

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.  
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра гражданского права и процесса

**Защита прав субъектов предпринимательской деятельности при  
осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального  
контроля**

Автореферат магистерской работы

магистранта 3 курса 363 группы  
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета

**Мекишанов Игорь Алексеевич**

Научный руководитель

к.ю.н., доцент кафедры гражданского права и  
процесса, доцент

\_\_\_\_\_ Е.А. Инамова

Зав. кафедрой гражданского права и процесса,  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_ Е.Н.Тогузаева

**Актуальность работы.** В Конституции РФ закреплён принцип свободы экономической деятельности. Данная свобода если и не исключает полностью государственное регулирование, то предполагает весьма ограниченное государственное вмешательство в экономические процессы и явления. На государство возлагается конституционная функция защиты свободы экономической деятельности от различных противоправных посягательств

Под свободой экономической деятельности, прежде всего, понимается свобода предпринимательства.

До 2011 года в Российской Федерации действовала Концепция административной реформы, одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р. Основная цель заключалась в ограничении вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, особое внимание уделялось мероприятиям, позволяющим оптимизировать деятельность по осуществлению контроля и надзора. Была сформирована нормативная база, способствующая повышению качества исполнения государственных функций.

В 2019 г. с утверждением Председателем Правительства Российской Федерации плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» начался очередной этап реформы контрольно-надзорной деятельности. Участниками «регуляторной гильотины» стали: 40 органов государственной власти, более 40 отраслевых рабочих групп, правительственная комиссия по проведению административной реформы. Суть данного этапа реформы можно свести к следующему: в стране должны быть пересмотрены и отменены устаревшие и избыточные требования к организации и осуществлению предпринимательской деятельности (обязательные требования). Как и планировалось, достижением по данному этапу стало принятие сразу двух Федеральных законов: от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных

требованиях» и от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Актуальность работы связана постоянным увеличением числа хозяйствующих субъектов в хозяйственном обороте, но без эффективной системы контроля (надзора) невозможно полноценное развитие предпринимательства и экономики страны в целом. В государственном регулировании предпринимательской деятельности контроль играет значительную роль, связанную с обеспечением интересов государства и защиты прав субъектов предпринимательской деятельности.

В связи с этим, создание действенного механизма государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности - важная задача государства, которая должна иметь систематический характер.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при создании и деятельности коммерческих организаций.

Предметом исследования выступают правовые нормы и правоприменительная практика в сфере государственного контроля за предпринимательской деятельностью.

Цель исследования – исследовать особенности защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Задачи:

1. Раскрыть понятие и содержание государственного контроля (надзора) и муниципального контроля предпринимательской деятельности в РФ.

2. Определить правовую регламентацию защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

3. Охарактеризовать административные процедуры контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательской деятельности в

России: понятие и виды.

4. Изучить понятие, основания и особенности прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

5. Проанализировать судебные и внесудебные формы защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

6. Выявить актуальные проблемы реализации защиты прав субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в области предпринимательской деятельности и пути их решения.

7. Описать зарубежный опыт проведения контрольно-надзорных мероприятий в сфере предпринимательской деятельности.

Теоретической основой исследования явились литература: научно-исследовательская, нормативно-правовая и учебная, а также материалы периодической печати и статистическая отчетность.

Степень научной разработанности темы представлена в трудах: А.П. Адаменко, Е.В. Вавилин, Е.Г. Домрачев, И.В. Зыкова, Д. И. Морозов, Д.А. Муратова, Г. Г. Сидорова, А.А. Спектор, А.Б. Степин, Р.В. Кононов, Ю.Н. Никонова, А.Б. Яблонская и др.

Вместе с тем следует отметить, что недостаточно внимания уделяется теоретическому обоснованию государственного контроля за деятельностью коммерческих организаций, недостаточно изучаются вопросы правового регулирования государственного контроля.

В работе применяется несколько основных исследовательских *методов*. Прежде всего, это системный метод, в рамках которого объект исследования предстает как один из элементов целостной, сложноорганизованной системы (государственный контроль за деятельностью некоммерческих организаций как элемент системы государственного контроля). Важное место в проведении исследования

занимает институциональный метод, в соответствии с которым исследовались институт государственного контроля. Кроме того, были использованы следующие методы: системно-исторический метод, системно-правовой, метод аналогии, метод абстрагирования, анализ и синтез.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, НПА Министерства юстиции РФ и др. органов власти.

На защиту выносятся следующие положения.

