

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»**

*На правах рукописи*



**КОРЯКИНА  
Кристина Геннадьевна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ  
В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

12.00.14 — Административное право; административный процесс

Диссертация  
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**  
доктор юридических наук, профессор  
**Кононов Павел Иванович**

**Нижний Новгород – 2021**

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....</b>	<b>25</b>
§ 1. Понятие, виды и содержание гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, подлежащих реализации и защите в административном порядке .....	25
§ 2. Административно-правовой порядок обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности: понятие и основные черты ...	53
§ 3. Административно-правовой порядок обеспечения защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности: понятие и основные черты .....	78
<b>ГЛАВА II. ОТДЕЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....</b>	<b>109</b>
§ 1. Государственная регистрация субъектов, объектов в сфере предпринимательской деятельности .....	109
§ 2. Лицензирование и выдача иных специальных разрешений в сфере предпринимательской деятельности .....	135
§ 3. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательской деятельности .....	160
§ 4. Административно-правовое обжалование решений, действий (бездействия) органов публичной администрации, физических и юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности .....	184
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>219</b>
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>224</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы исследования.** Государство, являясь особым участником экономических отношений, выступает, с одной стороны, как властивующий субъект, осуществляя нормативно-правовое регулирование хозяйственной деятельности, контроль (надзор) за выполнением и соблюдением субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности нормативных требований, охрану и защиту прав последних, с другой – как равноправный хозяйствующий субъект в лице своих уполномоченных органов.

В условиях кризисных явлений в мировой и национальной экономике на первый план выходит административно-управленческая функция государства. Так, важной составляющей устойчивого социально-экономического развития любого государства является национальное хозяйство, где государством созданы условия высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность населения, благоприятный инвестиционный климат, способствующий привлечению средств зарубежного капитала в экономику страны.

Достижению указанных результатов в Российской Федерации может способствовать множество факторов, среди которых важными, по мнению автора настоящей работы, являются развитая система правового регулирования и эффективные механизмы правоприменения в области реализации, охраны и защиты прав хозяйствующих субъектов, устранение административных барьеров и обеспечение эффективности системы государственного управления в сфере предпринимательской деятельности.

Определяющей в этом отношении является Конституция Российской Федерации, положения которой задают исходные данные для последующего законодательного регулирования и развития всех возникающих в государстве общественных отношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской деятельности. Конституция обязывает государство:

соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (статья 2); гарантировать единство экономического пространства, свободу экономической деятельности и поддержку конкуренции (статьи 8, 34); исходить из того, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл применения законов и деятельности исполнительной власти, а также местного самоуправления (статья 18); гарантировать государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 45); учитывать то, что ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55). Согласно Конституции регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации (пункт «в» статьи 71), к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесена лишь защита прав и свобод человека и гражданина (подпункт «б» статьи 72); Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан, содействует развитию предпринимательства (подпункты «е», «е.3» части 1 статьи 114).

Во многом указанные конституционные положения адресованы прежде всего органам исполнительной власти и их должностным лицам, которые в процессе своей административной деятельности должны обеспечивать всеми законодательно предусмотренными способами соблюдение и защиту прав и свобод физических и юридических лиц.

В настоящее время многие гражданские права, связанные с предпринимательством, несмотря на общий принцип непосредственного действия прав и свобод (статья 18 Конституции Российской Федерации), требуют для своего воплощения в действительность содействия со стороны органов исполнительной власти и иных органов публичной администрации посредством принятия индивидуальных ненормативных правовых актов, совершения определенных административных действий. Так, осуществление права на занятие предпринимательской деятельностью сопряжено с необходимостью

государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя. Реализация права на занятие отдельными видами предпринимательской деятельности (например, управление многоквартирными домами, оказание услуг связи) либо совершение отдельных действий в сфере предпринимательства (добыча полезных ископаемых, экспорт (импорт) товаров, строительство (реконструкция) объектов капитального строительства и ввод их в эксплуатацию) предусматривает прохождение предпринимателем процедур получения специальных разрешений (лицензий) либо иных разрешений, не являющихся лицензиями. Осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности также связано с приобретением предпринимателем специального гражданско-правового статуса (гарантирующий поставщик, территориальная сетевая организация, единая теплоснабжающая организация). Имущественной основой предпринимательства выступает право собственности (на объекты недвижимого имущества, объекты интеллектуальной собственности), для которого необходима государственная регистрация.

Во всех перечисленных ситуациях деятельность органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов помимо того, что она имеет публично-правовые цели (правоохранительные, контролирующие, фискальные, учетные), направлена также на обеспечение реализации гражданских прав субъектов предпринимательства.

