

На правах рукописи

Бережной Юрий Сергеевич

**ЗАЩИТА ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)**

Специальность 12.00.03 – гражданское право;
предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва

2011

Работа выполнена на кафедре гражданского и предпринимательского права
Негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального
образования «Институт экономики и предпринимательства»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Парфененков Анатолий Петрович

**Официальные
оппоненты:** доктор юридических наук, профессор
Андреева Любовь Васильевна

кандидат юридических наук
Ханатаев Геннадий Данилович

Ведущая организация: Российский государственный
гуманитарный университет

Защита состоится «25» мая 2011 года в 11:00 часов на заседании
диссертационного совета Д.002.002.06 при Институте государства и права РАН по
адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и
права РАН.

Автореферат разослан «23» апреля 2011 г.

Ученый секретарь диссертационного
совета, кандидат юридических наук

И.Н. Лукьянова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одной из существенных особенностей общественных отношений в сфере осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации является то, что они регулируются нормами, как публичного, так и частного права. Ряд ключевых норм, регламентирующих предпринимательскую деятельность, содержится в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ). В отличие от ряда зарубежных государств (Украина, ФРГ, Франция, Испания, Португалия и другие) такие нормы помещены в ГК РФ наряду с другими нормами об имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношениях, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Следствием этого является то, что порой защита прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности оказывается недостаточно эффективной из-за сложности применения частноправовых конструкций к отношениям, воспринимаемым в качестве исключительно публично-правовых.

С точки зрения обеспечения принципа законности в сфере предпринимательской деятельности острой проблемой остается соблюдение законодательства органами исполнительной власти и их должностными лицами. Как показывает анализ правоприменительной, в том числе судебной практики, нарушения требований закона, обусловленные различными субъективными и объективными причинами, нередко встречаются в деятельности указанных органов. Осуществление контрольно-надзорных мероприятий с нарушением требований законодательства может повлечь для юридического лица или индивидуального предпринимателя имущественные и неимущественные потери в виде штрафных санкций, взыскания недоимок, приостановления деятельности, недополучения доходов, умаления деловой репутации и других неблагоприятных последствий.

Между тем, на современном этапе развития российской экономики субъекты предпринимательской деятельности нуждаются в создании условий, которые бы обеспечили им возможность нормального развития в условиях взаимного партнерства и сотрудничества с государством. Однако в отношениях между государством и бизнесом отмечается наличие серьезных проблем, в том числе и правового характера. Ряд из них связан с односторонним применением тех или иных методов государственного воздействия и недооценкой их комплексного, взаимосвязанного использования. Еще одна проблема выражается в недостаточном разграничении, как в доктрине, так и в правотворческой и правоприменительной деятельности, способов государственного управления, регулирования и контроля. Кроме того, далека от совершенства система методов воздействия государства на рыночный сектор экономики с учетом состояния объекта, на изменение динамики которого они рассчитаны. В результате не всегда соразмерно объективным условиям и общественным потребностям корректируется объем и характер государственного регулирования: от существенного ограничения самостоятельности субъектов предпринимательской деятельности до самоустранения государства из некоторых сегментов рынка.

Кардинальные изменения в осуществлении контроля за предпринимательской деятельностью вытекают из новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, что обуславливает и существенное обновление нормативной правовой основы их деятельности.

При исследовании вопросов защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) следует исходить не только из необходимости углубления теоретических подходов к решению поставленной задачи, но и решения прикладных проблем с тем, чтобы выработать на этой основе комплекс предложений по совершенствованию действующего законодательства.

В связи с изложенными обстоятельствами исследование способов защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при реализации контрольно-надзорными органами государства в отношении них публично-властных полномочий представляется актуальным.

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

Предмет исследования составляют система закрепленных в законодательстве Российской Федерации правовых средств защиты законных интересов и субъективных прав участников предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора), теоретические подходы к их исследованию и практика реализации соответствующих норм гражданского законодательства в современных условиях.

