кузнецовой о необходимости разделения административного порядка гражданско-правовой защиты права (п.2 ст. 11 ГК РФ) от административной защиты гражданских прав (предмета административного права) автор данного исследования согласиться не может. Прежде всего потому, что сама суть административного порядка подразумевает обращение не в суд, а к уполномоченным публичным органам, деятельность которых регулируется нормами административного права и отделить административный порядок гражданско-правовой защиты права от административной защиты гражданских прав на практике, по мнению автора, не

представляется возможным. Однако, к защите гражданских прав действительно стоит относить только те функции уполномоченных публичных органов, которые направлены на реальное восстановление гражданских прав. Например, выдача правоохранительным органом предписания на устранение нарушения прав будет относиться к административному порядку гражданско-правовой защиты права (отношения децентрализации). Тот факт, что данное предписание может быть выдано по итогам возбуждения административного дела и сопровождаться в последующем привлечением к административной ответственности не имеет значения, т.к. правоохранительные органы обязаны в силу своих служебных обязанностей обеспечивать охрану права, в том числе, путем публично-правовой кары правонарушителя.

Гражданско-правовая защита не является таковой без достижения ее главной цели, а именно, без восстановления нарушенного права [50, с.54].

По мнению автора настоящего исследования, целесообразно в современных условиях постоянно развивающегося института внесудебных форм защиты права (в том числе юрисдикционных внесудебных форм), а также на основании формулировки ст. 218 КАС РФ [45] выделить и те административные формы защиты прав, которые не предполагают использование принудительной силы административных уполномоченных органов, т.е. данные органы не уполномочены выносить обязательное для спорящих сторон решение, но которые оперируют достаточным инструментарием для содействия в реальном восстановлении прав. В числе таких публичных субъектов можно выделить Уполномоченного по защите прав предпринимателей, органы местного самоуправления и пр.

Л. А. Зеленская считает, что к числу юрисдикционных форм защиты гражданских прав относятся также органы, которые должны разрешать бесспорные правовые вопросы, обеспечивая защиту прав посредством их удостоверения (например, органы государственной регистрации, нотариат и

др.). Такие органы имеют бесспорную юрисдикцию [38, с.15].

Относительно включения в административные формы защиты прав органов, имеющих бесспорную юрисдикцию, автор данного исследования не имеет однозначного мнения. С одной стороны, защита прав прямо предполагает наличие спора. Кроме того, удостоверение и фиксация прав, как правило, предусматривает плату (государственную пошлину), что не характерно в целом для административных форм защиты. С другой стороны, регистрация права направлена на защиту прав субъекта, пусть и в будущем, но конкретных прав конкретного субъекта и в интересах данного субъекта (частных интересах). Например, нотариат в рамках своей компетенции вправе совершать ряд действий, которые являются альтернативой судебной защите прав.

В соответствии со ст. 1 «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» [70] нотариат, в том числе, призван обеспечивать защиту прав и законных интересов юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий.

При этом, достаточно важным является в рамках данного исследования тот факт, что нотариальными действиями происходит защита прав не только в целях предупреждения нарушения этих прав в будущем, но и, например, при выдаче исполнительной надписи осуществляется защита уже нарушенных прав.

Автором настоящего исследования предлагается трактовать вышеуказанные формы, как: «Иные административные формы содействия защите либо подтверждения прав».

Представляется правильным структуру административной (внесудебной) формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности представить в виде схемы, изображенной на рисунке А.1.

Целесообразным видится не только переименовать статью 11 ГК РФ, но и дополнить ее следующим содержанием:

«Ст. 11 ГК РФ Юрисдикционные формы защиты гражданских прав.

2. Защита нарушенных или оспоренных гражданских прав может быть осуществлена в административном порядке. Гражданин, организация, иные лица могут оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица, либо обратиться за защитой гражданских прав в иные органы государственной власти, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в субъектах Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Уполномоченному по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, в Прокуратуру Российской Федерации, муниципальные органы, иные органы, организации, наделенные государственными или иными публичными полномочиями.

Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде».

По мнению автора настоящего исследования, ст. 11 ГК РФ такого содержания будет иметь в первую очередь практическую значимость для правоприменителей, устранять сложности, возникающие с выбором надлежащего правового инструмента, при помощи которого можно восстановить нарушенное право. Так же статья исключит ряд противоречий и законодательно закрепит, сложившуюся в теории и на практике терминологию. В частности, данная интерпретация законодательно закрепит такое понятие, как «форма защиты», а также многообразие административных (внесудебных) форм.

Нередко в литературе можно встретить понятие «административный способ защиты прав», по сути отождествляемое с понятием «защита прав в



административном порядке». И здесь возникает понятийная путаница, так как способы защиты гражданских прав поименованы в ст. 12 ГК РФ «Способы защиты гражданских прав» [27]. Таким образом, из вышесказанного получается, что в ст. 12 ГК РФ, в том числе, поименованы способы защиты гражданских прав, применяемые при использовании административного способа защиты гражданских прав. Данная формулировка представляется явно некорректной.

В словаре русского языка С.И. Ожегова, способ определяется как «действия или система действий, применяемые при исполнении какой-нибудь работы, при осуществлении чего-нибудь» [66, с. 674]. Таким образом под способом нужно понимать определенного рода последовательную, целенаправленную деятельность субъекта права.

При анализе точек зрения ученых в области защиты гражданских прав наблюдается противоречивость позиций.

«Способ - это совокупность приемов, выполняемых в определенной последовательности или с соблюдением определенных правил. Как объект изобретения способ характеризуется технологическими средствами - наличием определенного действия или совокупности действий, порядком выполнения таких действий (последовательно, одновременно, в различных сочетаниях и т.п.), условиями осуществления действий, режимом использования веществ (исходного сырья, реагентов, катализаторов и т.д.), устройств (приспособлений, инструментов, оборудования и т.д.), штаммов микроорганизмов и т.д.» [95, с. 359] – так характеризует это понятие А.П. Сергеев.

Однако, применительно к защите права А.П. Сергеев интерпретирует тот же самый термин «способ» уже по-другому. «Под способами защиты субъективных гражданских прав понимаются закрепленные законом материально-правовые меры принудительного характера, посредством которых производится восстановление (признание) нарушенных (оспариваемых) прав и воздействие на правонарушителя» [94, с. 270].

Ю. Н. Андреев определяет способы защиты гражданских прав как совокупность приемов (подходов, технологий) для достижения цели гражданско-правовой защиты [4, с. 114].

Л. А. Зеленская и Т. Ю. Якимова отмечают взаимосвязь формы защиты со способами защиты права. В ст. 12 ГК РФ законодатель закрепил перечень способов защиты гражданских прав. Применение тех или иных способов защиты зависят от выбранной формы защиты [38, с. 17].

По мнению автора настоящего исследования, понятие «способ» законодательно закреплено несколько в ином смысле, чем его филологическое значение. Однако, для целостности дальнейшего исследования, автор под термином «способ защиты прав», использует его юридическое значение, отраженное в ст. 12 ГК РФ.

Помимо этого, законом не регламентированы критерии, по которым можно четко отграничить способы обеспечения защиты от форм.

В административном порядке чаще всего применяются следующие способы защиты, перечисленные в ст. 12 ГК РФ: восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения.

Большую часть способов защиты гражданских прав, поименованных в ст. 12 ГК РФ можно применить только в суде. При этом, в отличие, от способов, используемых в судебном порядке, перечень способов, используемых в административном порядке является открытым, что определено формулировкой «иными способами, предусмотренными законом», содержащейся в ст. 12 ГК РФ. Таким образом, данные способы содержатся и могут содержаться в каких-либо других многочисленных законах РФ и часто имеют специфический характер.

Например, О. А. Кузнецова к таким способам относит: отмену вышестоящим органом в порядке подчиненности решения, принятого

нижестоящим; возврат денежных средств, взимание которых не предусмотрено законодательством; исправление допущенных опечаток и ошибок в выданных документах, имеющих гражданско-правовое значение и др. [52, с. 74]

Реализуя защиту своих прав в административном порядке, заявитель сам вправе сформулировать тот способ защиты, который, по его мнению, наиболее полно защитит его нарушенные права, но это вовсе не значит, что административно-публичный орган обязан будет применить именно этот способ защиты. Более того, у административного органа есть прямая обязанность самостоятельно выбрать способ защиты, если заявитель его выбрал неправильно или вовсе не сформулировал. Это закреплено в ст.10 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусмотрено, что государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина [114], в том числе субъектов предпринимательской деятельности (п.4 ст.1 Федерального закона от 02.05.2006 №59-ФЗ).

По мнению О.А. Кузнецовой, данный факт подчеркивает гибкость применения административного порядка защиты прав по сравнению с судебным. Т.к. суд по причине выбора истцом ненадлежащего способа защиты в иске откажет [52, с.74].

С аргументацией О.А. Кузнецовой по данному поводу нельзя не согласиться. Но автор данного исследования со своей стороны полагает, что в тоже время данная «гибкость» может привести и к некоторому злоупотреблению правом со стороны административных органов, т.к. имеет место быть субъективная оценка мер, принять которые необходимо для защиты гражданских прав и законных интересов.

Немаловажным при проведении данного исследование является понятие

«средство защиты». Средство защиты прав не следует отождествлять со способом защиты. Средства защиты права, представляют собой действия, посредством которых претерпевающие нарушение права лица или их уполномоченные представители требуют от обязанных субъектов применения мер защиты [16, с. 16]. К средствам можно отнести заявление, жалобу и др.

С. Л. Симонян также отмечает, что жалобу некорректно называть способом защиты [96], поскольку жалоба (так же, как и исковое заявление) является процессуальным средством реализации конкретного материально-правового способа защиты.

По мнению О. А. Кузнецовой, механизм реализации административного порядка защиты прав зависит от того, в каких отношениях находится нарушитель права с потерпевшим. При отношениях координации потерпевший обращается с заявлением к уполномоченному публичному органу, как в квазисудебный орган. При отношениях субординации — с жалобой в вышестоящий орган на решение нижестоящего [50, с.42].

Согласно ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: «... жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов...»; «... заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод, ... либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов...» [114].

Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает общий порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами публичной власти и должностными лицами. Исключениями являются те обращения, порядок рассмотрения которых определен отдельно иными федеральными законами, например, Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите

конкуренции», Федеральный закон от 13.03.2006 N 38-ФЗ «О рекламе», Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и другие. Если какие-то отношения не урегулированы специальными нормами, то следует применять общие нормы, предусмотренные Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» к субъектам, которые обладают правом на обращение, отнесены: граждане, объединения граждан, в том числе и юридические лица.

В инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации [83] даны определения жалобе и заявлению идентичные определениям в ст. ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Видится правильным при обращении юридического лица в органы прокуратуры, например, на не предоставление письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов органами местного самоуправления, подать именно жалобу, а не заявление, в связи с имеющимся фактом нарушения прав юридического лица. Таким образом в данном случае, хотя отношения при реализации административного порядка не построены на отношениях субординации, используется такое средство защиты, как жалоба.

В соответствии с правилами рассмотрения и разрешения споров в Роспатенте в административном порядке, основанием для рассмотрения спора является возражение или заявление [84]. В частности, возражения могут быть поданы в отношении решения Роспатента: об отказе в выдаче патента на промышленный образец; об отказе в принятии заявки на государственную регистрацию товарного знака, знака обслуживания и др. То есть понятие «возражение» здесь по сути отождествляется с понятием «жалоба». Заявления

могут быть поданы: о досрочном прекращении правовой охраны общеизвестного товарного знака; о прекращении действия исключительного права на географическое указание и др.

На основании вышеизложенного, автор данного исследования не может согласиться с мнением О. А. Кузнецовой в части однозначного отнесения конкретного средства защиты (жалобы, заявления) к определенному виду административного порядка (отношения децентрализации или субординации). Кроме того, для защиты прав в административном порядке, помимо жалобы и заявления, существуют и другие средства защиты, например, возражение.

В целом характеризуя административные формы защиты прав субъектов предпринимательства, стоит отметить широкие перспективы их дальнейшего развития. Хотя основным способом защитить свои права, как и раньше, бизнес считает обращение в суд (порядка 80% участников опроса в отчетный период выделили именно этот вариант, согласно докладу Российского союза промышленников и предпринимателей о состоянии делового климата в 2018-2021 годах [30, с.72]), судебная процедура до сих пор остается длительной и дорогостоящей. Реализуя свое право на защиту в административной форме, субъекты предпринимательства могут быстрее и дешевле осуществить защиту своего права.

Перед началом судебных процессов с налоговыми органами субъекты предпринимательства проходят комиссию по обязательному досудебному рассмотрению споров. В 2021 году с ней столкнулась пятая часть компаний, принявших участие в опросе. С 2018 года выросла доля организаций, которым механизм рассмотрения налоговых споров помог сэкономить средства и время, с 49,3% до 60% [30, с.76]. Что несомненно характеризует эффективность этого механизма в положительной динамике.

Приведенная статистика в целом положительно характеризует применение субъектами предпринимательства административного порядка

защиты нарушенных прав и законных интересов. Однако, проблем в данной сфере остается очень много и необходима дальнейшая работа государства по становлению административной (внесудебной) формы защиты на более приоритетный уровень для предпринимателей по сравнению с судебным. И здесь речь идет не об оспаривании приоритета судебной формы защиты, а об эффективности административных форм, использование которых способствовало бы значительному снижению необходимости обращаться за судебной защитой.

### **1.3 Зарубежный опыт применения административных форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства**

Наличие действенной и эффективной системы контроля за деятельностью всех органов государственной власти и органов местного самоуправления – объективная необходимость развития государства. В связи с чем, опыт зарубежной системы защиты публичных прав, несомненно, представляет интерес для российских специалистов [12, с. 50].

Особое внимание в мировой практике уделено административному контролю с участием частных лиц. Этот контроль направлен на защиту прав и интересов граждан в связи с их обращениями в административные учреждения. В ходе административного контроля применяют процедуры, регулирующие обращение граждан в связи с возникновением конфликтных ситуаций, т.е. процедуры спорного административного производства. Такие процедуры административного обжалования получили значительное развитие во всех государствах.

Право на административное обращение закреплено во многих странах (в том числе и в Российской Федерации) на конституционном уровне. Право на обращение играет главенствующую роль в механизме внутреннего контроля

исполнительной власти. Его суть можно выразить через максиму: «там, где власть, должна быть и ответственность», т.е. ни одна власть не может рассматриваться как власть, имеющая возможность безответственно править и пользоваться при этом неприкосновенностью. Исходя из этого каждый человек имеет право на обращение к административным властям по поводу нарушения его прав и законных интересов [39, с. 35].

Оспаривание в административном порядке (административное обжалование) дает гражданам и субъектам предпринимательской деятельности возможность не только изложить должностным лицам и органам публичной администрации свое понимание ситуации, но и защитить свои нарушенные права и законные интересы.

В праве романской правовой семьи для обозначения средств административного оспаривания используется понятие «административный иск». Административное оспаривание может осуществляться подачей заявления в тот же орган, действия или решения, которого оспариваются. Этот иск во Французском праве называется *recours gracieux* (простой иск). Заявление может направляться также в вышестоящий орган, и в этом случае оно обозначается, как *recours hiérarchique* (иерархический иск). В англоязычных странах отсутствует столь детальная классификация, а для обозначения различных способов обращения к администрации с претензиями используется понятие *internal appeal* (внутренняя апелляция) [39, с. 36-37].