В случаях нарушения закона со стороны административно-публичных органов, их должностных лиц либо невозможности самостоятельного осуществления хозяйствующими субъектами принадлежащих им гражданских прав по причине создания незаконных препятствий со стороны иных лиц государством наряду с судебным порядком предусмотрен административный (внесудебный) порядок защиты прав, действие которого также призвано способствовать обеспечению восстановления нарушенных прав в сфере предпринимательства.

Оба обозначенных порядка входят в систему государственной защиты прав. Несомненно, более универсальным порядком является судебная защита

гражданских прав, административный порядок может применяться лишь в отдельных установленных законом случаях. В то же время, по данным судебной статистики, в последние годы наблюдается неуклонный рост числа исков (заявлений), поступающих от физических и юридических лиц на разрешение в федеральные арбитражные суды<sup>1</sup>, что, безусловно, влияет на качество рассмотрения дел, и это в свою очередь отражается на состоянии защиты субъективных гражданских прав граждан и организаций.

В таких условиях только судебная система не сможет справиться со стоящей перед ней задачей защиты нарушенного права. В этой связи особое значение приобретает административный порядок защиты гражданских прав хозяйствующих субъектов, который при соответствующей организации способен в необходимой степени обеспечить восстановление нарушенного права и пресечение нарушающих его действий<sup>2</sup>.

В последнее время очевидна тенденция возрастания роли рассматриваемого порядка защиты нарушенных прав. В частности, федеральным законодателем были введены обязательный досудебный порядок обжалования решений регистрирующих органов об отказе в государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, институт внесудебного обжалования (пересмотра) решений и предписаний антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства. В настоящее время проводится эксперимент по досудебному обжалованию решений при проведении мероприятий по контролю рядом контрольно-надзорных органов, действий (бездействия) их должностных лиц. В целях оперативного решения вопросов в этой области государством развиваются электронные сервисы: портал

---

<sup>1</sup> В 2015 году в арбитражные суды субъектов Российской Федерации поступило – 1 661 220 заявлений, в 2016 – 1 696 796, в 2017 – 1 950 914, в 2018 – 2 099 517, в 2019 – 2 123 920, в первом полугодии 2020 года – 812 590. См.: Данные судебной статистики // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 23.01.2021).

<sup>2</sup> Например, с 22.08.2014 был введен обязательный досудебный порядок обжалования в порядке подчиненности решений территориального регистрирующего органа об отказе в государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что, как следует из анализа данных судебной статистики, позволило почти вдвое сократить число споров в федеральных арбитражных судах об обжаловании таких решений. Так, если в 2014 году в арбитражные суды Российской Федерации поступило 1076 заявлений об обжаловании отказа в государственной регистрации юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, из них 435 заявлений было удовлетворено, то в 2015 году количество таких заявлений составило 629 (удовлетворено – 164). См.: Там же (дата обращения: 23.01.2021).

государственных и муниципальных услуг, электронные приемные органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов, цифровая платформа для работы с обращениями предпринимателей «ЗаБизнес.РФ».

С учетом изложенного представляется необходимым проведение всестороннего (комплексного) изучения административно-правовых порядков обеспечения реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательства, образующих их содержание административных процедур в целях решения возникающих в рамках функционирования таких порядков организационно-правовых проблем. Эти обстоятельства и предопределили выбор темы диссертационного исследования и обусловили ее актуальность.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Рассматриваемая тема исследования многогранна, и отдельные ее аспекты уже становились предметом научного осмысления.

Общетеоретический подход к обозначенному выше проблемному полю представлен в научных работах С.С. Алексеева, Н.Г. Александрова, С.Н. Братуся, В.В. Бутнева, Н.В. Витрука, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Ю.С. Решетова, В.А. Сапуна и ряда других авторов.

Изучению вопросов реализации и защиты гражданских прав в гражданско-правовом аспекте и в его соотношении с административно-правовым регулированием посвящены исследования ученых-цивилистов: С.И. Аскназия, Е.В. Вавилина, В.П. Грибанова, О.А. Красавчикова, О.А. Кузнецовой, В.Ф. Яковлева и др.

С процессуальных позиций вопросы административно-правовой защиты гражданских прав исследовались в трудах А.Т. Боннера, П.Ф. Елисейкина, В.П. Воложанина, В.Т. Квиткина, Е.В. Михайловой, М.К. Сулейменова, Д.М. Чечота, М.С. Шакарян и других представителей науки гражданского процесса.

В теории предпринимательского права изучением отдельных элементов административно-правового регулирования предпринимательской деятельности

занимались такие ученые, как В.С. Белых, Е.П. Губин, И.В. Ершова, П.Г. Лахно, О.М. Олейник, О.С. Соболь, К.Ю. Тотьев, В.В. Тониян, О.С. Троценко и др.