Степень разработанности темы. Правоотношения, складывающиеся в сфере контрольно-надзорной деятельности государства, являлись предметом рассмотрения таких авторов, как В.П. Беляев, Я.А. Гейвандов, В.М. Горшенев, И.Б. Шахов, Л.А. Николаева, А.В. Филатова.

Вопросы защиты деловой репутации и компенсации морального вреда разрабатывались в работах А.Л. Анисимова, О.В. Кузнецовой, М.Н. Малеиной, Л.В. Смолиной, Л.В. Ульяновой, А.М. Эрделевского.

Анализ законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) предпринимался в трудах А.Н. Борисова, Я.Е. Парция, О.В. Плешаковой, А.Н. Королева, А.В. Чуряева.

Тем не менее, теоретические и прикладные аспекты использования правовых механизмов при защите прав субъектов предпринимательской деятельности как участников публичных правоотношений на сегодняшний

день не получили должного освещения в специальных монографических исследованиях; разработанность обозначенной проблематики далека от завершения. Отчасти это объясняется качественным обновлением содержания исследуемых правоотношений в новейший период развития права, а также относительной новизной законодательной базы о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и, как следствие, незначительным объемом правоприменительной практики.

В представленном исследовании проблемы реализации способов защиты прав субъектов предпринимательской деятельности рассматриваются в контексте публичной деятельности органов государственного контроля (надзора).

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в разработке теоретических проблем, связанных с использованием способов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении в отношении них контрольно-надзорных функций органами государственной власти, а также в выработке положений, направленных на совершенствование правового механизма защиты субъективных прав участников предпринимательской деятельности.

Реализация указанной цели потребовала решения следующих взаимосвязанных задач:

– определение сущности, признаков, содержания и роли контрольно-надзорной деятельности в системе государственного регулирования предпринимательской деятельности;

– историко-правовой и сравнительно-правовой анализ российского законодательства о государственном контроле (надзоре) в сфере предпринимательства и о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при его осуществлении;

– характеристика правового механизма обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора);

– установление сущности и содержания права на защиту субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора);

– систематизация и характеристика правовых принципов защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора);

– исследование правового механизма возмещения имущественного вреда субъектам предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора);

– установление особенностей защиты деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора);

– формулирование предложений в части совершенствования действующего законодательства в рамках предмета диссертационного исследования.

Теоретической основой исследования послужили труды ученых по предпринимательскому праву: Т.Е. Абовой, В.К. Андреева, Л.В. Андреевой, В.С. Белых, Е.П. Губина, И.В. Ершовой, М.И. Клеандрова, В.В. Лаптева, В.С. Мартемьянова, Н.И. Михайлова, Ю.К. Толстого, С.Н. Шишкина и других.

В работе использованы труды А.Б. Венгерова, Г.А. Гаджиева, А.Д. Керимова, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсесянца, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, а применительно к проблемам реализации контрольно-надзорной функции государства: А.Н. Борисова, Н.Д. Бровкина, А.П. Гуляева, В.М. Горшенева, Я.Е. Парция, И.Б. Шахова и других.

Методологическая база исследования. Многогранная и сложная природа правоотношений, связанных с защитой прав субъектов предпринимательской деятельности при реализации контрольно-надзорной функции государства требует применения совокупности научных методов. К ним относятся всеобщие: материалистический и диалектический методы; общенаучные: системный, функциональный, методы анализ и синтеза, структурный, статистический, лингвистический, методы аналогии и комплексного подхода к изучаемым явлениям и закономерностям; специальные методы юридических наук: формально-правовой, сравнительно-правовой, историко-правовой, нормативно-логический, метод изучения судебной практики и другие.

Нормативную правовую базу диссертации составили: Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты ряда ведомств Российской Федерации по вопросам осуществления контрольно-надзорной деятельности и защиты прав субъектов предпринимательской деятельности; а также международные правовые акты и нормативные правовые акты ряда зарубежных государств.