В Греции административные средства правовой защиты делятся на четыре вида:

- простой иск, подаваемый в тот же орган, действия или решения, которого оспариваются;
- иерархический иск;
- иск в порядке надзора, направляемый в органы, осуществляющие административную опеку над юридическими лицами публичного права,



- принявшими незаконный административный акт;
- квазитяжебный иск (*recours quasi-contentieux*), который подается органу (автору акта), в вышестоящий орган или в специально созданный на основе закона орган, предназначенный для рассмотрения такого рода административных исков [135, с. 973].

Квазитяжебные иски «не являются судебными, поскольку подаются именно в органы активной администрации, а не в административные трибуналы» [39, с. 130]. При рассмотрении данных исков изучается дело по существу. «В результате спорный акт может претерпеть те или иные изменения» [39, с. 131].

«Под «активной администрацией» в зарубежных странах понимаются административные органы и должностные лица, осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность. Она отличается от специализированных органов, ... в задачу которых входит разрешение административно-правовых конфликтов» [39, с. 111].

Административный иск является важной юридической формой защиты прав и интересов частных лиц, ущемленных административным актом, путем обращения к органу, являющемуся автором акта или в вышестоящий административный орган с целью отмены или изменения этого акта. Данная форма защиты прав называется иском, поскольку используется в связи с решением публичного органа, и административным иском, так как направляется в административный орган [134, с. 23].

В Испании «административные иски подразделяются на два вида: обычные и иски о пересмотре (*recurso de revision*)» [39, с.129]. Обычные иски применяются только в системе иерархически подчиненных органов. Данный иск подается в орган, являющийся автором акта, но рассматривается вышестоящей инстанцией. Орган (автор акта) обязан передать его для рассмотрения в вышестоящую инстанцию, приложив доклад, в котором

приводятся объяснения и соображения по поводу заявленных требований. В случае, когда появляются новые данные, неизвестные органу на момент принятия им решения или, когда акт был принят органом под влиянием обмана, то подается исковое заявление о пересмотре. Иск о пересмотре подается для рассмотрения в орган, который принял акт, ставший предметом иска [39, с.121-122].

В Испании «... проводится четкое различие между жалобой (queja) и административным иском (recurso). Считается, что жалоба не имеет юридической природы и представляет собой простое обращение к вышестоящему должностному лицу» не по существу дела, а против отдельных недостатков в деятельности администрации [39, с.128].

Таким образом, в иностранных государствах система административных исков отличается своеобразием. По-разному урегулированы и в целом вопросы административных процедур. Принятие административно-процессуальных кодексов или законов об административной процедуре в большей степени характерно для государств континентальной системы права. В тоже время, довольно неоднородная картина наблюдается в государствах системы общего права. Например, в США действует Закон об административной процедуре (1946 г.) [132], в то время как в Великобритании такого акта нет [39, с. 431].

Законодательство об административных процедурах таких государств, как ФРГ, Испании, Франции, США, развитых латиноамериканских стран отличается высокой степенью проработанности. Важнейшей частью этого законодательства является порядок административного обжалования неправомερных действий или принятых решений органов публичной администрации. Детальная проработка административных процедур снижает возможности отклонения от принятых правил.

В отдельных странах наряду с процедурами обжалования в органы, принявшие неправомερное решение, или в специализированные ведомственные

органы по рассмотрению жалоб создаются специальные органы по обжалованию при главах исполнительной власти. Так, в США учрежден такой орган — Бюро Президента США по обращениям граждан [39, с. 125].

В случае несогласия с решением административного органа граждане и юридические лица Китайской Народной Республики вправе обратиться в органы местного самоуправления через Законодательное управление по делам города (CLAO) либо вышестоящий орган. «Параллельно для повторной проверки законности оспариваемого акта созданы административные комитеты по пересмотру (ARC), куда входят на постоянной основе сотрудники CLAO, государственных органов и дополнительно привлекаются авторитетные специалисты в области экономики и права неправительственных организаций» [12, с. 65]. В случае несогласия гражданин, юридическое лицо или другая организация вправе оспорить принятое решение в народном суде.

В Китае не существует единого кодифицированного акта административных правоотношений, принятый и применяемый в правовых системах многих стран мира. Административное законодательство КНР является достаточно сложным и обширным.

Заявление об административном пересмотре в КНР может быть подано в письменной или устной форме. В последнем случае, сотрудник отдела административного пересмотра обязан со слов заявителя заполнить обращение.

В Великобритании распространена практика внутренней апелляции в отношении деятельности различного рода исполнительных органов. Для рассмотрения обращений граждан, как правило, назначаются специальные должностные лица, либо создаются специальные подразделения. Решение по административному иску или внутренней апелляции, вынесенное вышестоящим в административной иерархии органом, не имеет характер окончательно решенного дела [39, с. 123].

Законодательство КНР «... предусматривает лицу, несогласному с

административным актом, выбрать самостоятельно способ защиты. Он может оспорить акт (действие) в рамках административной процедуры или сразу обратиться в суд» [12, с. 64].

В тоже время в США граждане и юридические лица должны перед передачей своих дел в суд исчерпать возможности административных средств правовой защиты.

В административной практике иностранных государств наряду с прямым административным оспариванием возрастает роль непрямого административного оспаривания, осуществляемого через процедуры административного урегулирования (посредничества, примирения). При использовании данной процедуры происходит передача спорного дела на рассмотрение третьей стороне — в орган примирения [39, с. 439].

«В Китайской Народной Республике традиционно поощряется разрешение споров с участием посредников. Верховный народный суд КНР в рекомендациях подчеркнул, что суды должны всячески способствовать развитию медиативных процедур, а административные органы обязаны принять все необходимые меры для внесудебного разрешения конфликтов» [12, с.68]. Так, например, комиссии по административному пересмотру вправе проводить медиативные процедуры в соответствии с принципами законности и справедливости, при наличии согласия сторон. Если соглашение достигнуто, то административная комиссия по пересмотру составляет и утверждает письменное соглашение, если соглашение не достигнуто, то рассматривает спор по существу [12, с.68-69].

Наблюдается стойкая тенденция дружественного решения спора во внесудебных формах защиты прав и законных интересов, в том числе субъектов предпринимательской деятельности.

К видам контроля за административной деятельностью можно отнести и институт омбудсмена, который в настоящее время действует более, чем в 100

странах. «Шведское слово ombudsman в исконном значении понимается как представитель интересов, переводчик» [39, с.257]. Омбудсмен — это независимое должностное лицо, специально назначаемое или избираемое, которое «выступает посредником в административных спорах, контролирует соблюдение прав человека административными органами и уполномоченно в этих целях проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады» [39, с.257].

Во многих странах институт омбудсмена имеет свои названия:

- парламентский уполномоченный (комиссар) (Великобритания);
- общественный адвокат (США);
- гражданский защитник (Италия);
- народный защитник (Испания);
- уполномоченный по правам человека (Армения);
- проведор юстиции (Португалия);
- другие.

В ряде стран, помимо омбудсменов общей компетенции функционируют специализированные омбудсмены, которые разрешают отдельные вопросы управления.

Широкое распространение в последнее время получают специализированные виды омбудсменов, процедуры деятельности которых по своему содержанию близки процедуре медиации. Например, процедуры деятельности британского финансового омбудсмена [39, с. 274]. Единая служба финансового омбудсмена (The Financial Ombudsman Service) была создана в 2001 г. на основании Закона о финансовых службах и рынках [133] и раздела 59 Закона о потребительском кредитовании [130]. «Большинство поступающих жалоб разрешаются лицами, предварительно изучающими материалы дела путем примирения сторон. Приблизительно каждое десятое дело передается на рассмотрение омбудсмену для вынесения окончательного решения» [39, с. 275].

Подобного рода «результаты явно свидетельствуют об эффективности включения этапа примирения в деятельность финансового омбудсмена. Дружественное урегулирование имеет больше шансов решить спор раз и навсегда, так как, если мировое соглашение достигнуто, ни одна из сторон, как правило, не считает себя проигравшей» [39, с. 275]. Подать жалобу в Службу финансового омбудсмена может как частное лицо, так и организация, но отвечающая определенным требованиям законодательства.

Целесообразно остановиться подробнее на институте омбудсмена по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

В некоторых странах полномочия по защите прав предпринимателей в отношениях с государственными органами отнесены к омбудсменам по правам человека. Иногда саморегулируемые (независимые) бизнес-омбудсмены функционируют на базе ассоциаций предпринимательских структур (Австрия, Испания). Однако в большинстве стран омбудсмены по правам субъектов предпринимательства существуют в статусе самостоятельных, независимых государственных органов (должностных лиц) [67].

В Швеции должность омбудсмена юстиции учреждена при парламенте страны, что отличает ее от подавляющего большинства других стран, где институт бизнес-омбудсмена подотчетен органам исполнительной власти. Одним из направлений деятельности омбудсмена юстиции является надзор за устранением административных барьеров развития бизнеса. Контрольная деятельность омбудсмена распространяется на деятельность органов исполнительной власти, судов, прокуратуры, пенитенциарных органов и церкви. Контроль может быть инициирован по жалобе стороны либо самим омбудсменом при наличии соответствующих фактов, например, освещенных в средствах массовой информации или по итогам проведенных проверок. К омбудсмену Швеции можно обратиться только через члена парламента, а не

напрямую. Омбудсмен имеет право законодательной инициативы.

Институт омбудсмена во Франции называется медиатором. Это структурное подразделение Министерства экономики, финансов и промышленности. Медиатор во Франции не выступает защитником прав и свобод, а побуждает государственный орган пересмотреть свои действия или бездействие. Субъекты предпринимательства обращаются к медиатору напрямую. В других государственных органах Франции также функционируют такие медиаторы, как медиаторы: почтовой службы, железнодорожного транспорта, страхования, энергетической сферы и другие.

«Отличительной чертой института национального омбудсмена США является то, что он занимается исключительно делами малого бизнеса», а так же «наличие региональной сети офисов и представительств, которые официально называются «советы по-справедливому правоприменению в малом бизнесе» [67]. «Национальный омбудсмен США обычно не завершает рассмотрение дела рекомендациями сторонам» [67]. Он нацелен на то, чтобы вопрос был рассмотрен государственным органом с соблюдением принципов законности и справедливости. Поэтому по итогам рассмотрения вопроса заявителю предоставляется прямой ответ государственного органа.

Особенностью института омбудсмена в Грузии является то, что он решает только проблемы в сфере налогообложения и не занимается урегулированием остальных проблем бизнеса. Институт бизнес-омбудсмена здесь представлен только налоговым омбудсменом. Жалобы налогоплательщиков передаются в специальный совет по разрешению налоговых споров при Министерстве финансов, в заседаниях которого налоговый омбудсмен вправе принимать непосредственное участие.

Омбудсмены в большинстве стран принимают к рассмотрению жалобы только после того, как заявитель сделал попытку решить спорный вопрос с государственным органом, которая не привела к ожидаемому результату.

«Институт омбудсмена является дополнительным организационно-правовым средством разрешения административно-правовых споров» и защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности по отношению к иным правозащитным механизмам [39, с. 259]. «Как правило, этот орган наделяется остаточной компетенцией, восполняющей пробелы и компенсирующей недостатки внутреннего контроля и системы административной апелляции парламентского и судебного контроля за администрацией» [39, с. 259].

Так, например, через сайт европейского омбудсмена субъекты предпринимательства могут подать жалобу на недобросовестное управление со стороны органов Европейского союза, но только после предварительной попытки урегулирования спора с рассматриваемым учреждением. Жалобу можно подать в течении двух лет с момента, когда пострадавшее лицо узнало о факте нарушения его прав [129].

Обращение к бизнес-омбудсмену нередко оказывается более эффективным, чем традиционное формальное юрисдикционное воздействие. Главным инструментом омбудсмена является придание публичного характера той или иной ситуации и этого часто бывает достаточно, чтобы административные органы устранили недостатки добровольно.

Основным предназначением бизнес-омбудсмена является оказание субъектам предпринимательства содействия в разрешении конфликтов с государственными органами. Во всех странах деятельность бизнес-омбудсменов носит гласный характер, они регулярно отчитываются перед органами государственной власти и общественностью о проделанной работе.

В результате анализа институционального механизма контроля в зарубежных странах за деятельностью публичных административных органов, контрольные органы при всем своем многообразии могут быть разделены на две основные группы:



- органы, обладающие полномочиями выявлять, проводить расследования, раскрывать нарушения и в определенных законом случаях привлекать к ответственности;
- органы, обладающие аналитическими, превентивными и координационными полномочиями и функциями технической поддержки контрольной деятельности [39, с. 432].

Контроль, в зависимости от положения органа его осуществляющего, подразделяется на внешний и внутренний. Внешний контроль осуществляют органы, действующие вне организационных структур активной администрации. Это могут быть органы законодательной власти, квазисудебные учреждения, омбудсмен и другие. Прокуратура выполняет функцию внешнего контроля в тех странах, где она не входит в систему органов исполнительной власти и осуществляет общий надзор за законностью государственного управления. Внутренний контроль «осуществляется внутри самой публичной администрации ее же силами по отношению к отдельным органам, подразделениям». «Он проводится в порядке подчиненности вышестоящими инстанциями в отношении нижестоящих либо специально выделенными в этих целях должностными лицами» [39, с. 26].

Анализируя зарубежную практику в разрешении споров между публичными органами власти и субъектами предпринимательства, можно выделить наличие такой же проблемы, как и в России. По данному поводу А.Б. Зеленцов, касаясь зарубежных стран, отмечает, что «разрешение спорных вопросов в порядке административного обращения, как и административный контроль в целом, отличается оперативностью, профессионализмом» [39, с. 133] и незначительными денежными средствами на его проведение. «Однако эта форма контроля, особенно в случае прямого административного оспаривания, не обеспечивает всех необходимых гарантий объективности, так как администрация (автор акта или вышестоящая инстанция) олицетворяет собой

одновременно и сторону, и судью в собственном деле» [39, с. 133]. При любых видах административного контроля административный орган вряд ли может быть беспристрастным контролером и судьей своих действий, он «осознанно или неосознанно может руководствоваться корпоративными интересами, заботясь прежде всего о чести мундира» [39, с. 134]. В результате чего, административный контроль нередко оказывается малоэффективным. «Эти недостатки в значительной мере компенсируются другими видами контроля» [39, с. 134].

Накопленный зарубежный опыт позволяет российскому законодателю выбрать существующую модель регламентации административных процедур и адаптировать ее с учетом особенностей правовой системы России.

Целый ряд ученых-административистов Российской Федерации придерживаются позиции о необходимости разработки законодательных актов в области административных процедур по аналогии большинства зарубежных стран [97, с. 107-117]. До сих пор активно обсуждаются различные варианты, в том числе, анализ положительного зарубежного опыта государств – участников СНГ, что дает заслуживающие внимания примеры развития административно-процессуального законодательства. Например, Редкоус В.М. предлагает, в качестве примера, Республику Армению [90]. Он считает, что правовой материал Закона Республики Армения «Об основах администрирования и административном производстве» от 16 марта 2004 г. №ЗР-41 [37], который регулирует, в том числе и отношения, возникающие между административными органами и юридическими лицами в связи с обжалованием административных актов, действий и бездействия административных органов, вполне может обогатить российский правотворческий опыт.