В науке административного права изучению отдельных вопросов реализации и защиты в административно-правовом порядке прав физических лиц и организаций посвятили свои работы Д.Н. Бахрах, К.Г. Булатов, А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.В. Мартынов, Ю.Н. Мильшин, В.И. Новоселов, А.Ф. Ноздрачев, Д.В. Осинцев, Б.В. Россинский, В.И. Солдатова, Е.И. Спектор, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, М.Е. Харитонов, А.Д. Черкесов, В.В. Яскевич и др.

Вместе с тем в науке отечественного административного права не рассматривались в качестве административно-правовых способов защиты гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности государственный контроль (надзор) и административная ответственность. Эти институты, как правило, позиционируются в качестве средств государственно-принудительного воздействия в отношении физических и юридических лиц, а не в качестве средств защиты их прав.

Кроме того, несмотря на наличие ряда научных работ, связанных с исследованием института административно-правовой реализации и защиты гражданских прав, а также его отдельных элементов, комплексного изучения такого института применительно к гражданским правам в сфере предпринимательской деятельности, реализуемым и подлежащим защите в административном порядке, не проводилось.

**Цель и задачи исследования.** Цель научной работы состоит в комплексном теоретическом обосновании положений об административно-правовом порядке обеспечения реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, на основе которых возможно не только систематизировать и обобщить накопленные по данной теме научные знания, но и выработать практические предложения (рекомендации) с целью совершенствования нормативного регулирования применения норм административного и административно-процессуального права в указанной сфере.

Достижение поставленной цели в полной мере зависит от решения следующих основных задач исследования:

- определить понятие, выявить содержание и классификационные признаки гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, подлежащих реализации и защите в административном порядке;
- сформулировать понятие и выделить основные черты административно-правового порядка обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности;
- определить понятие и выделить основные черты административно-правового порядка обеспечения защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности;
- рассмотреть государственную регистрацию как способ обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности;
- проанализировать лицензирование и выдачу иных специальных разрешений как способ обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности;
- охарактеризовать государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательской деятельности с позиции реализации административного порядка защиты и восстановления гражданских прав хозяйствующих субъектов;
- раскрыть содержание административно-правового обжалования решений, действий (бездействия) органов публичной администрации, физических и юридических лиц в предпринимательской сфере как одного из способов защиты гражданских прав в данной сфере;
- сформулировать и обосновать предложения (рекомендации) с целью совершенствования нормативного регулирования административно-правового порядка реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательской активности, отдельных его сторон и направлений функционирования.

**Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся при реализации и защите во внесудебном административно-**

правовом порядке гражданских прав физических лиц и организаций в сфере предпринимательской деятельности.

**Предмет исследования** составляют содержащиеся в законодательстве Российской Федерации (в широком его понимании) *нормы гражданского права*, предусматривающие гражданские права в сфере предпринимательской деятельности, реализация и защита которых осуществляется во внесудебном административно-правовом порядке, *нормы административного и административно-процессуального права*, обеспечивающие такую реализацию и защиту, *правоприменительная практика* органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, судов по исследуемым вопросам, а также *складывающиеся тенденции в правовом регулировании административно-правовой реализации и защиты предпринимательских гражданских прав*.

**Методологическая основа исследования.** Для достижения цели настоящей работы и решения поставленных задач автором в совокупности использовались следующие методы исследования объективной действительности и познания: общенаучные (анализа и синтеза, дедукции и индукции, аналогии и описания, обобщения, диалектический метод), частнонаучные (формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный, статистический).

В частности, методы анализа и синтеза были применены при описании содержания исследуемого в рамках настоящей работы понятия административно-правового порядка реализации и защиты предпринимательских гражданских прав, его отдельных аспектов, связей, а также при выявлении возникающих в рамках такого порядка правоприменительных проблем. Использование методов дедукции и индукции позволило на основе понятий правореализации и защиты прав, разработанных общей теорией права и наукой гражданского права, сформулировать дефиниции административно-правового обеспечения реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности; на основе легальных дефиниций государственной регистрации применительно к отдельным ее видам – понятие государственной регистрации в сфере предпринимательской деятельности, а также провести классификацию

рассматриваемых в рамках темы правовых явлений. Методы аналогии и описания в значительной степени способствовали исследованию вопросов административно-правового обжалования решений, действий (бездействия) органов публичной администрации, физических и юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности, выработке предложений по совершенствованию такого способа защиты гражданских прав предпринимателей. Метод обобщения позволил сделать не только промежуточные (по результатам изучения отдельных вопросов темы) выводы, но и подвести итог проведенного исследования.

С помощью сравнительно-правового метода исследовались вопросы судебного и административного (внесудебного) порядков защиты гражданских прав, лицензирования и выдачи иных специальных разрешений в сфере предпринимательской деятельности.