Эмпирическая основа исследования представлена материалами практики Конституционного Суда Российской Федерации, арбитражных судов и иных субъектов, осуществляющих правоприменительную деятельность. Оценке состояния действующего законодательства в части правового механизма защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора) способствовало знакомство с практическими проблемами, возникающими в деятельности отдельных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Научная новизна исследования заключается в выявлении сущности, содержания и особенностей реализации права на защиту субъектов

предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора). В работе проведен анализ сущности, признаков, классификации, места и значения контрольно-надзорной деятельности в системе государственного управления жизнью общества в целом и государственного регулирования предпринимательской деятельности, в частности. Выстроена система нормативно-правовых актов по вопросам контрольно-надзорной деятельности федеральных органов государственной власти, в целом, и подсистема законодательства о защите прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) как ее структурный элемент. Нормы законодательства о защите имущественных и неимущественных прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) предлагается рассматривать в качестве субинститута в рамках института защиты прав предпринимателей.

Осуществлена систематизация правовых принципов защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора). Выявлены особенности правового механизма возмещения имущественного и репутационного вреда, причиненного субъектам предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора). Сформулировано авторское определение вреда, причиненного субъектам предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора).

Научная новизна нашла отражение в положениях, выносимых на защиту.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В работе предложено определение защиты прав субъектов предпринимательства как инструмента, направленного на оптимизацию вмешательства государства в регулирование экономических процессов и обеспечение конституционного принципа свободы экономической

деятельности. Способы защиты прав предпринимателей лежат, главным образом, в сфере частного права и реализуются в соответствии с волеизъявлением предпринимателя, а основанием для их применения в связи с осуществлением мер государственного контроля (надзора) как функции государства, регулируемой нормами публичного права, служат правонарушения, возникающие в ходе такого контроля (надзора).

2. Исходя из этого, аргументирована позиция, по которой защиту прав субъектов предпринимательства, с учетом содержания соответствующих правоотношений и их подчинения нормам публичного и частного права, следует отнести к предмету регулирования предпринимательского права. В результате проведенного анализа указанных правоотношений сделан вывод о том, что посвященные такой защите нормы отвечают принятым в правовой науке критериям института права; при этом правовые нормы, регламентирующие защиту имущественных и неимущественных прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) образуют субинститут в пределах указанного общего правового института.

3. Закрепляющий данный субинститут Федеральный закон №294-ФЗ от 26.12.2008 г., посвященный защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в перспективе должен составлять основу законодательства о защите прав предпринимательских структур, однако в настоящее время сфера его действия неоправданно ограничена и вне пределов его действия остаётся ряд важных разновидностей контроля и надзора.

В связи с этим в диссертации предложен вариант двухэтапного совершенствования законодательной базы о защите прав предпринимателей в ходе контроля (надзора). На первом этапе целесообразно распространить

принципы такого контроля и надзора, сформулированные в названном Законе, на все их разновидности.

На втором этапе следовало бы принять единый закон, в котором наряду с положениями, общими для всех видов контроля (надзора), была бы отражена специфика отдельных его видов.

4. Исходя из конституционных целей по созданию максимально благоприятных условий для функционирования экономической системы в целом, оптимизации государственного регулирования экономики, одним из основополагающих принципов защиты прав предпринимателей при осуществлении контрольных мероприятий должно стать положение о нечинении контрольными органами препятствий к деятельности проверяемых организаций в ходе проведения таких мероприятий.

Названный принцип, получив развитие в судебной практике применительно к возмещению причиненных убытков, мог бы стать эффективным инструментом защиты прав коммерческих структур.

5. Проведенное исследование, включая анализ сложившейся судебной практики, привело к выводу о том, что правовой механизм, обеспечивающий принятие контрольными органами решений о проведении внеплановых выездных проверок, по-прежнему предоставляет слишком широкий простор для организации таких проверок. Последние могут быть назначены, в т.ч. по обращениям граждан о нарушении любых прав потребителей.