1. В процессе исследования сделано следующее определение государственного контроля за предпринимательской деятельностью - это деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

2. Представляется необходимым на законодательном уровне предусмотреть возможность применения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в отношении всех

проверок, носящих административно-правовой характер, проводимых в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц государственными органами.

3. Современные тенденции в части создания нового законодательства в области государственного контроля (надзора) видятся в сокращении административных ограничений предпринимательской деятельности, обеспечении эффективной регламентации полномочий органов по контролю (надзору) и повышении гарантии защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора).

Научная новизна проведенного исследования заключается в следующем: предложен методический подход к оценке влияния контрольно-надзорной деятельности государства на функционирование малого и среднего предпринимательства, предполагающий возможность получения объективных (экономико-статистических) и субъективных (социологических) оценок такого влияния, что развивает теоретико-методические подходы к анализу регулирующей деятельности государства в сфере экономики и способствует усилению информационно-инструментальной базы исследования особенностей функционирования малого и среднего бизнеса в России.

Практическая значимость исследования заключается в полученных в процессе апробации разработанного методического подхода оценках влияния отдельных видов государственного контроля (надзора) на деятельность малого и среднего предпринимательства.

Структура исследования состоит из введения, трех глав, последовательно раскрывающих тему выпускной квалификационной работы в семи параграфах, заключения и списка литературы.

## **Основное содержание работы**

**Глава 1 «Правовая природа и назначение государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере предпринимательской деятельности в РФ»** посвящена общим положениям законодательства, определяющим понятие государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере предпринимательства.

В параграфе 1.1. «Понятие и содержание государственного контроля (надзора) и муниципального контроля предпринимательской деятельности в РФ» главы 1 «Правовая природа и назначение государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере предпринимательской деятельности в РФ» дана правовая характеристика государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере предпринимательской деятельности.

Исследованы теоретический и практические аспекты, правовые основы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере предпринимательской деятельности в РФ, выявляет актуальный вопрос о минимизации взаимодействия контрольных органов и подконтрольных субъектов. Акцентируется внимание на результатах анализа норм Закона № 248-ФЗ, вступившего в силу 1 июля 2021г.

Отмечается, что анализируемая законодательная реформа не имеет достаточного научного обоснования, с принятием нового федерального закона будут устранены не все проблемы правового регулирования, связанные с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля, как это заявлено в пояснительной записке к проекту. Кроме того, представляется, что новое правовое регулирование вряд ли сделает понятной для предпринимателя схему проведения проверок, ведь границы воздействия на него должностных лиц контрольно-надзорных органов будут несколько размыты.

В параграфе 1.2. «Административные процедуры контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательской деятельности в

России: понятие и виды» главы 1 «Правовая природа и назначение государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере предпринимательской деятельности в РФ» раскрываются понятия проверок, их виды, порядок проведения государственного контроля, полномочия контролирующих органов. Отмечается приоритет профилактических мероприятий, направленных на снижение нарушений общественных интересов, закрепленный Федеральным законом № 248-ФЗ.

Установлено, что реформирование механизма осуществления государственного (муниципального) контроля за предпринимательской деятельностью идет полным ходом в России. В ходе нее следует уделить особое внимание связи муниципального контроля с законодательством об административных правонарушениях. Отмечается, что в данной сфере на органы местного самоуправления распространяется как действие КоАП РФ, так и законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности. Их коллизии зачастую не дают возможности осуществления полноценного контроля за исполнением обязательных требований на местном уровне, что снижает эффективность местной власти. Требуется разработка новых подходов в обеспечении связи законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и законодательства об административных правонарушениях в части повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственного контроля.

**В главе 2 «Реализация защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»** детально рассматривается механизм реализации прав и законных интересов предпринимателей.

В параграфе 2.1 «Правовая регламентация защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» главы 2 «Реализация

защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» дана правовая регламентация защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, сделан акцент на принципах реализации уполномоченными лицами мероприятий в области государственного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Установлено, что вопросы защиты прав предпринимателей по своему масштабу имеют межотраслевой характер.

Обосновано, что реализация уполномоченными лицами мероприятий в области государственного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на предмет ведения ими своей деятельности должна соответствовать конституционно-правовым принципам.

Параграф 2.2 «Понятие, основания и особенности прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» главы 2 «Реализация защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Установлено, что защита гражданских прав — это применение права, действие органа государственной власти, государственного управления или общественной организации по принудительному осуществлению прав субъекта либо ограждению их от неправомерных посягательств, как правило, по инициативе носителя нарушенного или оспоренного права.