В Российской Федерации в начале 2000-х гг. предпринимались попытки разработки проектов законов об административных процедурах, основываясь на опыте ряда стран. Так, в Государственной Думе рассматривался в 2001г. проект

федерального закона «Об административных процедурах» депутата В. В. Похмелкина [29, с. 49]. Однако, данный проект был снят с рассмотрения в 2009г. Докладчик Государственной думы Д. Ф. Вяткин при рассмотрении законопроекта 11.09.2009 г. отметил следующее: «я думаю, даже для 2001 года он несколько запоздал, потому что система регулирования принятия решений в различных сферах деятельности государственных органов тогда была фактически сформирована, уже сложилась и устраивать очередную революцию, проводить такую вот административную реформу было поздно. Он уже был революционный и запоздалый даже для 2001 года. В то же время за прошедшие с 2001 г. годы был принят целый ряд законодательных актов, которые регулируют, по сути дела, те же вопросы, что и данный законопроект» [98].

По мнению автора настоящего исследования, анализ практики зарубежного законодательства несомненно имеет существенный вес в отечественном законотворчестве, но это не значит, что необходимо насильственным путем внедрять в российское законодательство все практики, получающие широкое распространение в зарубежных странах, штампуя аналоги законодательных актов в ущерб уже существующей системе. Автор согласен с доводами Государственной думы и распространяет их не только на проект В.В. Похмелкина, но и на саму идею необходимости разработки в настоящее время единого законодательного акта об административных процедурах. Процедуры не должны быть ради процедур, процедуры должны нести практическую значимость.

В результате исследования, проведенного в первой главе, автор проанализировал терминологическую основу и сущность административных (внесудебных) форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в законодательстве, научных и комментаторских суждениях. Обнаружено, что данная форма защиты прав

законодательно не имеет детальной регламентации, а комментаторские суждения противоречивы. Автором предложено рассматривать отношения, возникающие при реализации административных форм защиты как отношения субординации (обжалование по подчиненности) и отношения децентрализации (обжалование в иной уполномоченный орган публичной власти). Кроме того, обоснована невозможность отнесения привлечения к административной ответственности к числу механизмов, способствующих защите и восстановлению гражданских прав, в связи с тем, что следует не отождествлять понятие «защита» с понятием «охрана» субъективных прав. При этом под защитой гражданских прав следует первоначально понимать восстановление нарушенных прав. Выявлены иные административные формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства, решения которых не имеют принудительной силы для спорящих сторон. Автором предложено возможное законодательное закрепление сущности и структуры административных форм защиты прав и законных интересов с целью формирования терминологического единства в данной сфере правовых отношений и практической значимости для правоприменителей.

## **Глава 2 Отдельные административные формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности**

### **2.1 Защита субъектами предпринимательства своих прав и законных интересов от недобросовестных действий контрагентов, конкурентов и иных лиц путем инициирования внеплановых проверок, проводимых контрольно-надзорными органами**

При нарушении органами государственного контроля (надзора) прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, в ходе плановых и внеплановых проверок, у последних есть два варианта защиты в рамках административного порядка:

- обжалование вышестоящему органу (должностному лицу) действий (бездействия) государственного органа (отношения субординации);
- обращение в иные уполномоченные органы, не находящиеся в отношениях субординации с органом государственного контроля (надзора), нарушившим права и законные интересы субъектов предпринимательства, например, в органы прокуратуры (отношения децентрализации).

Однако, возможно обращение к органам государственного контроля (надзора) субъектами предпринимательства за защитой своих прав и законных интересов в случае их нарушения контрагентами, конкурентами и иными лицами путем инициирования проведения внеплановых проверок. Здесь так же, думается, что можно вести речь об отношениях децентрализации.

Видится необходимым более детально рассмотреть административную форму защиты прав субъектов предпринимательства органами государственного контроля (надзора) при нарушении прав предпринимателей не публичными органами, а другими хозяйствующими субъектами.

Примечательным является то, что иногда в таком случае, ущемляя права одних субъектов предпринимательства может происходить защита прав и законных интересов других субъектов предпринимательства. Ведь внеплановые проверки и прочие мероприятия по контролю и надзору непосредственно затрагивают права проверяемых хозяйствующих субъектов.

Согласно пункта 2 части 2 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 08.03.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» одним из оснований для проведения внеплановых проверок субъектов предпринимательства является заявление любых юридических лиц о известных им фактах нарушения законодательства [112]. (До 31 декабря 2024 г., включительно, данный документ применяется в соответствии с особенностями, установленными статьей 26.3). Аналогичная норма по существу содержится и в, пришедшем ему на смену, Федеральном законе от 31.07.2020 N 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (п.1 ч.1 ст. 57 «Основания для проведения контрольных (надзорных) мероприятий» и п.1 ч.1 ст. 58) [108].

В случае обнаружения по результатам внеплановой проверки нарушений, контрольно-надзорный орган обязан выдать предписание об устранении выявленных нарушений. В данном предписании устанавливается так же срок, отведенный на устранение нарушения.

Например, в Федеральную службу по надзору в сфере транспорта (далее Ространснадзор) с жалобой обратилось ПАО «Авиакомпания «Сибирь» на своего конкурента ООО «Авиакомпания «Победа», на нарушение им требований воздушного законодательства и норм международных договоров в области гражданской авиации. Данное поведение ставит нарушителя в неравное положение с другими участниками в сфере авиаперевозок, которые вынуждены

выполнять законодательство и нести дополнительные расходы в связи с этим.

В ходе проведения внеплановой проверки доводы подтвердились, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта выдала ООО «Авиакомпания «Победа» предписания, обязав устранить выявленные в ходе проведенной проверки нарушения, приведя деятельность авиакомпании в соответствии с законодательством. Авиаперевозчик не согласился с предписаниями Ространснадзора и обратился за признанием их незаконными в Арбитражный суд города Москвы. В признании незаконным предписаний суд отказал [91].

Субъекты предпринимательства за защитой своих прав и законных интересов, в части нарушения застройщиком обязательных требований при выполнении строительных работ, могут обратиться в органы государственного строительного надзора. К примеру, ООО «Капитал Ресурс» обратилось в Инспекцию государственного строительного надзора на ООО «ХабЭкспо», которое вырыло котлован и не обеспечило его засыпку, что негативно влияло на фундамент близстоящих зданий, одно из которых принадлежало заявителю. Инспекцией была проведена проверка и выявлено нарушение Градостроительного кодекса РФ, выдано предписание нарушителю о засыпке котлована. Арбитражным судом была подтверждена законность предписания [92].

Стоит отметить, что ранее служба строительного надзора имела право проводить внеплановые проверки по любой поступившей информации, в том числе, от юридических лиц. После вступления в силу Федерального закона от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [108] проведение внеплановых проверок возможно только после официального согласования с прокуратурой.

В другом деле субъект предпринимательства, защищая свои права и законные интересы в административном порядке, обратился в органы

государственного ветеринарного и фитосанитарного надзора. В обращении он указал, что им в рамках пищевого мониторинга был произведен в принадлежащем ему продовольственном магазине отбор проб находящейся на реализации колбасы «Говяжья» и обнаружен факт наличия в сырьевом составе ДНК свиньи, информация о чем отсутствовала в маркировке производителя. Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору провело контрольные мероприятия в отношении производителя данной колбасы и был установлен факт реализации некачественной пищевой продукции [81]. Управлением было выдано производителю предписание о приостановке действий декларации о соответствии [63].

В соответствии с п.2 ч.4 ст. 25.1 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 N 135-ФЗ (далее – Закон о защите конкуренции) в качестве основания для проведения внеплановой проверки антимонопольным органом, в том числе, являются сообщения юридических лиц о нарушении антимонопольного законодательства [111].

Отличительной особенностью такой проверки является то, что в некоторых случаях (п. 3, 5, 6, 8 ч. 1 ст. 10, ст. 14.1, ст. 14.2, ст. 14.3, ст. 14.7, ст.14.8, ст.15 Закона о защите конкуренции) предварительным этапом перед возбуждением дела о нарушении антимонопольного законодательства является обязанность антимонопольного органа отправить нарушителю предупреждение о необходимости прекращения этих нарушений.

В соответствии с частью 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается. Необходимость соблюдения данного порядка, соответственно, нашло свое отражение в многочисленной судебной практике [74].

А. В. Молчанов констатирует, что антимонопольное предупреждение в



его существующей правовой регламентации – «это, безусловно, мера государственного принуждения. Предупреждение налагает на лицо определенные обязательства, несет в себе силу и власть государственного принуждения и потому может быть предметом обжалования в судебном порядке» [59, с. 59]. «Но вместе с тем предупреждение антимонопольного органа не является мерой административной ответственности. На этапе его выдачи еще нет дела об административном правонарушении и его исполнение исключает само возбуждение такого дела» [59, с. 59].

Верховый Суд Российской Федерации так же относит предупреждение к ненормативному правовому акту, т.к. оно выносится уполномоченным органом в соответствии со ст. 22 и ст. 391 Закона о защите конкуренции и содержит властное предписание, влияющее на права конкретного субъекта предпринимательства [64].

Таким образом, институт предупреждения способствует защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, так как своей целью он имеет восстановление субъективных прав.

Из многочисленных примеров судебной практики, можно привести дело, где по обращению хозяйствующего субъекта на навязывание ему услуг по передаче электроэнергии моносетевой организацией, антимонопольный орган выдал предупреждение, в котором обязал сетевую организацию в установленный срок прекратить указанные действия путем отзыва выставленных счетов на оплату услуг по передачи электроэнергии. Сетевая организация попыталась признать недействительным предупреждение и обратилось в суд. Суд в удовлетворении заявленных требований отказал [77].

А. В. Молчанов приводит статистические данные практической значимости института предупреждения, в частности: в 2015 г. выдано 2362 предупреждений, из них 2045 исполнено в срок и только 15 отменено судами [59, с. 58].

При невыполнении антимонопольного предупреждения возбуждается дело о нарушении антимонопольного законодательства в соответствии с главой 9 Закона о защите конкуренции [111]. Какая-либо другая законодательная ответственность за невыполнение предупреждения не установлена.

Например, антимонопольным органом возбуждено дело в отношении Научно-исследовательского института (далее – Институт, Общество) в связи с неисполнением Обществом Предупреждения от 31.01.2019 № 8-06 о необходимости прекращения действий (бездействия), содержащих признаки нарушения по ст.14.8 Закона о защите конкуренции [93]. Основанием для проведения проверки явились заявления нескольких юридических лиц. Институт распространял дискредитирующую информацию о дезинфицирующих средствах, прошедших в установленном порядке государственную регистрацию, а также о необходимости проведения их повторной экспертизы именно Институтом. Данная дискредитирующая информация о дезинфицирующих средствах ряда производителей, которые не являются по отношению к Институту конкурентами, поскольку последний не осуществляет деятельность, приносящую доход, на рынке производства дезинфицирующих средств. Однако, Институт осуществляет предпринимательскую деятельность по возмездному выполнению услуг, необходимых для государственной регистрации дезинфекционных средств и конкурентами Института в данной деятельности являлись иные институты. По данному делу Апелляционная коллегия ФАС России указала, что действия по распространению дискредитирующей информации о товарах хозяйствующих субъектов лицом, не являющимся их конкурентом, но позволяющие получить необоснованные преимущества перед иными хозяйствующими субъектами - конкурентами данного лица, могут быть квалифицированы по статье 14.8 Закона о защите конкуренции [65].

Как и в арбитражном процессе, при рассмотрении антимонопольным

органом заявлений субъектов предпринимательства применяются институты извещения, отложения и приостановления рассмотрения дела, ведение протокола заседания комиссии, по результату выносятся решение и другое. При установлении антиконкурентного нарушения, антимонопольный орган выдает предписание, обязательное для исполнения.

В качестве примера судебной практики здесь можно привести дело, в котором по обращению юридического лица об уклонении сетевой организации в заключении договора о технологическом присоединении к электрическим сетям, антимонопольный орган вынес решение и предписание о прекращении нарушения путем принятия мер по заключению договора. Сетевая организация попыталась обжаловать решение и предписание в судебном порядке, однако все три инстанции (первая, апелляционная и кассационная) отказали в признании решения и предписания незаконными [76].

Аналогичная направленность на защиту прав отдельных субъектов предпринимательства наблюдается и по разрешению споров, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности антимонопольным органом в других сферах, таких, как реклама, регулируемая главой 5 Федерального закона от 13.03.2006 N 38-ФЗ «О рекламе» [116]; сфера государственных и муниципальных закупок, регулируемая главой 6 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [113] и сфера закупок товаров (работ, услуг) отдельными видами юридических лиц, регулируемая статьей 3 Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [110].

Процедуры разрешения вышеуказанных споров носят схожий характер: административные дела возбуждаются, в том числе, по обращениям юридических лиц и антимонопольный орган выступает в качестве арбитра в

процессе разрешения спора.

В частности, предписание о прекращении нарушения законодательства выдается на основании решения антимонопольного органа о признании рекламы ненадлежащей и содержит указание о прекращении ее распространения (п.3 ст.36 Федерального закона N 38-ФЗ «О рекламе») [116].

К полномочиям антимонопольного органа по защите прав субъектов предпринимательства отнесено также рассмотрение споров, связанных с установлением и применением регулируемых цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий. Правила рассмотрения таких споров утверждены постановлением Правительства РФ от 30.04.2018 N 533 [79] (далее – Правила).

Согласно части 3 Правил, основанием для рассмотрения спора является заявление, поданное в антимонопольный орган в течение трех месяцев со дня, когда заявитель узнал или должен был узнать о нарушении своих прав.

Особенностью данной административной формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства является то, что перед обращением в федеральный антимонопольный орган необходимо оплатить государственную пошлину, что характерно для судебной формы защиты, но не для административной.

Решение антимонопольного органа, принятое по результату рассмотрения заявления о нарушениях в области регулируемых цен (тарифов) обязательно к исполнению. В общем случае, на его исполнение отводится один месяц.

Таким образом, меры, применяемые антимонопольными органами для защиты конкуренции и недопущения монополизации, приводят к защите прав и законных интересов конкретных субъектов хозяйственной деятельности, т.к. выносимые антимонопольными органами предупреждения, предписания, решения обеспечивают восстановление их прав и законных интересов.

В действующем законодательстве отсутствует легальное определение

предписания. В судебной практике под предписанием понимается «документ, исходящий от уполномоченного органа, его должностного лица, содержащий обязательные для исполнения властно-распорядительные требования, устанавливающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности конкретного лица» [75]. Под предписанием следует понимать меру реагирования на нарушение закона. Предписание об устранении нарушений требований законодательства является документом, содержащим в себе обязательное для исполнения требование юридическому лицу провести мероприятия по устранению выявленных нарушений [80].

Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, поименованное законодателем в статье 12 ГК РФ отнесено к одному из возможных способов защиты гражданских прав. Вместе с тем, восстановление нарушенного права следует рассматривать как частноправовой принцип, как цель защиты гражданских прав [51].

## **2.2 Прокурорский надзор, как административная форма защиты прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности от действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, субъектов естественных монополий**

В рамках решения поставленных Президентом Российской Федерации задач по улучшению условий ведения бизнеса и обеспечению его гарантированной защиты в России произошел ряд существенных изменений. В числе этих изменений и создание в Генеральной прокуратуре РФ и в прокуратурах субъектов РФ структурных подразделений по надзору за соблюдением прав предпринимателей [127, с.177].