В работе предложено ограничить возможность проведения проверок данного вида сообщениями граждан о грубых нарушениях их прав как потребителей под условием обязательного согласования внеплановой проверки с органами прокуратуры.

6. В диссертации сделан вывод о том, что под вредом, причиненным субъекту предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении него государственного контроля (надзора), следует понимать отрицательные последствия как действий, так и решений органа

государственного контроля (надзора) и (или) его должностного лица, которые выражаются в умалении имущественных или неимущественных прав юридического лица или индивидуального предпринимателя. При этом вред следует рассматривать как комплексное понятие, включающее в себя имущественный вред, который выражается в убытках, а также неимущественный, в данном случае так называемый репутационный вред.

7. В целях повышения уровня правовой защищенности такого нематериального блага субъектов предпринимательской деятельности как деловая репутация предлагается внести дополнение в пункт 1 статьи 22 Федерального закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, указав, что вред, причиненный юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям вследствие неправомерных действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля подлежит возмещению, включая как упущенную выгоду (неполученный доход), так и компенсацию за вред, причиненный деловой репутации юридического лица, индивидуального предпринимателя, за счет средств соответствующих бюджетов.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в том, что его выводы и положения могут быть использованы для дальнейшего развития учения о защите прав и законных интересов предпринимателей. Представленные в диссертации подходы к пониманию специфики применения способов защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) вносят определенный вклад в развитие ряда институтов предпринимательского права Российской Федерации.

Практическая значимость результатов исследования. Результаты исследования могут быть использованы при разработке нормативных правовых актов в сфере защиты прав субъектов предпринимательской

деятельности при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора). Сформулированные в исследовании положения могут применяться при проведении дальнейших научных исследований по данной проблематике, для разработки учебных пособий и методических рекомендаций, в том числе для практической деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Апробация результатов работы. Теоретические выводы и положения диссертации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры гражданского и предпринимательского права Негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Институт экономики и предпринимательства», на заседании сектора предпринимательского права Института государства и права РАН; внедрены в практическую деятельность юридической фирмы Marks&Sokolov. Обсуждение отдельных результатов исследования нашло отражение в публикациях и выступлениях по теме диссертации на Межвузовском круглом столе «Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций: аспекты гражданско-правового регулирования» (Санкт-Петербург, 15 апреля 2009 года); на XII Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2010» с элементами научной школы (Челябинск, 1 – 2 апреля 2010 года); на научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки и практики предпринимательского права» (Санкт-Петербург, 19 ноября 2010 года); на Международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (II Кутафинские чтения)» (1 декабря 2010 года).

Структура диссертации. Структура работы определена исходя из цели и задач научного исследования, с учетом избранной методологии научного анализа и логики изложения материала. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность работы, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяется цель и задачи, объект и предмет исследования, теоретическая, методологическая и эмпирическая основы работы, обосновываются ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Глава первая **«Защита прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора): общетеоретические подходы»** состоит из трех параграфов и посвящена теоретико-правовому анализу субъективного права на защиту участников предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора).

В параграфе первом **«Контроль и надзор в системе государственного регулирования предпринимательской деятельности»** характеризуется контрольно-надзорная функция государства в отношении субъектов предпринимательства в контексте государственной деятельности по управлению различными сферами общественной жизни, организационно-правовые формы реализации указанной государственной функции. Проводится разграничение понятий «государственное управление» и «государственное регулирование». Отмечается, что к сфере предпринимательских отношений более применима категория «государственное регулирование», исходя из принципа экономической и организационной свободы их субъектов.