Выявлено, что в науке гражданского права защита гражданских прав исследуется в различных аспектах, например, как функция, которая в форме специальных мер направлена на пресечение конкретных нарушений, восстановление компенсации нарушенных интересов или обеспечение условий их удовлетворения в иных формах.

Так же возможно, как одной из правомочий субъекта предпринимательского права, включающее в себя:

А) соразмерная самозащита гражданских прав;

Б) применение непосредственно управомоченным лицом юридических мер оперативного воздействия на правонарушителя

В) возможность управомоченного лица обратиться к компетентным государственным или общественным органам.

Представленные возможности неразрывно связаны с характером, с правовой природой самого защищаемого права.

Сделан вывод, что применение же способов защиты, как самим управомоченным лицом, так и компетентными органами представляет собой уже защиту как функцию. Гражданский кодекс РФ закрепляет в ряде статей перечень способов защита гражданских прав (ст. 12-16), а так же перечень компетентных органов (ст. 11).

Параграф 2.3 «Судебные и внесудебные формы защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» главы 2 «Реализация защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» посвящен исследованию форм и способов защиты нарушенных прав предпринимателей.

Отмечается, что отсутствие строгой системы процедур и механизмов их защиты правоведа включают в число основных причин нарушения прав и свобод человека и как следствие предпринимателей в России. При этом сам механизм судебной реализации выстраивался без прочного теоретического фундамента.

Делается вывод, согласно которому наблюдается устойчивая тенденция к сокращению числа обращений хозяйствующих субъектов в арбитражные суды с исками о возмещении убытков, причиненных проведением контрольно-надзорных (административных) мероприятий. Следует в полной мере применять

досудебные процедуры урегулирования споров, в качестве одной из основных форм защиты прав субъектов предпринимательства. При этом следует исходить из ключевой роли судьи по разрешению дела в результате применения примирительных процедур в случаях, когда стороны имеют право прекратить процесс и обратиться к процедуре медиации. Суд обязан предложить сторонам использовать процедуру медиации. В этих целях при подготовке дела к судебному разбирательству необходимо неукоснительно соблюдать положения АПК РФ о разъяснении сторонам их права на обращение за содействием к посреднику, в том числе к медиатору.

**Глава 3 «Совершенствование механизма защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»** посвящена изучению тенденций развития законодательства, регламентирующего осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в области предпринимательской деятельности в целях обеспечения прав и законных интересов предпринимателей.

В параграфе 3.1 «Актуальные проблемы реализации защиты прав субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в области предпринимательской деятельности и пути их решения» главы 3 «Совершенствование механизма защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» обозначены и исследуются проблемы реализации защиты прав субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в области предпринимательской деятельности.

В результате исследования научной литературы, материалов практики, аналитических данных обозначены две ключевые проблемы, связанные с реализацией защиты прав субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в области предпринимательской деятельности:

- проблема альтернативных санкций.
- проблема необоснованного привлечения предпринимателей к ответственности.

Отмечается, что в связи с вышеизложенным, представляется необходимым расширить сферу действия рассматриваемого Закона, и на законодательном уровне предусмотреть возможность его применения в отношении всех проверок, носящих административно-правовой характер, проводимых в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц государственными органами.

Параграф 3.2 «Зарубежный опыт проведения контрольно-надзорных мероприятий в сфере предпринимательской деятельности» главы 3 «Совершенствование механизма защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» освещает особенности государственного контроля предпринимательской деятельности за рубежом. Исследовано законодательное регулирование государственного контроля осуществления предпринимательской деятельности в зарубежных странах, в частности, в странах ЕС, США и Канады, ближнего зарубежья, изучены особенности органов, выполняющих функции государственного контроля и надзора в этой сфере.