Эти подразделения созданы в целях обеспечения защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства, снижения административного

давления со стороны государственных органов и органов местного самоуправления, сотрудничества с институтом уполномоченного по правам предпринимателей.

В.Ю. Шобухин отмечает, что ни к одной из трех ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной) органы прокуратуры РФ не относятся. Прокуратура в системе органов государственной власти находится обособленно, но при этом она «способствует взаимодействию различных ветвей единой государственной власти, их согласованному функционированию, как единого государственного механизма» [125, с. 74].

Прокуратуре, как важной составляющей части государственного механизма, в условиях сложной международной политической обстановки и экономических санкций, доверено посредством прокурорского надзора обеспечить возможность свободного осуществления экономической деятельности, снизить административное давление на бизнес и создать благоприятный инвестиционный климат [71, с. 47].

Особое внимание при организации прокурорского надзора согласно приказа Генерального прокурора России от 31.03.2008 г. №53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» [82] сосредоточено на:

- соблюдении прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении государственного контроля;
- пресечение различных ограничений свободы экономической деятельности органами государственной власти и местного самоуправления;
- выявлении и устранении фактов нарушения антимонопольного законодательства (с привлечением уполномоченных антимонопольных органов);
- противодействию рейдерским захватам;

- рассмотрении обращений (заявлений) субъектов предпринимательства;
- другое.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» [115] (далее Закон о прокуратуре) органы прокуратуры разрешают жалобы и иные обращения о нарушении закона в пределах своей компетенции. Данный факт не препятствует обращению заявителя в суд за защитой своих прав и законных интересов.

По мнению автора настоящего исследования, рассмотрение заявлений субъектов предпринимательства органами прокуратуры и принятие по результатам данного рассмотрения мер прокурорского реагирования, результатом которых является фактическое восстановление нарушенных прав или ликвидация ограничений реализации прав хозяйствующих субъектов, можно отнести к административному порядку защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Данная административная форма защиты, как видится автору, относится к отношениям децентрализации, когда уполномоченный орган, рассматривающий спор, не находится в отношениях субординации с нарушителем права.

Прокуратура следит за работой различных государственных ведомств, таких, как: Роспотребнадзор, Россельхознадзор, пожарная и трудовая инспекции, судебные приставы и другие, а также за деятельностью муниципальных органов.

Реализация правозащитной функции прокуратуры основана на государственно-властных полномочиях, которые выражаются в актах прокурорского реагирования [58, с. 226-227]. В соответствии с ч.1 ст. 24 Закона о прокуратуре, представление об устранении нарушений закона вносится прокурором в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Согласно ст. 23 Закона о прокуратуре [115], прокурор приносит протест на противоречащий

закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт (либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу). Протест подлежит обязательному рассмотрению в установленный срок.

Протест – это надзорное средство прокурорского реагирования, которое преследует две цели:

- устранение правонарушения в незаконном правовом акте и их последствий;
- восстановление нарушенных прав поднадзорных субъектов» [34, с.143].

Стоит отметить, как указал Конституционный суд, ст. 24 Закона о прокуратуре, закрепляется право, а не обязанность прокурора вносить представление об устранении нарушений закона. Таким образом, прокурор обладает полномочиями самостоятельно определить достаточность сведений и принять решение об обоснованности внесения представления органам и должностным лицам, перечисленным в пункте 1 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». При этом данное представление может быть обжаловано в соответствии с законодательством РФ [68]. Предполагается, что данный вывод Конституционного суда относится и к ст.23 Закона о прокуратуре.

В соответствии с ч. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре установлено, что органы прокуратуры не вмешиваются в текущую хозяйственную деятельность субъектов предпринимательства. Прокуратура не подменяет собой другие контролирующие органы и приходит с проверкой лишь в рамках своих полномочий. Закон о прокуратуре регламентирует и порядок внеплановых проверок органами прокуратуры.

Таким образом, прокуроры оперируют средствами выявления правонарушений и средствами реагирования на них. К первому виду средств относится прокурорская проверка, а средствами реагирования на выявленные нарушения являются: протест, постановление о возбуждении



административного производства, представление об устранении нарушений закона и другое.

По мнению автора настоящего исследования, в рамках данного исследования стоит рассматривать такие средства прокурорского реагирования, которые несут за собой фактическое восстановление нарушенных прав, а не исключительно меры наказания за правонарушение, т.к. наложение штрафных санкций на нарушителя не влечет само по себе восстановление прав потерпевшего субъекта, то есть не достигается сама цель защиты гражданского права.

Именно эта задача, реальное восстановление нарушенных прав каждого субъекта предпринимательской деятельности, поставлена Генеральным прокурором Российской Федерации перед органами прокуратуры в приказе от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» [122, с. 163].

В первую очередь необходимо констатировать акцентирование внимания прокуроров на деятельности контролирующих органов.

Порядок организации и проведения органами власти контрольно-надзорных мероприятий детализирован Законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ и, пришедшем ему на смену, Законом от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации". Субъекты предпринимательства, не согласные с ходом проводимой проверки, вправе обжаловать в прокуратуру неправомерные действия должностных лиц органов государственного, муниципального контроля (надзора).

Так, например, прокуратурой г. Тулы установлено, что в распоряжениях органа муниципального контроля о проведении проверок юридических лиц в нарушение ч. 3 ст. 15 Федерального закона № 294-ФЗ от субъектов предпринимательства затребованы документы, которые к предмету проверки не относятся: свидетельства о государственной регистрации, свидетельства о

постановке на учет в налоговом органе. Прокурором города Тулы главе администрации внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено [69].

По данным Генеральной прокуратуры РФ в 2020 году органы прокуратуры выявили в 75 регионах страны более 600 незаконных мероприятий по контролю. В числе таких незаконных мероприятий и факты воспрепятствования законной предпринимательской деятельности, злоупотребления должностными полномочиями [87].

Субъекты предпринимательства могут обратиться в прокуратуру при нарушении своих прав и законных интересов муниципалитетами. Например, индивидуальный предприниматель, чьи права были нарушены при реконструкции тротуара вследствие демонтажа единственного существующего подъезда к его магазину, обратился в прокуратуру с жалобой на муниципалитет. В результате чего, подъезд к магазину восстановлен, имеется возможность парковки автомобилей [73].

В другом случае по итогам прокурорских проверок, по обращениям двух предпринимателей с жалобой на муниципалитет, переведены в электронный вид государственные услуги в сферах осуществления регулярных перевозок и технического осмотра самоходных машин и другой техники [73].

В Ненецком автономном округе свыше 50 услуг переведены в электронный вид после вмешательства надзорного ведомства [21].

Местные власти в Пермском крае затягивали сроки выдачи разрешения на движение большегрузов по автомобильным дорогам. После внесения прокурором представления было оформлено более 160 таких разрешений [25].

Прокурорами принимаются меры к обеспечению надлежащей информационной поддержки субъектов предпринимательства органами власти и местного самоуправления. Так, в Курской области по результатам рассмотрения 78 прокурорских представлений, муниципалитеты разместили

сведения о реализации программ в сфере предпринимательства, в том числе о правах субъектов предпринимательства на получение поддержки [21].

Нередки случаи нарушения порядка оказания финансовой поддержки субъектам предпринимательства, выраженные затягиванием сроков рассмотрения заявок и несвоевременной выплатой денежных средств. К примеру, благодаря прокурорскому вмешательству в Республике Мордовия юридическому лицу из областного бюджета перечислена субсидия в размере 7 миллионов рублей на возмещение затрат на уплату процентной ставки по кредитам, полученным на реализацию инвестиционных проектов по строительству объектов инфраструктуры [21].

Уполномоченные органы зачастую необоснованно отказывают в предоставлении государственных и муниципальных услуг. Например, в Волгоградской области сотрудник многофункционального центра, неправомерно требовал от предпринимателя документ, подтверждающий уплату государственной пошлины [21].

Особое внимание прокуратуры уделено соблюдению прав инвесторов. Прокурорам предписано лично контролировать рассмотрение поступивших обращений от инвесторов, способствовать разработке конкретных мер по обеспечению их прав [13].

В первом полугодии 2021 года по протестам прокуроров изменено или отменено более 19 тыс. нормативных правовых актов, регулирующих отношения с хозяйствующими субъектами. Например, в Кемеровской области в соответствие с законом по требованию прокуратуры приведено положение о земельном налоге на территории города, которым был необоснованно сокращен период получения налоговых льгот инвесторами [21].

Н.Д. Бут выделяет следующие типичные нарушения антимонопольного законодательства, допускаемые органами государственной власти и местного самоуправления в отношении хозяйствующих субъектов [9, с. 41-50]:

- понуждение субъектов предпринимательства к заключению сделок (соглашений), связанных с оказанием материальной помощи, развитием инфраструктуры;
- установление дискриминационных условий для субъектов предпринимательства, необоснованное воспрепятствование осуществлению хозяйственной деятельности;
- заключение публичными органами сделок и совершение действий, ограничивающих конкуренцию, представляющие преференции одним субъектам предпринимательства перед другими.

Развитие предпринимательской активности во многом зависит от возможностей коммунальной инфраструктуры, в связи с чем, прокуроры решительно пресекают различные злоупотребления субъектов естественных монополий при подключении субъектов предпринимательства к инженерным сетям. Так, в Республике Алтай по результатам рассмотрения представления прокурора (в связи с нарушением сроков технологического присоединения к электросетям хозяйствующих субъектов) 52 субъекта предпринимательства присоединены к электросетям [21].

Прямой канал связи субъектов предпринимательской деятельности с органами прокуратуры, о создании которого сообщил Генеральный прокурор РФ в своем выступлении на Петербургском международном экономическом форуме, начал свою работу [88]. «Особенности порядка рассмотрения личных сообщений Генеральному прокурору РФ, поступивших от субъектов предпринимательства посредством электронной почты [businesspravo@genproc.gov.ru](mailto:businesspravo@genproc.gov.ru), регулируются Регламентом рассмотрения личных сообщений Генеральному прокурору РФ, поступивших от субъектов предпринимательской деятельности посредством электронной почты [businesspravo@genproc.gov.ru](mailto:businesspravo@genproc.gov.ru)» [89].

Прокурор, при осуществлении возложенных на него функций, использует

полномочия, предусмотренные ст. 22 и другими статьями Закона о прокуратуре.

Согласно этим полномочиям прокурор, в том числе, вправе:

- требовать от должностных лиц представления необходимых документов, статистических и иных сведений;
- вызывать должностных лиц для объяснений по поводу нарушений законов;
- проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;
- выделения специалистов для выяснения возникших вопросов и другое [89].

Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что состояние законности в предпринимательской сфере продолжает оставаться неблагоприятным. Нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности касаются практически всех сфер экономики. Например, здесь можно выделить случаи непринятия муниципальных программ поддержки бизнеса и (или) отсутствие достаточного финансирования этих программ, создания административных барьеров, отсутствие информационной поддержки и другое.

В тоже время, масштабы осуществляемой органами прокуратуры работы в сфере защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства действительно впечатляют.

Так, в разгар пандемии, прокурорами были пресечены порядка 200 тысяч нарушений, из них свыше 11 тысяч фактов нарушения моратория на проведение проверок. Восстановлены права 21 тысячи субъектов предпринимательства. Бизнесу возвращено более 37 млрд рублей долгов по государственным контрактам [24].

Генпрокуратура, подводя итоги работы по защите прав

предпринимателей за первые шесть месяцев 2021 года, констатировала принятие мер прокурорского реагирования к устранению уже свыше 135 тысяч нарушений законов в сфере защиты прав субъектов малого и среднего бизнеса [24].

Однако, вряд ли можно ли говорить о несомненной объективности использования статистических методов оценки эффективности деятельности органов прокуратуры. Так, прокурор С.И. Литвиненко г. Санкт-Петербурга отмечает несовершенство статистических показателей надзорной деятельности. К примеру, в Санкт-Петербурге все показатели надзорной деятельности растут из года в год, однако уровень недовольства граждан и количество правонарушений при этом не снижается, что подтверждается ростом количества обращений в прокуратуру. Поэтому, несмотря на формальный рост количественных показателей, в действительности органы прокуратуры на уровень законности и правопорядка не влияют существенным образом [55, с.3].

Так же необходимо отметить, что зачастую субъекты предпринимательства, обращаясь в органы прокуратуры за защитой своих прав и законных интересов сталкиваются с такой проблемой, как формальный, поверхностный характер деятельности органов прокуратуры. Что во многом продиктовано непрофессионализмом прокуроров в узких сферах хозяйственной деятельности, сосредоточением на количественных показателях в ущерб качеству работы, что в конечном итоге приводит к другим проблемам, связанным с неспособностью органов прокуратуры полноценно осуществлять свои функции. Видится, что данная проблематика характерна не только для органов прокуратуры, но и для функционирования государственного управления в целом.

Действия или бездействие прокурора могут быть обжалованы в порядке подчиненности, т.к. прокуратура, как и большинство государственных органов РФ, представляют собой федеральную централизованную систему органов, в

которой присутствует подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим. Генеральная прокуратура является высшим звеном прокурорской системы РФ. Она возглавляется генеральным прокурором, в подчинении которого находятся прокуроры всех рангов. Таким образом, при обжаловании субъектами предпринимательства действий либо бездействий прокурора вышестоящему должностному лицу (органу) идет речь об административном порядке обжалования (отношения субординации).

Обращения субъектов предпринимательства в органы прокуратуры и при отношениях субординации, и при отношениях децентрализации рассматриваются в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» [83] (далее Инструкция).

Так, при получении вышестоящей прокуратурой обращения, по которому не принималось решение нижестоящей прокуратурой, такое обращение направляется для рассмотрения в нижестоящую прокуратуру и обязательно об этом уведомляется заявитель. Все обращения, поступившие в органы прокуратуры подлежат обязательному рассмотрению (п.3.1 и п.3.2. ч.3 Инструкции).

В соответствии с п. 3.7 ч.3 Инструкции запрещается направление обращения на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Подытоживая результаты исследований, приведенных во второй главе данной магистерской диссертации, автор акцентирует внимание на многообразии административных форм защиты, доступных субъектам предпринимательства, причем на возможности параллельного применения сразу нескольких из них. В данной главе подробно рассмотрены довольно

нетривиальные формы защиты, т.к. в ряде научных публикаций их даже не относят к административным формам защиты. Как правило такие публикации под административным порядком (формой) защиты подразумевают исключительно обжалование в вышестоящие инстанции (должностным лицам), с чем автор данного исследования не согласен и свою точку зрения обосновал в первой главе данного исследования. Так, например, примечательным является то, что, ущемляя права одних субъектов предпринимательства может происходить защита прав и законных интересов других субъектов предпринимательства путем инициирования внеплановых проверок, проводимых контрольно-надзорными органами. А также, прокурорский надзор, вполне можно отнести к административной форме защиты прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности от действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, субъектов естественных монополий и другое.



## **Глава 3 Практические проблемы и пути развития в сфере административных форм защиты прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей**

### **3.1 Проблемы отнесения института уполномоченного по защите прав предпринимателей к административной форме защиты**

В системе обеспечения защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности важно выделить деятельность такого государственного органа, как институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в РФ. Его деятельность регламентирована Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» [105].

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее - уполномоченный) и его рабочий аппарат, обеспечивают гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами (ч.2 ст.1 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ).