При определении значения государственного регулирования в области предпринимательства делается вывод о том, что государственное регулирование предпринимательской деятельности необходимо как для

целей обеспечения реализации публичных интересов общества и государства, так и для создания наиболее благоприятных условий для функционирования бизнес-сообщества. Несмотря на отсутствие единообразия в подходах специалистов к определению «государственное регулирование», его содержательной составляющей, к соотношению его с иными понятиями одного с ними категориального ряда, законодатель активно использует термин «государственное регулирование» в законотворческом процессе. Указанное словосочетание используется в наименовании значительного числа законодательных актов.

В процессе государственного регулирования предпринимательской деятельности государство обращается к прямым и косвенным методам воздействия, при этом государственный контроль (надзор) за деятельностью предпринимателей относится к первой категории. Публичный контроль за деятельностью предпринимателей необходим, в первую очередь, для обеспечения соблюдения принципов осуществления экономической деятельности (законности, добросовестной конкуренции и т.д.).

В исследовании анализируются внутренние и внешние функции контроля; рассмотрен государственный надзор, его признаки, этапы, формы и методы осуществления. Формулируется определение надзора, под которым предлагается понимать особый вид государственной деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к ответственности. Исходя из предмета диссертационного исследования, автор сосредоточивает основное внимание на неперсонифицированном виде надзора.

Государственный контроль как самостоятельный вид публичного воздействия на предпринимательскую деятельность находит практическое выражение, получая во всех ветвях государственной власти организационно-правовое оформление в виде специальных органов. На сегодняшний день система контрольных и надзорных органов в Российской Федерации имеет сложную структуру и представлена разнообразными по правовому статусу и властным полномочиям государственными органами, большая часть которых реализуется в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Во втором параграфе **«Правовая регламентация защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора)»** осуществляется правовой анализ российского законодательства в области контрольно-надзорной деятельности государства и защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при ее осуществлении, который предваряется выяснением соотношения частно- и публично правового регулирования в исследуемой сфере общественных отношений. Последовательно обосновывается положение о том, что нормативная регламентация оснований, порядка, способов и форм защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении в отношении них мероприятий по государственному контролю (надзору) осуществляется в плоскости как публичного, так и частного права. В результате проведенного анализа делаются выводы об отраслевой принадлежности и месте указанных норм в системе российского права.

Действующее законодательство Российской Федерации определяет конкретные границы, за которыми полномочия государственных органов по вмешательству в повседневную деятельность хозяйствующих субъектов резко ограничиваются. Такое вторжение может осуществляться только в случаях нарушения норм действующего законодательства в области противопожарной безопасности, санитарных правил, экологии, социальной защиты, трудового законодательства и т.п.

В данном разделе работы с соблюдением принципа иерархичности осуществляется детальный анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, закрепляющих и регламентирующих систему правовых гарантий защиты субъективных прав и законных интересов участников предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора).

В системе права Российской Федерации впервые вопросы защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) получили специальную правовую регламентацию в форме Федерального закона от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (утратил силу). Действующий в настоящее время Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) входит в пакет законодательных актов, направленных на снятие излишних барьеров в сфере предпринимательства и составляет основу специального законодательства, посвященного регулированию отношений в связи с необходимостью защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

На настоящий момент можно констатировать наличие в законодательстве Российской Федерации относительно обособленной группы нормативных правовых актов, посвященных правовому регулированию анализируемых общественных отношений, то есть системы нормативно-правовых актов по вопросам контрольно-надзорной деятельности федеральных органов государственной власти и ее подсистемы – законодательство о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Помимо прочего в разделе формулируются авторские предложения, направленные на совершенствование законодательства в исследуемой области, включая положение о необходимости расширения сферы применения действующего Федерального закона №294-ФЗ.

В параграфе третьем **«Сущность и содержание права на защиту субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и правовые принципы его реализации»** исследуются правовая природа, особенности и принципы реализации права на защиту субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора); рассматривается соотношение понятий «защита права» и «охрана права»; с позиций теории юридических фактов квалифицируются неправомерные деяния контрольно-надзорных органов государства, которые вызывают необходимость обращения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к предоставленным им законодательством мерам защиты нарушенных прав.