Сравнительно-правовой анализ законодательного регулирования государственного контроля осуществления предпринимательской деятельности в зарубежных странах и Российской Федерации позволил автору сделать вывод, что существующие нормы отечественного законодательства упускают из правового поля ряд вопросов, нерешенность которых затрудняет его практическое применение

**Заключение** работы отражает основные выводы автора, сделанные в результате выполненного исследования.

Так, в ходе исследования определен вывод, что государственный контроль (надзор) за предпринимательской деятельностью – это

деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Новая модель осуществления государственного (муниципального) контроля будет содержать в себе:

— создание полноценной системы анализа и учета рисков (если сегодня риск-ориентированный подход применяется только в 34 видах контроля, то положения нового закона будут распространяться более чем на 200 видов госконтроля);

— закрепление принципов государственного контроля (надзора), муниципального контроля (законность и обоснованность, стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц, охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц, недопустимость злоупотребления правом, соблюдение охраняемой законом тайны, открытость и доступность информации об

организации и осуществлении контроля, оперативность при осуществлении госконтроля);

— более четкая систематизация контрольных (надзорных) мероприятий, их дифференциация на две группы – контрольные (надзорные) мероприятия со взаимодействием с контролируемыми лицами и без взаимодействия (к первым отнесены контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная и выездная проверки, ко вторым – наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование);

— формирование с 1 июля 2021 года специального электронного реестра видов контроля (надзора) (если вид контроля не будет указан в реестре, то станет невозможным проведение соответствующих контрольных мероприятий);

— расширение перечня профилактических инструментов (дополнительно к информированию и обобщению правоприменительной практики появятся такие меры, как стимулирование добросовестности, консультирование, профилактический визит и т. п.);

— систематизация видов контрольных (надзорных) действий (осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, инструментальное обследование, испытание, эксперимент, экспертиза и т. д.) и конкретизация их содержания;

— введение института независимой оценки соблюдения обязательных требований (предусмотрено, что плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении контролируемого лица в течение срока действия заключения о подтверждении соблюдения обязательных требований не проводятся, если иное не предусмотрено федеральным законом о виде контроля);

— внедрение механизма досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц (закреплена возможность подачи жалобы в электронном виде с

использованием единого портала госуслуг или региональных порталов госуслуг при сокращенных сроках рассмотрения и реагирования на жалобы);

— необходимость согласования выездных контрольно-надзорных мероприятий с органами прокуратуры (в первоначальной редакции проекта документа такое согласование предусматривалось только для выездной проверки и рейдового осмотра);

— закрепление права всех субъектов РФ (а не только городов федерального значения, как предполагалось изначально) устанавливать виды регионального контроля по предметам собственного ведения, а также утверждать положения о видах федерального контроля (надзора), осуществляемых в рамках переданных полномочий;

— предоставление Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и его общественным представителям или региональным бизнес-омбудсменам права присутствовать при проведении контрольно-надзорных мероприятий и т. д.

В период до 2024 года целевая модель будет внедряться по следующим направлениям: нормативно-правовое регулирование организации и проведения государственного контроля (надзора); проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований; применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора); оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности органов регионального государственного контроля (надзора) и др.

Предусматривается дополнительное законодательное закрепление основных направлений реформирования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, его совершенствования и повышения эффективности в системе государственного управления в целом, определение основных понятий, принципов осуществления контрольно-надзорной деятельности, внедрение управления рисками при осуществлении контрольно-надзорных полномочий, гарантий прав граждан и субъектов

предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Практика реализации положений законодательства позволяет выделить ряд проблем, требующих разрешения с целью защиты прав предпринимателей. Например, следует признать, что законодательство направлено не столько на защиту прав предпринимателей, сколько на охрану их прав, устанавливая превентивные меры по недопущению возможных нарушений.

Создание действенных механизмов государственной охраны и защиты прав предпринимателей, направленных на обеспечение развития малого и среднего предпринимательства в России, играет важную роль в установлении оптимального взаимодействия предпринимательства и государства.

Указанный федеральный закон не обеспечивает должного правового регулирования отдельных вопросов, что препятствует эффективному применению его норм. Ряд формулировок неоднозначны, что вызывает определенные трудности в практическом использовании законодательных положений. Например, используется понятия «манипулирование рынком», но его значение не раскрывается, а вопрос об ответственности со ссылкой на УК РФ (в составе преступления предусматриваются действия) имеют место быть. Однако в федеральном законодательстве манипулирование рассматривается как бездействие, что свидетельствует о противоречии.

Следовательно, предприниматели оказываются в условиях, когда их деятельность напрямую зависит от усмотрения государственных (муниципальных) органов. Ситуация осложняется ещё и тем, что в государственных и муниципальных контрольно-надзорных органах существуют свои планы по привлечению к административной ответственности субъектов.

Анализ законодательства в данной области правоотношений показал, что имеющиеся нормы упускают из правового поля ряд вопросов,

нерешенность которых затрудняет его применение, а проблема ответственности должностных лиц должно быть уделено особое внимание.