В каждом субъекте РФ может быть учрежден уполномоченный по защите прав предпринимателей. Порядок его деятельности устанавливается в таком случае специальным законом субъекта РФ, но правовые основы его статуса прописаны в Федеральном законе от 07.05.2013 № 78-ФЗ. Региональные законы об Уполномоченном приняты в 86 субъектах РФ, включая ДНР. Вскоре появятся данные институты и на территории ЛНР, Херсонской и Запорожской областях [18]. Таким образом, институт уполномоченного по защите прав предпринимателей был учрежден во всех 85 субъектах РФ, а с присоединением новых субъектов к РФ, будет учрежден во всех 89 субъектах РФ.

Различия в деятельности региональных уполномоченных во многом связаны с различиями в структуре данного института, а именно: количеством членов аппарата уполномоченного, наличием экспертов, общественных приемных и т.п. [61, с.105].

Целью работы уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей является защита прав и законных интересов субъектов предпринимательства при взаимоотношениях с органами власти.

Основными задачами уполномоченного являются:

- защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации и российских субъектов предпринимательства на территориях иностранных государств;
- осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательства органами исполнительной власти РФ и органами местного самоуправления;
- содействие развитию общественных институтов, направленных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательства;
- взаимодействие с предпринимательским сообществом;
- участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства (статья 2 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ).

Уполномоченный по защите прав предпринимателей рассматривает жалобы от хозяйствующих субъектов на нарушения их прав и законных интересов. Жалобу можно подать в письменном или электронном виде. Получив жалобу, уполномоченный принимает решение о принятии жалобы или дает мотивированный отказ в ее принятии. По результатам принятых мер заявитель уведомляется уполномоченным не реже одного раза в два месяца.

Запрещено направление жалобы по одному и тому же вопросу уполномоченным из разных субъектов РФ (часть 2 статьи 10 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ). В противном случае, дублирующая жалоба (если аналогичная жалоба уже рассматривается уполномоченным в другом субъекте РФ) возвращается заявителю без рассмотрения.

В ходе рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

- получать от органов государственной власти и муниципалитетов необходимую информацию, беспрепятственно посещать органы государственной власти и органы местного самоуправления при предъявлении служебного удостоверения;
- привлекать экспертов, способных оказать содействие в их полном, всестороннем и объективном рассмотрении;
- участвовать, с письменного согласия заявителя, в выездных проверках, проводимых в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля;
- выносить подлежащие немедленному исполнению предписания о приостановлении действия ненормативного правового акта органа местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, но только при условии одновременного обжалования уполномоченным такого акта в судебном порядке;
- осуществлять иные действия в рамках своей компетенции в соответствии с законодательством РФ.

В течении пятнадцати дней со дня получения от уполномоченного обращения, должностные лица органов государственной власти обязаны ответить на данное обращение в письменном виде и предоставить необходимые сведения [86].

В соответствии с ч.5 ст.4 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ

уполномоченный обязан по результатам рассмотрения жалобы выполнить одно или несколько действий:

- разъяснить субъекту предпринимательства формы и способы защиты его прав и законных интересов, предусмотренные законодательством РФ, а также иные вопросы, касающиеся его прав и законных интересов;
- передать жалобу в уполномоченный орган, к компетенции которого относится разрешение жалобы, по существу;
- направить в уполномоченный орган, в решении или действиях (бездействии) которого усматривается нарушение прав и законных интересов субъектов предпринимательства, заключение с указанием мер по восстановлению прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов, наделенных публичными полномочиями, если таковые нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательства;
- направить в уполномоченный публичный орган обращение о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательства, к ответственности в установленном законодательством РФ порядке;
- иное, предусмотренное данным законом.

Результаты рассмотрения жалоб уполномоченные по защите прав предпринимателей должны опубликовывать на своем официальном сайте.

По итогам каждого календарного года уполномоченные, осуществляющие свою деятельность в субъектах РФ отчитываются перед федеральным уполномоченным о результатах своей работы. Федеральный уполномоченный подотчетен президенту и раз в год направляет ему доклад о результатах своей

деятельности, который подлежит размещению на сайте уполномоченного в сети «Интернет» и публикации в «Российской газете».

В 2022 году исполнилось 10 лет, как был принят закон об уполномоченном по защите прав предпринимателей. По итогам этих лет институт уполномоченного по защите прав предпринимателей доказал не только свою нужность, но и эффективность. Так, региональные бизнес-защитники, за это время, выявили 201 тыс. нарушений в сфере защиты прав субъектов предпринимательства. Сумма погашенной задолженности перед субъектами предпринимательства по государственным и муниципальным контрактам достигла за этот период 225 млрд. рублей [36]. Центральный аппарат и региональные уполномоченные рассмотрели десятки тысяч обращений предпринимателей по самым разным проблемам взаимодействия бизнеса и власти [32, с.6].

Например, только за 2020 г. уполномоченными в РФ:

- отменено более тысячи постановлений о назначении административных наказаний, признаны незаконными результаты проверок;
- предпринимателям выплачено более 30 млрд рублей по государственным и муниципальным контрактам;
- сняты административные барьеры при реализации более двадцати крупных инвестиционных проектов и нескольких десятков проектов среднего размера;
- отменено несколько десятков незаконных отказов в выдаче разрешений на строительство;
- сохранено более двух тысяч нестационарных торговых мест;
- отменено около четырехсот незаконных требований государственных органов;
- многое другое [31, с.19].

За 2021 г. к ним поступило 111706 обращений, из которых обработано

105 835, в работе 5871. При этом, к категории «Административные дела» относятся 88,12% и к категории «Уголовные дела» 11,88% [32, с. 14].

Одним из наиболее болезненных для субъектов предпринимательства нарушений является невыполнение или несвоевременное выполнение муниципальными или государственными органами обязательств по оплате исполненных контрактов. В связи с чем, по данной проблеме очень часты обращения субъектов предпринимательства к уполномоченным за содействием в восстановлении нарушенных прав. Например, уполномоченному по Волгоградской области поступило обращение хозяйствующего субъекта по вопросу ненадлежащего исполнения государственным учреждением здравоохранения контрактных обязательств по оплате поставленных товаров перед индивидуальным предпринимателем.

Уполномоченным направлен запрос по данному факту в органы прокуратуры. В адрес государственного учреждения здравоохранения внесено представление об устранении допущенных нарушений при исполнении контракта. Вопрос на контроле у регионального уполномоченного [85].

По факту нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательства в части неисполнения заказчиком своих обязательств по оплате муниципального (или государственного) контракта в 2021 году к уполномоченному в Иркутской области обратилось 6 субъектов предпринимательской деятельности.

В рамках своих полномочий, в целях восстановления нарушенных прав субъектов предпринимательства, уполномоченным были приняты меры:

- направлены заключения в органы государственной власти Иркутской области и местного самоуправления, в которых перечислены меры по восстановлению прав указанных субъектов предпринимательства;
- направлены материалы жалоб и информация о допущенных нарушениях финансовых обязательств в прокуратуру Иркутской

области с целью проведения прокурорской проверки [33, с.37].

Проблемы административной нагрузки на бизнес и избыточный контроль со стороны государственных и муниципальных органов не теряют актуальности из года в год в РФ. Например, в 2021 году уполномоченным по Иркутской области был выявлен факт превышения полномочий совещательным органом при Управлении Росгвардии по Иркутской области — Комиссией Координационного совета по вопросам частной охранной деятельности (далее — комиссия).

Комиссия проводила проверочные мероприятия в отношении частных охранных организаций в отсутствие полномочий по истребованию документов и пояснений о деятельности частных охранных организаций, фактически подменяя функции контрольно-надзорных органов.

Уполномоченным были приняты меры по восстановлению нарушенных прав субъектов предпринимательства в области охранных услуг. Информация по факту превышения комиссией своих полномочий была направлена в прокуратуру Иркутской области. Позиция уполномоченного о недопустимости подмены совещательными органами Росгвардии функций контролирующих органов была поддержана прокуратурой.

Прокуратура Иркутской области установила факт превышения комиссией основных целей и принципов государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, установленные ст. 6 Федерального закона от 24.07.2007 №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». По данному факту прокуратура внесла представление об устранении нарушений закона.

Положение о Комиссии в настоящее время изменено с учетом предложений уполномоченного. Право комиссии на запрос документов у частных охранных организаций ограничено компетенцией и поставленными перед ней задачами [33, с. 39].

Много обращений к уполномоченным поступают от хозяйствующих субъектов по вопросу кадастровой стоимости объектов недвижимости. Например, в адрес Уполномоченного в Волгоградской области поступило обращение субъекта предпринимательской деятельности по вопросу правомерности отказа комиссии по рассмотрению споров об определении кадастровой стоимости объектов недвижимости, расположенных на территории Волгоградской области (далее – комиссия).

Хозяйствующим субъектом, в связи с отказом комиссии, было направлено дополнительное заключение оценщика с учетом замечаний комиссии. Однако, в пересмотре кадастровой стоимости заявленного земельного участка заявителю вновь было отказано.

В результате соответствующего запроса уполномоченного в комитет по управлению государственным имуществом Волгоградской области, вопрос о рассмотрении кадастровой стоимости земельного участка по обращению хозяйствующего субъекта был вынесен на рассмотрение комиссии [6].

В адрес уполномоченных часто обращаются субъекты предпринимательства по содействию в защите своих законных интересов в случаях, когда защита с использованием иных административных форм или в судебном порядке вряд ли были бы результативными. Например, уполномоченному по защите прав предпринимателей в Иркутской области поступило обращение от предпринимательницы из Усть-Кута, в котором она сообщила об отказе муниципалитета в продлении договора на размещение ее продуктового павильона. В апреле 2021 года местная администрация направила предпринимательнице письмо, где в качестве причины отказа стало: благоустройство территории, прилегающей к соседнему жилому дому, которое планируется провести в летний период.

Уполномоченный обратился к главе администрации, оперируя на то, что одной из важнейших задач органов местного самоуправления является



сохранение, поддержка и развитие малого и среднего бизнеса. В результате чего, был подготовлен новый договор аренды на размещение данного нестационарного торгового объекта. Благодаря вмешательству уполномоченного, предпринимательница из Усть-Кута сохранила свой павильон [33, с. 28].

На федеральном уровне ведется работа с обращениями субъектов предпринимательской деятельности, как отмечают исследователи, по наиболее сложным случаям нарушения прав и законных интересов, в том числе, по делам, имеющим широкий общественный резонанс или затрагивающим интересы крупного бизнеса [23, с.13].

В литературе встречается мнение, что существование института уполномоченных «обусловлено недостаточной результативностью работы существующих правоохранительных органов и судов» [43, с. 16]. Увеличение количества уполномоченных свидетельствует об общем неблагополучии в области соблюдения прав в Российской Федерации.

Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей зарекомендовал себя, как «структура, которая на самом высоком государственном уровне способна обращать внимание на проблемы предпринимателей и вырабатывать комплексные предложения по их решению» [40, с. 107]. Это структурированная двухуровневая организация, располагающая надежными связями с ключевыми правозащитными органами, разветвленной экспертной сетью и, как следствие, реальными возможностями в сфере обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности [54].

Однако, не следует рассматривать данный институт уполномоченных, как панацею, поскольку возможности уполномоченных по защите прав предпринимателей довольно ограничены. На уполномоченных законом не возложена надзорная функция над органами власти. Акты уполномоченных не имеют обязательной силы для сторон спора.

Президент РФ В. В. Путин определил институт уполномоченного в своем обращении, как дополнительный механизм защиты: «Если у предпринимателей есть куда обратиться для восстановления своих прав, помимо судебных и правоохранительных органов, это дает бизнесу дополнительную степень защиты, позволяет ему чувствовать себя увереннее и эффективнее работать» [31, с. 5].

Рассматриваемый институт нацелен, в большей степени, на «мягкое» урегулирование спорных вопросов между властными структурами и бизнесом. «Законодательством не предусмотрено принятие им самостоятельных реально властных решений» [43, с. 16]. В связи с чем, эффективность функционирования уполномоченного зависит от уровня взаимодействия с различными публичными и предпринимательскими структурами [121, с. 12].

Несомненно, важным шагом на пути повышения эффективности данного института будет уточнение правового статуса уполномоченного и делегирования ему определенных полномочий. При этом в наделении его дополнительными компетенциями явно не заинтересованы чиновники, в то время, как субъекты предпринимательства, несомненно, нуждаются в более эффективных полномочиях своего защитника [60, с. 13-15].

Кроме того, в РФ уполномоченные не обладают правом законодательной инициативы, хотя в ряде государств такие полномочия за аналогичными уполномоченными закреплены. Законодательство закрепляет лишь право уполномоченного на обращение к различным органам власти с законодательными и иными инициативами (мотивированными предложениями), а так же на дачу заключения на проекты нормативных правовых актов. Однако российским законодательством не закрепляется обязанность органов государственной власти «исполнять заключение уполномоченного» или руководствоваться «мотивированными предложениями» [61, с. 107].

Ввиду отсутствия законодательной регламентации защиты прав в

административном порядке, открытости перечня способов защиты гражданских прав в статье 12 ГК РФ, на основании вышеизложенного, несмотря на то, что уполномоченный по защите прав предпринимателей не наделен полномочиями самостоятельного воздействия на нарушителей права (а традиционно под административными формами защиты понимается именно властные полномочия публичных органов, обязательность их актов для сторон спора), автору данного исследования видится правильным отнесение данного института к административным формам защиты прав, а именно, к иным административным формам содействия защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

### **3.2 Проблемы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства в административной форме**

Применение административных (внесудебных) форм защиты субъектами предпринимательства своих прав и законных интересов подразумевает под собой применение определенных порядков. Как было установлено в данном исследовании, к таким порядкам относятся:

- административный порядок обжалования действий (бездействия) уполномоченных публичных органов в порядке подчиненности (отношения субординации);
- административный порядок обжалования действий (бездействия) уполномоченных публичных органов в правоохранительные органы, не находящиеся с нарушителем права в отношениях субординации (отношения децентрализации);
- иные административные порядки содействия защите либо подтверждения прав субъектов предпринимательства.

Ниже рассмотрены некоторые из практических проблем, характерных для

вышеуказанных порядков.

По мнению автора настоящего исследования, административный порядок защиты прав имеет такой существенный недостаток как нехватка формирования в сознании субъектов, осуществляющих защиту прав и законных интересов в административном порядке, правового менталитета, как совокупности индивидуального и общественного правосознания, основанного на сформированной системе правовых ценностей, правовых приоритетов, определенных устойчивыми объективно-субъективными факторами.

Наблюдается «тесное взаимодействие» государственных и муниципальных структур в пределах одного субъекта и чем меньше регион, тем более на муниципальном уровне, то это «взаимодействие» может быть наиболее выраженным и, соответственно, в меньшей степени будут учитываться права потерпевшего, будет прослеживаться большая тенденция к защите репутации муниципалитета и местных государственных структур [101, с.153].

Для обжалования действий (бездействия) уполномоченных публичных органов в порядке подчиненности остается актуальной проблема объективности рассмотрения, в связи с тем, что вышестоящий административный орган «олицетворяет собой одновременно и сторону, и судью в собственном деле» [39, с. 133], поэтому не может являться беспристрастным контролером.

Так, например, жалоба, поданная в органы прокуратуры, сначала будет рассмотрена прокуратурой того субъекта, где совершено правонарушение, что само по себе ставит под сомнение объективность такого рассмотрения.