Делается вывод о том, что комплекс прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, предоставленных им законодательством в связи с осуществлением в отношении них государственного контроля (надзора), произведен от полномочий, предоставленных надзирающим органам по проведению проверок и, по сути, является необходимой совокупностью средств, позволяющих обеспечить защиту прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении них контрольных (надзорных) мероприятий.

С учетом теоретического характера первого раздела исследования далее в параграфе осуществляется комплексный сравнительно-правовой анализ правовых принципов защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора). Отмечается, что правовые принципы в конкретной сфере правовых отношений реальны и достаточно эффективно проявляют себя лишь тогда,

когда они соответствующим образом утверждены государственной властью, что находит подтверждение в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора). Проведена систематизация указанных принципов, выделены следующие их группы: 1) принципы, направленные на обеспечение соблюдения контролирующими органами и их должностными лицами своей компетенции и полномочий, определенных в установленном порядке; 2) принципы, определяющие обязанности органов государственного контроля; 3) принципы, посвященные финансовым вопросам; 4) отдельно выделяется принцип презумпции добросовестности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). При рассмотрении последнего принципа делается вывод о том, что по существу презумпция добросовестности можно рассматривать по аналогии с презумпцией невиновности, действующей в административном и уголовном законодательстве.

Отмечается, что ни в ранее действовавшем законодательстве, ни в Федеральном законе № 294-ФЗ в число принципов защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) законодателем не включен основополагающий принцип для всех субъектов права – принцип законности. Учитывая, что данный принцип по своей сути является общеправовым, самостоятельное его выделение не представляется обоснованным. В области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственной контроля (надзора) данный принцип предлагается конкретизировать таким специфическим положением как нечинение контрольными органами препятствий к деятельности проверяемых организация при проведении контрольных мероприятий.

Вторая глава «Способы защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении

государственного контроля (надзора)» включает три параграфа и посвящена формированию целостного подхода к изучению данного явления, установлению соответствующего понятийного аппарата.

В первом параграфе **«Способы защиты гражданских прав: правовая характеристика»** проведен анализ международного и национального нормативного материала, судебных актов, теоретических концепций и взглядов ученых, посвященных проблеме реализации присущих частной сфере правового регулирования специфических норм о способах защиты нарушенных субъективных прав участников правоотношений.

Подвергаются исследованию, научному осмыслению и критической оценке взгляды ученых на понятие и содержание правовой категории «способы защиты права» и основные подходы к их классификации. Отмечается, что хотя статья 12 ГК РФ называется «Способы защиты гражданских прав», она содержит лишь перечень способов, не указывая, что следует понимать под самим способом защиты таких прав. Для восполнения данного пробела предлагается дополнить статью 12 ГК РФ абзацем первым следующего содержания: «Способ защиты гражданских прав – это предусмотренная законом, иными правовыми актами либо договором материально-правовая мера, направленная на обеспечение неприкосновенности права, пресечение его нарушения либо восстановление (подтверждение) нарушенного (оспариваемого) права».

В научных и прикладных целях осуществлена классификация способов защиты прав по следующим критериям: 1) в зависимости от особенностей востребования и пределов действия; 2) в зависимости от уполномоченного субъекта, реализующего тот или иной способ защиты; 3) в зависимости от цели и результата, на который направлено применение того или иного способа защиты; 4) в зависимости от оснований применения, принципов реализации, социального назначения и выполняемых функций. В рамках классификации по четвертому критерию особое внимание уделяется

изучению правовых категорий «меры защиты» и «меры ответственности», а также их разграничению. В частности, отмечается, что для мер ответственности необходимо наличие состава правонарушения, в то время как основанием для применения мер защиты является противоправное поведение. Также меры защиты и меры ответственности различаются по правовым формам их проявления при регулировании соответствующих правоотношений.

Делаются выводы относительно применимости тех или иных способов защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора), выделяются особенности реализации таких способов на практике.

Отмечается, что признание недействительным ненормативного акта органа государственного контроля (надзора) является важной мерой предупредительного характера, так как, с одной стороны, она пресекает уже возникшее нарушение, а с другой – устраняет возможность возникновения правонарушений в будущем. Меры юридической ответственности являются наиболее серьезной мерой государственно-принудительного порядка. Так, в статье 16 ГК РФ в качестве меры защиты особо указано возмещение убытков, причиненных государственными органами и органами местного самоуправления.

Во втором параграфе **«Возмещение имущественного вреда при осуществлении государственного контроля (надзора)»** уделяется внимание основному способу защиты имущественных прав участников предпринимательской деятельности, а именно – возмещению вреда. Отмечается, что правовые нормы об ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, находятся в неразрывном единстве с общими нормами о деликтной ответственности; соотносятся как особенное с общим.

В работе предлагается авторское определение вреда, причиненного субъекту предпринимательской деятельности, с учетом специфики деятельности по осуществлению государственного контроля (надзора). При этом вред предлагается рассматривать как комплексное понятие, включающее в себя имущественный вред, который выражается в убытках, а также неимущественный, в данном случае так называемый репутационный вред.

На основе результатов научных разработок российских правоведов и с учетом материалов арбитражной практики диссертант детально исследует правовой механизм возмещения имущественного вреда, причиненного субъектам предпринимательской деятельности при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора), который включает в себя, в том числе, условия наступления ответственности. Выделяются и анализируются общие и специальные условия ответственности органов государственного контроля (надзора).

Подчеркивается, что в силу того, что регулирование деятельности органов государственного контроля (надзора), осуществляется, в первую очередь, не гражданским законодательством, а нормами отраслей публичного права, противоправным поведением должно признаваться лишь при нарушении норм публичного права, так как правонарушение происходит в результате осуществления властной деятельности. Вместе с тем, если в процессе осуществления своих публичных полномочий органом государственного контроля (надзора) нарушено субъективное право участника предпринимательской деятельности, защита которого может осуществляться только частноправовыми способами, то присутствует противоправность в сфере частного права, и возмещение вреда при совершении данных правонарушений производится на основании норм ГК РФ. То есть способы защиты прав предпринимателей лежат, главным образом, в сфере частного права и реализуются в соответствии с

волеизъявлением предпринимателя, а основанием для их применения в связи с осуществлением мер государственного контроля (надзора) как функции государства, регулируемой нормами публичного права, служат правонарушения, возникающие в ходе осуществления такого контроля (надзора).

В данном параграфе дискутируется вопрос о том, необходимо ли для предъявления требования о возмещении имущественного вреда предварительное судебное признание недействительным акта (действия, бездействия) государственного органа; анализируются различные подходы к решению данного вопроса, предлагаемые как доктриной, так и судебной практикой. Установив, что имеются в наличии условия для возмещения вреда, суд должен удовлетворить требование о его возмещении независимо от признания акта недействительным. Такое полномочие суда основано на норме части 2 статьи 120 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта власти закону, принимает решение в соответствии с законом. Вместе с тем предварительное признание властного акта недействительным может быть полезным для потерпевшего. Таким образом, предварительное признание недействительным акта власти является целесообразным, но не обязательным условием предъявления требования о возмещении вреда.

Третий параграф **«Защита деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора)»** посвящен непростой теоретической и практической проблеме в рамках рассматриваемой темы, а именно – защите такого нематериального блага, как деловая репутация субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора).

С использованием семантического, логического, системного и функционального методов научного исследования выявляются правовая природа и содержание таких категорий, как «деловая репутация», «доброе имя», «моральный вред», «репутационный вред». Устанавливается, что в состав комплекса субъективных прав участников предпринимательской деятельности входит такое неимущественное благо как деловая репутация, которой может быть нанесен ущерб в результате незаконных действий государственных органов и должностных лиц, осуществляющих контрольные (надзорные) функции. Право на положительную деловую репутацию является неотъемлемым правом любого коллектива или организации, а нарушение таких прав наносит не только моральный вред, но и материальный ущерб.