На примере судебных приставов К.А. Голубенко так же отмечает наличие у вышестоящего должностного лица служебной заинтересованности при рассмотрении жалобы в порядке подчиненности. Указывается, что несмотря на то, что в Законе об исполнительном производстве содержится правомочие главного судебного пристава приостановить производство в случае подачи жалобы в порядке подчиненности, данной возможностью вышестоящее

должностное лицо судебных приставов воспользоваться «не спешит», т.к. заинтересовано в том, чтобы данное производство не приостанавливалось. В качестве одной из причин такого поведения приводится стремление поддерживать высокие статистические показатели в части оперативности исполнительных действий. Кроме того, К.А. Голубенко указывает в данном случае на возможное наличие у вышестоящего должностного судебного пристава некоторого «страха» предъявления претензий со стороны взыскателя [26, с.143]. Если в первом случае, речь идет о чести мундира и сосредоточением на количественных показателях в ущерб качеству работы, то во втором о некомпетентности уполномоченных органов в каких-то вопросах.

И такая некомпетентность повсеместно, особенно в тех структурах, где очень разносторонний диапазон возможных жалоб, затрагивающих различные сферы, в том числе предпринимательской деятельности. Это и судебные приставы, это и органы прокуратуры, и уполномоченные по защите предпринимателей, и другие. Что в конечном итоге приводит к проблемам, связанным с неспособностью данных органов полноценно осуществлять свои функции.

Вышеуказанные проблемы усугубляются, в том числе, нормами ч.1 ст.22 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и ч.1 ст. 38 Федерального закона от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в которых указано, что в случае отмены или признания незаконным акта контрольно-надзорного органа, субъект предпринимательства вправе требовать возмещения вреда, включая упущенную выгоду (неполученный доход) явившихся следствием издания такого акта, за счет средств соответствующего бюджета [101, с.152-153].

Н. А. Воробьева выделяет и наличие организационных проблем, приводя

пример, как достаточно часто запрос сотрудника прокуратуры «путешествует» по внутренней системе кабинетов, что отражается на сроках получения нужной информации прокурором и как следствие: несвоевременность принятия мер прокурорского реагирования [20, с. 130].

В результате чего, процесс защиты становится затянутым, на жалобы даются формальные ответы. При разрешении жалобы вышестоящий орган односторонне подходит к ее рассмотрению и зачастую принятые решения принимаются со ссылками на нормы закона в ином их толковании [126, с. 66-67]. И как следствие, административная форма защиты прав нередко оказывается малоэффективным инструментом в руках субъектов предпринимательства.

Предполагается, что «эти недостатки в значительной мере компенсируются другими видами контроля» [39, с. 133-134]. Субъект предпринимательства за защитой своих прав может обратиться в другие уполномоченные органы, например, в прокуратуру, уполномоченному по защите прав предпринимателей и другим. Однако, стоит учитывать, что на рассмотрение жалобы каждым таким органом установлены конкретные сроки. Так в общем случае, в соответствии со ст. 12 Закона Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения [114].

Но, например, частью 1 статьи 219 КАС РФ предусмотрено, что обратиться в суд можно в течение трех месяцев со дня, когда субъекту предпринимательской деятельности стало известно о нарушении его прав и законных интересов [45]. А ч. 3 ст. 219 КАС РФ устанавливает возможность обжалования решения, действия (бездействия) судебного пристава-исполнителя

в судебном порядке в течение 10 (десяти) дней со дня, когда организации стало известно о нарушении ее прав и законных интересов [45].

Поочередное обжалование может затянуться на месяцы. Очередность при этом определяется самим субъектом, но с учетом сроков, установленных для возможности обжалования в суд. Например, предприниматель решил обжаловать какое-либо действие (бездействия) органов местного самоуправления в районную прокуратуру. Срок рассмотрения такой жалобы составит 30 дней. Результатом жалобы предприниматель остался недоволен и обратился в вышестоящую областную прокуратуру. Вышестоящая прокуратура перенаправила жалобу на районную и в течение 30 дней, пришел ответ, так же не устроивший предпринимателя. Аналогично по срокам рассматривалось обращение в областной и генеральной прокуратурах. А если после этого предприниматель решил обратиться к уполномоченному по защите прав предпринимателей, то это еще 30 дней и так далее. К тому же, если учесть все вышеперечисленные проблемы, характерные в настоящее время для административных форм защиты, то вероятность того, что на каком-либо из этих этапов предприниматель получит удовлетворяющее его решение очень мало. Поэтому предприниматель, пользуясь своим правом направляет жалобу сразу во всевозможные уполномоченные структуры. Аналогично советуют поступать и многочисленные консультанты-эксперты со страниц интернета [41].

Все вышеперечисленное свидетельствует о крайне низком уровне доверия субъектов предпринимательства к защите своих прав в административных формах, но надеюсь, что все же на каком-либо этапе получится получить желаемый результат и не придется тратить годы на судебную форму защиты, предприниматель обращается сразу везде, где есть хоть малейшая возможность защитить свои права и при этом успеть уложиться в сроки для подачи иска в суд.

В результате зачастую получается ситуация, когда одновременно

несколько уполномоченных органов рассматривают одно и тоже обращение, а в итоге не исключена ситуация, что результат этого рассмотрения уже не актуален для предпринимателя, так как тот подал в суд. Получаем трату бюджетных средств впустую. Формальные отписки без разрешения по существу также свидетельствуют в конечном итоге о неоправданности деятельности данных структур в целом.

При защите прав в административных формах отсутствует открытость принимаемых решений в результате такой защиты, в отличие от судебной формы, где публикуются решения в сети интернет. Исключением здесь является антимонопольный орган, при исполнении функции квазисудебного органа. Обжалованию же в порядке подчиненности характерно полное отсутствие такой открытости. Отсутствует законодательная регламентация, обязывающая опубликовывать на своем сайте ход рассмотрения жалобы и итоговое решение. В следствие чего, результаты рассмотрения жалобы известны только потерпевшей стороне и не известны третьим лицам, чьи права прямо не нарушены, но у которых отсутствует возможность сформировать представление и стратегию защиты путем анализа разрешений аналогичных жалоб.

В современных реалиях становится наиболее важным решение выявленных в данном исследовании проблем. Добросовестный бизнес должен чувствовать всестороннюю поддержку государства, а не дополнительное обременение.

### **3.3 Пути совершенствования административных форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства**

Административные (внесудебные) формы защиты прав субъектов предпринимательства имеют хорошую перспективу развития, т.к. они имеют ряд преимуществ по сравнению с судебной формой. По мнению автора



настоящего исследования, этому должно быть уделено значительное внимание со стороны государства, проведены комплексные работы, как нормативно-правового регулирования, так и создание соответствующих цифровых ресурсов.

Так, обеспечить переход всех органов государственной власти на электронный документооборот, предлагает Н.А. Воробьева, это позволит мгновенно направлять информацию любому лицу [1, с.104].

Уважительность пропуска сроков на обжалование в судебном порядке К.А. Голубенко считает необходимым дополнительно разъяснить на уровне постановления Пленума Верховного суда РФ, т.к. использование одной формы правовой защиты не должно лишать возможности использования другой формы [26, с. 147].

Рекомендуется на законодательном уровне сократить сроки рассмотрения жалобы субъекта предпринимательства вышестоящим должностным лицом, так как рассмотрение обращения происходит в одном и том же органе, а рассмотрение по сути сводится к исправлению опечаток и (или) не требует детальной проработки [101, с.155].

Рациональным видится внести законодательную регламентацию о том, что обращение в иные уполномоченные органы (уполномоченный по защите прав предпринимателей, прокуратуру и др.) не допускается без предварительной попытки урегулирования спора с публичным органом в порядке подчиненности, что позволит снизить нагрузку на государственные органы и муниципальные органы, что положительно скажется на качестве работы по обращениям в целом [101, с.155-156].

Одним из первых шагов на пути цифровизации административной (внесудебной) формы защиты прав субъектов предпринимательства можно считать создание платформы «За бизнес» (далее – платформа) [119]. Однако она пока, не воспринимается компаниями в качестве административной формы защиты прав [30, с. 72]. «Платформа еще требует дальнейших доработок,

решения многих организационных вопросов, доосмысления, в некоторых случаях и переосмысления порядка и принципов взаимодействия, а также соответствующей законодательной регламентации» [101, с.154]. Либо можно создать отдельную платформу, охватывающую все сферы административных форм защиты прав в сфере предпринимательской деятельности.

Основной целью данной цифровой платформы является – ресурс, где субъект предпринимательства, обратившись единожды со своей жалобой, получит всестороннее рассмотрение, независимую оценку и прочее, т.е. принцип действия «одного окна» [101, с.154].

Предлагается организовать платформу по принципу арбитражного судопроизводства в системе «Электронное правосудие» (<https://kad.arbitr.ru/>), чтобы обеспечить доступность широкому кругу лиц [101, с.155].

Данная платформа предоставит возможность проверки добросовестности контрагента. Ведь зачастую недобросовестные субъекты предпринимательской деятельности пытаются обжаловать решение административного органа, «цепляясь» за порядок проведения административных процедур, но никак не опровергая сам факт наличия нарушения. Так, наличие фильтра на платформе по ИНН, может предоставить любому третьему заинтересованному лицу информацию о характере и принципах ведения хозяйственной деятельности конкретным субъектом предпринимательства.

Платформа должна стать не только «одним окном» для предпринимателей, защищающих свои права, но и «одним окном» для всевозможных публичных органов, в силу своих служебных полномочий оказывающих эту защиту. Используя, вышеупомянутый фильтр по ИНН, уполномоченный орган может посмотреть в какие еще, кроме него, административные структуры обратился предприниматель за защитой своих прав, какие решения были приняты, а также получить информацию о периодичности подобных обращений, т.е. получить более целостную картину

проблемной ситуации. Это поможет сэкономить трудовые ресурсы государственных органов, а также обеспечить единообразие правоприменения.

Целесообразным видится введение системы идентификаций жалоб на платформе, причем необходимо организовать ее соотнесение с судебной системой, чтобы в дальнейшем можно было проанализировать соотношение оспоренных и неоспоренных в суде жалоб. Анализ требуется, как по различным видам обращений в целом по стране, региону и т.п., так и по конкретным публичным органам. Данная статистика поможет собрать сведения, например, о причинах высокой доли обжалований в суде, хотя в административной форме обжаловать не удалось и разработать механизмы устранения несоответствий, как точно, так и в целом по стране. Что, в свою очередь, обеспечит еще более высокий уровень защиты прав субъектов предпринимательства в административной (внесудебной) форме.

Как вариант, подобного рода идентификацию можно закрепить на законодательном уровне и в перечень обязательных реквизитов при обращении за судебной защитой включить идентификатор с платформы (либо сообщать о самом факте предварительного обжалования в административном порядке, чтобы судебные органы по ИНН субъекта предпринимательства сами узнали идентификатор) для внесения его в систему (по данному идентификатору должна быть организована синхронизация данных из судебного делопроизводства на платформу).

Данная платформа поможет решить еще и такую проблему, как уклонение самих представителей власти от урегулирования конфликта, с целенаправленным ожиданием ими судебного решения по заявленным требованиям [44, с. 118].

Рационально рассмотреть еще и внедрение в платформу механизмов примирения, так как «дружественное урегулирование имеет больше шансов решить спор раз и навсегда, так как, если мировое соглашение достигнуто, ни

одна из сторон, как правило, не считает себя проигравшей» [39, с. 275].

Кроме того, можно рассмотреть функционирование данной платформы вне зависимости от того, обратился ли субъект предпринимательства с жалобой через платформу, либо напрямую в публичный орган власти. Т.е. если хозяйствующий субъект обратился за защитой своих прав на бумажном носителе или с использованием других электронных ресурсов, то уполномоченное должностное лицо самостоятельно вносит сведения в платформу, предварительно проверив по ИНН отсутствие там уже такого обращения.

Нередки случаи, когда «заслугу по восстановлению нарушенных прав» по одному и тому же делу приписывают себе разные публичные органы, в лучшем случае, это называют совместной деятельностью. Например, субъект предпринимательства за защитой своих прав, нарушенных муниципальными органами, обратился одновременно и в органы прокуратуры и к уполномоченному по защите прав предпринимателей и оба провели меры реагирования, причем со стороны органов прокуратуры поступил в муниципалитет только запрос на предоставление сведений. Муниципальный орган самостоятельно пересмотрел свои действия и восстановил права хозяйствующего субъекта. Кто повлиял на это решение? Очевидно, что сам факт заинтересованности вышеуказанными органами сподвиг муниципалитет к пересмотру своих действий, но была ли необходимость участия в данном случае двух государственных органов одновременно? Этот вопрос остается дискуссионным.

Цифровая же платформа создаст целостный механизм и прозрачность деятельности государственных и муниципальных органов по реализации своих функций в сфере защиты прав предпринимателей. А также позволит выявить «лишние» нефункциональные звенья в этой системе, что позволит пересмотреть целесообразность наделения отдельных органов власти конкретными

полномочиями, а то и полностью упразднить этот орган.

Данная платформа поможет решить, в том числе, такие проблемы административных форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, как: низкий уровень доверия субъектов предпринимательства; формальность ответов уполномоченных публичных органов; односторонний подход к рассмотрению обращения и зачастую принятие решения вышестоящим органом со ссылками на нормы закона в ином их толковании; уклонение представителей власти от урегулирования конфликта, с целенаправленным ожиданием ими судебного решения по заявленным требованиям; низкий уровень квалифицированности кадров уполномоченных органов в узких сферах предпринимательской деятельности; обеспечение наличия единообразных правовых подходов при разрешении поступающих от субъектов хозяйственной деятельности обращений; нерациональное использование трудовых ресурсов государственных органов, рассматривающих дублирующие обращения и другое.

Автор данного исследования полагает, что перечисленные выше рекомендации помогут в полной мере реализовать потенциал административной формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, который до сих пор не реализован на надлежащем уровне.

В третьей главе магистерской диссертации проанализированы практические проблемы при реализации административных (внесудебных) форм защиты субъектами предпринимательской деятельности, в том числе, негативно отражающиеся не только на предпринимателях, но и на структуре публичных органов в целом. Выявлена реальная возможность выведения административных форм защиты на более эффективный уровень, создание достойной альтернативы судебному порядку, представляющую более приоритетную форму защиты прав в глазах субъектов предпринимательской деятельности. Даны конкретные рекомендации по дальнейшему развитию.

## Заключение

Достойное место альтернативы судебной защите в современном мире имеет все шансы занять административная (внесудебная) форма защиты прав и законных интересов во всем своем многообразии и разновидности. И в данном утверждении ни в коей мере не оспаривается приоритет судебного порядка защиты гражданских прав и известной соподчиненности ему внесудебного порядка, но имеется ввиду реальная возможность выведения административных форм защиты на значительно высокий уровень, представляющий более приоритетную форму защиты прав в глазах субъектов предпринимательской деятельности.

Административная (внесудебная) форма защиты нарушенных прав, законных интересов, по сравнению с судебным процессом, в общем случае, носит ряд преимуществ для субъектов предпринимательской деятельности: нет строго формализованных требований к обращению, оперативность принятия решения по обращению, бесплатность, возможность последующего судебного контроля.