В случае, когда юридическое лицо и индивидуальный предприниматель не согласны с оценками, даваемыми их деятельности органами государственного контроля (надзора), они вправе защищать свою деловую репутацию путем обращения в арбитражные суды. Если сведения, порочащие деловую репутацию, распространены в средствах массовой информации, они должны быть опровергнуты в тех же средствах массовой информации. Если указанные сведения содержатся в документе, исходящем от организации, такой документ подлежит замене или отзыву. Порядок опровержения в иных случаях устанавливается судом.

В качестве еще одного способа защиты неимущественных прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) выступает компенсация вреда, причиненного его деловой репутации, в денежной форме. Возможность, основания и порядок применения данного способа защиты в отношении юридических лиц является спорным в современной науке и неоднозначно трактуется судебной практикой. В частности, противоречива позиция высших судебных инстанций по вопросу о том, может ли моральный вред

компенсироваться юридическому лицу. По мнению автора, следует поддержать правоприменителя, использующего применительно к защите деловой репутации понятие не морального, а репутационного вреда, объективными последствиями которого являются утрата деловых возможностей, изменение общественного мнения и т.п. Кроме того, практика Европейского суда по правам человека в целом признает возможность компенсации неимущественного вреда, причиненного юридическому лицу распространением дискредитирующих сведений. В связи с неоднозначными оценками такого явления как возмещение репутационного вреда, предлагается внести определенные дополнения в законодательство, направленные на закрепление данного способа защиты прав субъектов предпринимательской деятельности.

В **заключении** подводятся итоги исследования, формулируются выводы, намечаются перспективы дальнейшей работы над рассматриваемой темой.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для публикации результатов диссертационных исследований

1. Бережной Ю.С. К вопросу о месте государственного контроля (надзора) в системе государственного регулирования предпринимательской деятельности // Мир экономики и права. 2010. № 3. (0,7 п.л.)

2. Бережной Ю.С. О правовой сущности и классификации способов защиты гражданских прав // Мир экономики и права. 2010. № 4. (0,4 п.л.)

Статьи, тезисы докладов и сообщений на научных конференциях и семинарах, опубликованные в иных изданиях

3. Бережной Ю.С. О принципах защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) подразделениями МЧС России // Право и безопасность Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России. 2010. № 2 [15]. (1,0 п.л). (в соавторстве).

4. Бережной Ю.С. Из истории правового регулирования государственного контроля за соблюдением субъектами предпринимательской деятельности требований безопасности // Актуальные проблемы права России и стран СНГ-2010: Материалы XII Междунар. науч.-практич. конф. с элементами научной школы. В 6 частях. Часть III. Гражданское и предпринимательское право. Гражданский и арбитражный процесс. Информационное право (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 1-2 апреля 2010 г.) – Челябинск, 2010. (0,4 п.л.).

5. Бережной Ю.С. К вопросу о защите деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) // Сборник материалов Евразийского форума, 17-21 мая 2010 года. Ч. 2. – СПб.: МИЭП, 2010. (1,0 п.л).

6. Бережной Ю.С. О вопросах защиты прав субъектов предпринимательской деятельности в контексте обеспечения безопасности при подготовке и проведении Олимпийских игр в г. Сочи // Сборник материалов научно-практической конференции «Сервис безопасности при подготовке и проведении Олимпийских игр в г. Сочи в 2014 году», 2-3 декабря 2010 года. – СПб.: Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России, 2010. (0,5 п.л.)

7. Бережной Ю.С. Защита прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора): публично-правовые и частноправовые аспекты // Право и безопасность Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России. 2010. № 4. (0,75 п.л).