В результате исследования, проведенного в первой главе данного исследования, автор проанализировал терминологическую основу и сущность административных (внесудебных) форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности в законодательстве, научных и комментаторских суждениях. Обнаружено, что данная форма защиты прав законодательно не имеет детальной регламентации, а комментаторские суждения противоречивы. Автором предложено возможное законодательное закрепление сущности и структуры административных форм защиты прав и законных интересов. Предложено рассматривать отношения, возникающие при реализации административных форм защиты как отношения субординации (обжалование по подчиненности) и отношения децентрализации (обжалование в

иной уполномоченный орган публичной власти). Кроме того, автор обосновал невозможность отнесения привлечения к административной ответственности к числу механизмов, способствующих защите и восстановлению гражданских прав.

Во второй главе данной магистерской диссертации, автор акцентирует внимание на многообразии административных форм защиты, доступных субъектам предпринимательства, причем на возможности параллельного применения сразу нескольких из них. В данной главе подробно рассмотрены довольно нетривиальные формы защиты, т.к. в ряде научных публикаций их даже не относят к административным формам защиты. Как правило такие публикации под административным порядком (формой) защиты подразумевают исключительно обжалование в вышестоящие инстанции (должностным лицам), с чем автор данного исследования не согласен и свою точку зрения обосновал в первой главе данного исследования. Так, например, примечательным является то, что, ущемляя права одних субъектов предпринимательства может происходить защита прав и законных интересов других субъектов предпринимательства путем инициирования внеплановых проверок, проводимых контрольно-надзорными органами.

В третьей главе магистерской диссертации рассмотрена проблематика отнесения института уполномоченного по защите прав предпринимателей к защите прав в административном порядке. Решения уполномоченного не имеют обязательственной силы, но, по мнению автора настоящего исследования, данный механизм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности так же относится к административным формам защиты. В данной главе проанализированы практические проблемы при реализации административных (внесудебных) форм защиты субъектами предпринимательской деятельности, в том числе, негативно отражающиеся не только на предпринимателях, но и на структуре публичных органов в целом.

Выявлена реальная возможность выведения административных форм защиты на более эффективный уровень, создание достойной альтернативы судебному порядку, представляющую более приоритетную форму защиты прав в глазах субъектов предпринимательской деятельности. Даны конкретные рекомендации по дальнейшему развитию, с использованием цифровых технологий.

В процессе исследования выполнены следующие задачи:

- рассмотрены определения базовых понятий, таких, как «субъективные права», «законные интересы», «субъекты предпринимательства»;
- раскрыто содержание административных форм обеспечения защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства;
- разобраны особенности административных (внесудебных) форм защиты прав субъектов предпринимательской деятельности в других странах;
- изучены основные аспекты защиты прав юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями от недобросовестных действий контрагентов, конкурентов и иных лиц путем инициирования внеплановых проверок, проводимых контрольно-надзорными органами;
- проанализирован прокурорский надзор, как разновидность административной (внесудебной) формы обеспечения защиты прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности;
- рассмотрена деятельность уполномоченного по защите прав предпринимателей, как дополнительного гаранта защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов;
- выявлены проблемы при осуществлении субъектами предпринимательства защиты своих прав и законных интересов в административной (внесудебной) форме;
- предложены рекомендации по совершенствованию регулирования административных форм защиты прав и законных интересов субъектов



предпринимательства с точки зрения научной и практической значимости.

Таким образом, проведено всестороннее и взаимосвязанное исследование основополагающих составляющих административных форм защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, на основе которого можно разработать практические рекомендации по совершенствованию нормативного регулирования в данной сфере отношений и реально повысить эффективность данной формы защиты. Цель данного исследования достигнута.

Установлено, что можно вывести административную (внесудебную) форму защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на более приоритетный уровень для предпринимателей по сравнению с судебной формой защитой, если на государственном уровне провести практическую работу по внедрению рекомендаций, предложенных в данном исследовании. Гипотеза данного исследования верна.

Настоящая магистерская диссертация была апробирована путем публикации научной статьи: Тимохина М.Н. Практические проблемы и пути совершенствования административной (внесудебной) формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности // Известия Чеченского государственного университета им. А.А. Кадырова. 2022. № 4 (28). С. 151-156.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. – М.: Госюриздат, 1961. – 271 с.
2. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юрид. лит., 1966. – 187 с.
3. Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. Т. 2 М.: Юрид. лит. 1982 – 360 с.
4. Андреев Ю. Н. Механизм гражданско-правовой защиты: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. - 464 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/988306> (дата обращения: 14.06.2022).
5. Белякова А. В. Механизмы судебной и внесудебной защиты права на судопроизводство в разумный срок: монография. М.: Юстицинформ, 2016. – 168 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/558676> (дата обращения: 15.06.2022).
6. Благодаря содействию регионального бизнес-омбудсмена Ольги Устиновой кадастровой стоимость объекта недвижимости предпринимателя была определена в размере его рыночной стоимости// Сайт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Волгоградской области.// [Электронный ресурс]. URL: <https://ombudsmanbiz.volganet.ru/istorii-uspekha/> (дата обращения: 02.06.2022).
7. Богданова Е. Е. Административный порядок защиты гражданских прав // Право и экономика. - М.: Юрид. Дом «Юстицинформ». 2004. № 5. С. 33-36.
8. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1950. – 367 с.
9. Бут Н.Д. Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей в антимонопольной сфере // Прокурорский надзор за

исполнением законов о защите прав предпринимателей: науч.-метод. пособие / под ред. А.В. Паламарчука – М., 2014. – С. 32-59.

10. Бутнев В. В. Механизм защиты субъективных прав // Lex Russica (Русский закон). – 2014. – № 3. – С. 274-283.

11. Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав, - 2-е изд. М.: Статут, 2016. – 416 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/608874> (дата обращения: 21.05.2022).

12. Васильев А.А., Яковлева А.Н., Лопатина А.О. Правовой документ// Евразийская интеграция: материалы VIII Международной научно-практической конференции (9 января 2018 года, г. Армавир, Россия) / науч. ред. Л. Н. Горобец; отв. ред.: А. А. Васильев, И. И. Тарасова. – Армавир: РИО АГПУ, 2018. – 116 с.

13. Васильева С.А. Основные направления прокурорского надзора в сфере соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности // Молодой ученый. – 2020. - №50 (340). – С. 172-174. – URL: <https://moluch.ru/archive/340/76348/> (дата обращения: 23.05.2022)

14. Веберс Я. Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве / Латвийский гос. ун-т им. П. Стучки. - Рига: Зинатне, 1976. - 231 с.

15. Вершинин А.П. Способы защиты гражданских прав в суде: дис. ... д-ра юридических наук в форме науч. доклада: 12.00.03 / Александр Павлович Вершинин. – СПб., 1997. – 58 с.

16. Вершинин А.П. Судебная форма защиты субъективных прав // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. - Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1989. - С. 16-17

17. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе - Москва: Наука, 1979. - 229 с.

18. В новых регионах РФ назначат омбудсменов. //Журнал Деловой

мир// [Электронный ресурс]. URL: <https://delovoymir.biz/v-novyh-regionah-rf-paznachat-ombudsmenov.html> (дата обращения: 15.10.2022)

19. Воложанин В.П. Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров: монография / В.П. Воложанин. – Свердловск, 1974. – 202с.

20. Воробьева Н.А. Проблемы организации и деятельности органов прокуратуры на современном этапе // Проблемы конституционного, международного и административного права // СевероКавказский юридический вестник, 2019, № 4 с. 100-106

21. В первом полугодии 2021 года прокуроры выявили свыше 135 тысяч нарушений в сфере защиты прав предпринимателей / Новости Генеральной прокуратуры от 12.08.2021 г. // [Электронный ресурс]. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=64410567> (дата обращения: 23.05.2022)

22. В России проведут эксперимент по досудебному обжалованию решений контрольно-надзорных органов // Адвокатская газета. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/v-rossii-provedut-eksperiment-po-dosudebnomu-obzhalovaniyu-resheniy-kontrolno-nadzornykh-organov/> (дата обращения: 24.12.2021).

23. Гаранин М.Ю., Солодкий П.М. Взаимодействие адвоката с институтом уполномоченных по защите прав предпринимателей при защите по уголовным делам, возбужденным в отношении субъектов предпринимательской деятельности: Практическое пособие / М.Ю. Гаранин, П.М. Солодкий. – Нижний Новгород, 2014. – 67 с.

24. Генпрокуратура выявила массовые нарушения прав предпринимателей // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/08/11/reg-ufo/genprokuratura-vyiavila-massovye-narusheniia-prav-predprinimatelej.html> (дата обращения: 25.05.2022)

25. Генпрокуратура отчиталась об итогах работы по защите прав

предпринимателей// Право RU / [Электронный ресурс].  
URL:<https://pravo.ru/news/225019/> (дата обращения: 23.05.2022)

26. Голубенко К.А. Юрисдикционные несудебные формы защиты прав в исполнительном производстве: проблемы регулирования и пути решения // Пролог: журнал о праве. – 2021. – № 2. – С. 139–148.

27. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) [Электронный ресурс] Консультант плюс: справочно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 12.06.2022)

28. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 N 230-ФЗ (ред. от 11.06.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_64629/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64629/) (Дата обращения: 03.04.2022 г.)

29. Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации // Журнал административного судопроизводства. 2017. №1. С. 47-69

30. Доклад Российского союза промышленников и предпринимателей о состоянии делового климата в 2018-2021 годах // Официальный сайт Российского союза промышленников и предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: <https://rspp.ru/activity/analytics/> (дата обращения: 21.04.2022г.)

31. Доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей Президенту РФ в 2021г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/1.pdf> (дата обращения: 30.05.2022) слайд 1 «Институт» с.1-32

32. Доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей

Президенту РФ в 2022г. // [Электронный ресурс]. URL: [http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad\\_2022.html](http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2022.html) (дата обращения: 30.05.2022)  
слайд 1 «Институт» с.1-26

33. Ежегодный доклад о результатах деятельности уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области в 2021. 100с. // Сайт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области Лобыгина Андрея Николаевича // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ombudsmanbiz-irk.ru/files/uploads/files/%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%20%20%20%D0%98%D0%A2%D0%9E%D0%93\(3\).pdf](http://www.ombudsmanbiz-irk.ru/files/uploads/files/%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%20%20%20%D0%98%D0%A2%D0%9E%D0%93(3).pdf) (дата обращения: 02.06.2022)

34. Ергашев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для бакалавров / под науч. ред. Ергашева Е. Р. — М.: Издательство Юрайт, 2014. — 392 с.

35. Ерошенко А. А. Судебная защита охраняемого законом интереса // Советская юстиция. 1977. № 13. С. 17–24

36. За 10 лет региональные бизнес-защитники пресекли 201 тысячу нарушений прав предпринимателей / Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей за 2021г.// [Электронный ресурс]. URL: <https://ombudsmanbiz.ru/2022/05/za-10-let-regionalnye-biznes-zashhitniki-presekli-201-tysjachu-narushenij-prav-predprinimatelej/> (дата обращения: 30.05.2022)

37. Закон Республики Армения «Об основах администрирования и административном производстве» от 16 марта 2004 г. №ЗР-41/ Официальный сайт URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_141740/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141740/) (дата обращения: 05.10.2022)

38. Зеленская Л. А. Способы и формы защиты нарушенных прав граждан и юридических лиц: учеб. пособие / Л. А. Зеленская, Т. Ю. Якимова. —

Краснодар: КубГАУ, 2018. – 101 с. ISBN 978-5-00097-623-4

39. Зеленцов А. Б. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография // Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2020. — 446 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1071611> (дата обращения: 04.01.2022).

40. Иксанов Р. А. Внесудебные формы защиты прав и законных интересов сельскохозяйственных товаропроизводителей в современных условиях // Аграрное и земельное право. 2015. №11(131). С.102-107

41. Инструменты защиты: что делать, если права предпринимателя нарушены// Журнал «Арсенал предпринимателя» № 8 / 2013 [Электронный ресурс] URL: <https://delo-press.ru/journals/arsenal/vzaimootnosheniya-s-gosorganami/41079-instrumenty-zashchity-chno-delat-esli-prava-predprinimatelya-narusheny/> (дата обращения: 09.06.2022)

42. Иоффе О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении // Очерки по гражданскому праву. Сборник статей. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1957. - С. 21-64

43. Казакова В. В. Уполномоченный при президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: некоторые аспекты правового статуса. // Марийский юридический вестник. № 2(17), 2016 С.14-17

44. Князькин С. И. Проблемы применения примирительных процедур как фактор снижения судебной нагрузки// Примирительные процедуры в цивилистическом праве и судопроизводстве. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия». 2019 с. 116-119

45. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 13.01.2022) //

[Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (дата обращения:  
09.06.2022)

46. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 26.03.2022) [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс: // URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (Дата обращения:  
06.04.2022 г.)

47. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL:  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения:  
09.04.2022)

48. Корякина К.Г. Об административной ответственности как административно-правовом способе обеспечения административной (внесудебной) защиты гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности // Тамбовские правовые чтения имени Ф.Н. Плевако: материалы IV Международной научно-практической конференции, 22-23 мая 2020 года: в 2 т. Т. 2. Тамбов: ИД «Державинский», 2020. – С. 209-213

49. Красавчиков О.А. Социальное содержание правоспособности советских граждан // Правоведение. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1960, № 1. - С. 12-25

50. Кузнецова О.А. Административный порядок защиты гражданских прав // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 42–58

51. Кузнецова О.А. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право, как цели и способы защиты гражданских прав // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 3. С. 36-41



52. Кузнецова О. А. Проблемы юрисдикционного внесудебного порядка защиты гражданских прав // *Ex jure*, 2019. № 2. С. 68–75.

53. Кучинский В. А. Законные интересы личности: от Конституции к правореализующей деятельности // Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1982. - С. 85-88

54. Лилюкова О. С., Хмелевская И. Г. Институт бизнес-омбудсменов как способ защиты прав предпринимателей в Российской Федерации: федеральные и региональные аспекты // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки №5(32), 2019. С.734-739

55. Литвиненко С. И. Делать не что, а как (системный подход к деятельности прокуратуры в Санкт-Петербурге) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2012. № 2 (28). С. 3-7

56. Малько А. В. Законные интересы как правовая категория // (Теория и история государства и права) Юридический центр, 2004. - 212 с.

57. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Матузов Н.И. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 294с.

58. Мельников Н. В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан: дисс. ... докт. юрид. наук. - Ростов н/Д, 2001. 316с.

59. Молчанов А. В. Превентивные механизмы регулирования экономических отношений и административная ответственность на примере антимонопольного регулирования // Публичное право сегодня. – 2017. – № 2. – С. 56 – 60

60. Мохов А.А. Институт Уполномоченного по правам предпринимателей в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 4 С.12-15

61. Мошненко О. В. Основные направления повышения эффективности деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ //

Теория и практика социогуманитарных наук № 1 (17), 2022. С. 102–112

62. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 26.03.2022) [Электронный ресурс]: // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19671/ada4cf920c053f3ddcbd19a0fa8770b5bdf73b02/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ada4cf920c053f3ddcbd19a0fa8770b5bdf73b02/) (Дата обращения: 03.04.2022 г.)

63. ОАО «Великолукский мясокомбинат» оштрафован за изготовление фальсифицированной колбасы // Официальный сайт Россельхознадзора по Рязанской и Тамбовской областям [Электронный ресурс]. URL: <https://rsnadzor.ru/?view=22218500> (дата обращения: 18.05.2022)

64. Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г. / Официальный сайт Верховного суда РФ [Электронный ресурс] URL: <https://www.vsrp.ru/documents/all/15166> (дата обращения: 15.05.2022)

65. Обзор практики применения антимонопольного законодательства коллегияльными органами ФАС России (за период с 1 июля 2019 года по 1 июля 2020 года) (утв. протоколом Президиума ФАС России от 16.02.2021 N 1)/ Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс] URL:[https://sudact.ru/law/obzor-praktiki-primeneniia-antimonopolnogo-zakonodatelstva-kollegialnymi-organami\\_2/](https://sudact.ru/law/obzor-praktiki-primeneniia-antimonopolnogo-zakonodatelstva-kollegialnymi-organami_2/) (дата обращения: 16.05.2022)

66. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1986. – 915 с.

67. Омбудсмен по защите прав предпринимателей: зарубежный опыт. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета по развитию предпринимательства Республики Беларусь. URL: <http://ced.by/ru/publication/~shownews/ombudsmen-zarubezhnyj-opyt> (дата обращения: 08.05.2022)

68. Определение Конституционного Суда РФ от 24.03.2005 № 110-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Будко Александра Павловича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре РФ» // Судебная система Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: [http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo\\_ks/konstitut\\_big\\_3221.htm](http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_3221.htm) (дата обращения: 25.05.2022)

69. О работе органов прокуратуры Тульской области по организации надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности в 2017 году // Бизнес-журнал Тула // [Электронный ресурс]. URL: [https://tula.business-magazine.online/fn\\_12723.html](https://tula.business-magazine.online/fn_12723.html) (дата обращения: 21.05.2022)

70. «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 26.03.2022) [Электронный ресурс] Консультант плюс: справочно-правовая система // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_1581/16af782a53aba40baf2354d690038c5abafc4557/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1581/16af782a53aba40baf2354d690038c5abafc4557/) (Дата обращения: 16.04.2022 г.)

71. Отческа Т. И. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав предпринимателей // Пролог: журнал о праве / Prologue: Law Journal, 2020. – № 2. С.45-53

72. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права // 8-е изд. — Москва: Статут, 2020. — 351 с. - (Классика российской цивилистики). URL: <https://znanium.com/catalog/product/1225732> (дата обращения: 21.05.2022).

73. По поручению Генерального прокурора Российской Федерации Игоря Краснова восстановлены права и законные интересы обратившихся на личном приеме предпринимателей Амурской области// Новости Генеральной прокуратуры от 23.12.2021 г. // [Электронный ресурс]. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=69165884> (дата обращения: 22.05.2022)

74. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.12.2016 по делу № А74- 3002/2016 // [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVS&n=93241#09389999070369814> (дата обращения: 15.05.2022)

75. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 19.11.2015 по делу № А17-4668/2015 // Электронное правосудие. Картотека дел [Электронный ресурс]. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e6ac9210-6d45-43e4-8e99-4dbb72b69ea0/b563f4bf-c5f5-492a-aac9-e9ae56112a4d/A17-4668-2015\\_20151119\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e6ac9210-6d45-43e4-8e99-4dbb72b69ea0/b563f4bf-c5f5-492a-aac9-e9ae56112a4d/A17-4668-2015_20151119_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 18.05.2022)

76. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 24.04.2017 по делу № А31-11736/2016 // [Электронный ресурс] URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=77127#0242278587897819404> (дата обращения: 15.05.2022).

77. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 01.09.2017 по делу № А82-3454/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс].URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=80254#05687824772455574> (дата обращения: 15.05.2022)

78. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 1996, п. 4

79. Постановление Правительства РФ от 30.04.2018 N 533 (ред. от 23.12.2021) "Об утверждении Правил рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2009 г. N 14 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" // СПС Консультант Плюс

[Электронный ресурс] (дата обращения: 17.05.2022)  
URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_297233/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297233/).

80. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.08.2018 по делу № А66-19778/2017 // Электронное правосудие. Картотека дел [Электронный ресурс] URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/4f7c40ad-3b0e-40bb-a12c-29b6b006de04/02c81760-d288-424d-bc24-d298997e4abf/A66-19778-017\\_20180827\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/4f7c40ad-3b0e-40bb-a12c-29b6b006de04/02c81760-d288-424d-bc24-d298997e4abf/A66-19778-017_20180827_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 18.05.2022)

81. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.02.2020 по делу № А52- 3698/2019 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс] URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8908fe46-f816-4772-8e1b-662d341b402f/35ecdfa4-3792-477c-9d03-f9a63a65fa18/A52-3698-2019\\_20200228\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8908fe46-f816-4772-8e1b-662d341b402f/35ecdfa4-3792-477c-9d03-f9a63a65fa18/A52-3698-2019_20200228_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 18.05.2022)

82. Приказ Генерального прокурора России от 31.03.2008 г. №53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ // [Электронный ресурс]. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/normative-act?item=1732578> (дата обращения: 21.05.2022)

83. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 N 45 (ред. от 28.09.2021) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_141740/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141740/) (дата обращения: 27.05.2022)

84. Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации от

30 апреля 2020 г. N 644/261 «Об утверждении правил рассмотрения и разрешения федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности споров в административном порядке» [Электронный ресурс] Официальный сайт Федеральной службы по интеллектуальной собственности Роспатент: // URL: <https://rospatent.gov.ru/ru/documents/prikaz-minobrнауки-minekonomrazvitiya-644-261-30042020> (Дата обращения: 20.04.2022 г.)

85. При содействии регионального уполномоченного органами прокуратуры приняты меры по восстановлению нарушенного права предпринимателя в связи с неоплатой контракта// Сайт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Волгоградской области // [Электронный ресурс]. URL: <https://ombudsmanbiz.volganet.ru/istorii-uspekha/> (дата обращения: 02.06.2022)

86. Прокурор разъясняет / Официальный сайт прокуратуры Челябинской области // [Электронный ресурс] URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_74/activity/legal-education/explain?item=25180287](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/activity/legal-education/explain?item=25180287) (дата обращения: 30.05.2022)

87. Прокуроры значительно минимизировали число проверок предпринимателей и их негативные последствия // Новости Генеральной прокуратуры от 16.02.2021 г. // [Электронный ресурс] URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=58854984> (дата обращения: 21.05.2022)

88. Прямая линия для предпринимателей / Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации / [Электронный ресурс] URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/internet-reception/personal-receptionbusiness-line> (дата обращения: 27.05.2022)

89. Регулирование правоотношений по рассмотрению обращений граждан / Официальный сайт Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации по Сибирскому Федеральному округу // [Электронный

ресурс] URL:[https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc\\_sibfo/activity/legal-education/explain?item=57205668](https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_sibfo/activity/legal-education/explain?item=57205668) (дата обращения: 27.05.2022)

90. Редкоус В. М. Основы администрирования и административное производство: опыт законодательного закрепления в Республике Армения // Закон и право №1, 2022. С.89-93 URL: <https://doi.org.10.24412/2073-3313-2022-1-89-93> (дата обращения: 10.05.2022)

91. Решение арбитражного суда г. Москвы от 26 августа 2019 г. по делу № А40-49255/2019 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 17.05.2022)

92. Решение арбитражного суда Хабаровского края от 28 июля 2008 года Дело № А73-6205/2008-90АП// Официальный сайт Арбитражного суда Хабаровского края [Электронный ресурс] URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/cb141675-71c6-44ca-a99f-3838a724f453/dd46afc3-f497-4878-927e-ebd8f6136547/A73-6205-2008\\_20080728\\_Reshenie.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/cb141675-71c6-44ca-a99f-3838a724f453/dd46afc3-f497-4878-927e-ebd8f6136547/A73-6205-2008_20080728_Reshenie.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 12.05.2022).

93. Решение Московского УФАС России от 29.08.2019 № ПО/44224/19 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 1-14-438/77-18/База решений и правовых актов Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс] URL: <https://br.fas.gov.ru/to/moskovskoe-ufas-rossii/fd256390-6beb-4b16-9509-80d563c08319/> (дата обращения: 16.05.2022)

94. Сергеев А. П. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1, 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Проспект, 2020. — 1040с.

95. Сергеев А. П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации. Учебник / Сергеев А.П. - Москва: Проспект: Теис. 1996. — 704 с.

96. Симонян С. Л. «О влиянии терминологических различий на проблему разграничения видов гражданского судопроизводства» // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 2. С. 10–13

97. Стахов А. И. К вопросу о необходимости разработки федерального

закона «Об административном производстве» // Вестник Ун-та им. О.Е. Кутафина. 2016. №5 (21). С.107-117

98. Стенограммы обсуждения законопроекта № 64090-3 «Об административных процедурах» / Официальный сайт Государственной Думы РФ [Электронный ресурс] Заседание № 100 URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/64090-3> (Дата обращения: 11.05.2022 г.)

99. Сулейменов М. К. Понятие и способы защиты гражданских прав. Защита гражданских прав / отв. ред. М.К. Сулейменов. – Алматы, 2011. – 612 с.

100. Терентьев А. В. Курс лекций по учебной дисциплине «Корпоративное право»: учебное пособие. Санкт-Петербург: СПбГАУ, 2018. — 349 с. // Лань: электронно-библиотечная система. URL: <https://e.lanbook.com/book/162838> (дата обращения: 13.12.2021).

101. Тимохина М.Н. Практические проблемы и пути совершенствования административной (внесудебной) формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности // Известия Чеченского государственного университета им. А.А. Кадырова №4 (28), 2022. С.151-156

102. Федеральный закон от 02.10.2007 N 229-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об исполнительном производстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2022) [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_71450/83d2ab4b407df43e98cc5dd769fa1c3bd7245454/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71450/83d2ab4b407df43e98cc5dd769fa1c3bd7245454/) (Дата обращения: 03.04.2022 г.)

103. Федеральный закон «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» от 21.07.1997 N 118-ФЗ (ред. от 30.12.2020) [Электронный ресурс]: // СПС Консультант Плюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15281/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15281/) (Дата обращения: 02.04.2022 г.)

104. Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 02.07.2021) [Электронный



ресурс]: // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19586/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19586/) (Дата обращения: 16.05.2022 г.)

105. Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»// СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_145997/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145997/) (дата обращения: 18.05.2022)

106. Федеральный закон от 03.07.2016 N 237-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной кадастровой оценке» [Электронный ресурс]: // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_200504/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200504/) (Дата обращения: 16.05.2022 г.)

107. Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_32881/42ec77048b8b26d231614a78b7b5a151f1e552ca/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32881/42ec77048b8b26d231614a78b7b5a151f1e552ca/) (Дата обращения: 02.04.2022 г.)

108. Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) [Электронный ресурс]: // URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358750/701cf94e835ec56374886d00f5f8dd3d0d0eaeec/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/701cf94e835ec56374886d00f5f8dd3d0d0eaeec/) Дата обращения: 15.05.2022 г.)

109. Федеральный закон от от 22.11.1995 N 171-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции». [Электронный ресурс]: // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8368/408bbb34dfea9ce07eef05404649b898acfd4a3b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8368/408bbb34dfea9ce07eef05404649b898acfd4a3b/) (Дата обращения: 02.04.2022 г.)

110. Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 16.04.2022) "О

закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" // СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_116964/fddec0f5c16a67f6fca41f9e31dfb0dcc72cc49a/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/fddec0f5c16a67f6fca41f9e31dfb0dcc72cc49a/) (дата обращения: 17.05.2022).

111. Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О защите конкуренции»// [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61763/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/) (Дата обращения: 04.06.2022).

112. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 08.03.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Электронный ресурс] // Система Консультант Плюс URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079/27650359c98f25ee0dd36771b5c50565552b6eb3/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/27650359c98f25ee0dd36771b5c50565552b6eb3/) (дата обращения: 14.05.2022).

113. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2022) ст. 105. [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс: // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/e8d320a00429957ef17314fadbfcaf6d7537be39/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/e8d320a00429957ef17314fadbfcaf6d7537be39/) (Дата обращения: 06.04.2022 г.)

114. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс: // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_59999/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/) (Дата обращения: 19.04.2022 г.)

115. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // СПС Консультант Плюс // [Электронный ресурс]. URL:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/) (дата обращения: 21.05.2022).

116. Федеральный закон от 13.03.2006 N 38-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О рекламе» // СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_58968/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58968/) (дата обращения: 17.05.2022).

117. Федеральный закон от 03.08.2018 N 289-ФЗ (ред. от 26.03.2022) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_304093/38276122664608277516c6a9ea2745ccf10a9363/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304093/38276122664608277516c6a9ea2745ccf10a9363/) (Дата обращения: 02.04.2022 г.)

118. Хохлов В.А. Авторское право: законодательство, теория, практика / М.: Городец, 2008. – 368 с.

119. Цифровая платформа для работы с обращениями предпринимателей // «За бизнес» [Электронный ресурс]. URL: <https://забизнес.рф/ano/info> (дата обращения: 17.06.2022)

120. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты: монография / Л.: Издательство Ленинградского ун-та, 1968. – 72 с.

121. Чубенко И. С. Реализация прокурорско-надзорных полномочий в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства // Законность. 2012. № 10. С. 9–12

122. Чубенко И. С. Состояние прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности: динамика и тенденции развития / Актуальные проблемы российского права 2012 №2 с.157-163

123. Шакарян М. С. Гражданское процессуальное право России/ Отв. ред. Шакарян М. С. - М.: Былина, 1996. С. 400

124. Шакарян М. С. Соотношение судебной формы с иными формами защиты субъективных прав граждан // Актуальные проблемы защиты

субъективных прав граждан и организаций. - М., 1985. – С. 7- 16.

125. Шобухин В. Ю. К вопросу о конституционно-правовом регулировании статуса Российской прокуратуры // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2015. № 4 (88). С.73-78

126. Щипунова Л.Ю. Эффективность защиты прав налогоплательщиков при административном порядке обжалования // Вестник магистратуры. 2020. № 1-1 (100). С. 65-68

127. Эмих В.В. Уполномоченные по защите прав предпринимателей: зарубежный опыт и российская модель // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Том 14. Вып. 3, 2014. С. 177-196

128. Яковлев В.Ф. Структура гражданских правоотношений // Гражданские правоотношения и их структурные особенности. Сб. ученых трудов. Вып. 39. Свердловск, 1975. С. 23 – 33

129. An official website of the European Union // URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/re-sources/legal-basis/statute> (date of access: 06.02.2023)

130. Consumer Credit Act 1975 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/39/contents> (date of access: 01.07.2022)

131. Council Directive № 68/151/EEC of 9 March 1968 // Official Journal of the European Communities N L 65 of 14 March 1968

132. Federal Administrative Procedure Act (United States) // URL: [https://biotech.law.lsu.edu/Courses/study\\_aids/adlaw/](https://biotech.law.lsu.edu/Courses/study_aids/adlaw/) (date of access: 01.07.2022)

133. Financial Services and Markets Act 2000 // UK Public General Acts // <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/contents> (date of access: 12.07.2022)

134. Gonzales Perez J. Administrative justice in Spain. Madrid, 1974. P.23

135. Tachos A. Internal control of public administration in Greece // International Review of Comparative Law. 1990. № 3. P. 973

## Приложение А

### Структура юрисдикционной формы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности

Рисунок А.1- Структура юрисдикционной формы защиты прав