Использование формально-юридического метода позволило рассмотреть государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательской деятельности с позиции одного из административно-правовых способов обеспечения защиты предпринимательских гражданских прав. Посредством системно-структурного метода изучались складывающиеся в рамках рассматриваемых порядков правоотношения, связи между отдельными их элементами.

Статистический метод позволил определить и оценить состояние и перспективы развития деятельности органов публичной администрации по реализации и защите предпринимательских гражданских прав.

Все указанные методы использовались комплексно, что обусловлено спецификой сущности предмета и объекта настоящей научной работы.

**Теоретическую базу диссертационного исследования** составляют научные и учебные работы в области общей теории права, конституционного, административного, административно-процессуального, гражданского, гражданского процессуального и арбитражного процессуального права по вопросам реализации и защиты гражданских прав, в том числе в сфере предпринимательской деятельности.

**Нормативная основа исследования.** Положения настоящей работы основываются на Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой каждому гарантируется право заниматься предпринимательской и иной экономической деятельностью (статья 34); права и свободы являются непосредственно действующими, определяя деятельность, в том числе, органов исполнительной власти и местного самоуправления (статья 18); каждый вправе обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33), защищать свои права и свободы всеми способами, предусмотренными законом (статья 45), а также на федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актах, регулирующих вопросы административно-правового обеспечения реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности.

**Эмпирическую базу исследования** составили:

— материалы правоприменительной практики органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (регистрирующих, налоговых, лицензирующих, антимонопольных и др.), связанной с административно-правовым обеспечением реализации и защиты гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности. В частности диссертантом изучено 165 материалов о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; 102 материала о государственном кадастровом учете и о государственной регистрации прав на недвижимое имущество; 46 материалов о лицензировании отдельных видов предпринимательской деятельности; 64 материала о предоставлении земельных участков для использования в предпринимательских целях; 75 материалов о выдаче разрешений на размещение рекламных конструкций; 31 материал о выдаче субъектам предпринимательской деятельности разрешений на строительство; 514 материалов о нарушениях антимонопольного законодательства; 653 материала о выдаче контрольно-

надзорными органами юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям предписаний об устранении нарушений действующего законодательства)<sup>3</sup>;

— судебные акты по делам о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, а также по делам о привлечении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности и об оспаривании решений административных органов о привлечении хозяйствующих субъектов к административной ответственности (изучено более 150 судебных актов);

— сводные статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ по делам, рассматриваемым федеральными арбитражными судами;

— размещенные на официальных сайтах органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов аналитические и статистические материалы по вопросам административно-правового обеспечения реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности;

— ежегодные доклады и аналитические материалы Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Российского союза промышленников и предпринимателей о результатах своей деятельности, содержащие, в том числе, оценку условий осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

**Научная новизна диссертационного исследования** обусловлена тем, что оно представляет собой одну из первых в современной российской науке административного права и процесса комплексных теоретико-прикладных работ, посвященных вопросам административно-правового обеспечения реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности. В диссертации на основе системного изучения действующего федерального законодательства, правоприменительной практики, статистических и аналитических материалов, соответствующей научной и учебной литературы

---

<sup>3</sup> Данные приведены по материалам судебных дел, рассмотренных Вторым арбитражным апелляционным судом в 2016-2020 годах.

автором предложена общая концепция административно-правового порядка обеспечения реализации и защиты гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности, выявлены и исследованы основные черты данного порядка, отдельные административно-правовые способы обеспечения реализации и защиты предпринимательских гражданских прав и сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в некоторые федеральные законы, регулирующие рассматриваемые правоотношения.

В ходе проведенного исследования получены следующие обладающие научной новизной результаты:

- определены понятие, содержание и классификационные признаки гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, подлежащих реализации и защите в административном порядке;
- раскрыты понятие и основные черты административно-правового порядка обеспечения реализации предпринимательских гражданских прав, выявлены и исследованы способы его реализации;
- сформулированы понятие и основные признаки административно-правового порядка обеспечения защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, выявлены и исследованы способы его реализации;
- обоснована необходимость разработки проекта Федерального закона «Об основах государственной регистрационной деятельности», предусматривающего и систематизирующего виды, основания и порядок осуществления государственной регистрации субъектов, объектов и фактов в сфере предпринимательской деятельности;
- выявлена необходимость нормативного закрепления в федеральном законодательстве правовых основ предоставления иных – не являющихся лицензиями – специальных разрешений в предпринимательской сфере;
- обоснованы роль и значение государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности как способа административно-правового обеспечения защиты гражданских прав хозяйствующих субъектов;

— раскрыто содержание административно-правового обжалования решений, действий (бездействия) органов публичной администрации, физических и юридических лиц в предпринимательской сфере и сформулировано предложение о расширении перечня органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которым предоставлено право рассмотрения жалоб одних хозяйствующих субъектов на решения, действия (бездействие) других хозяйствующих субъектов.

**На защиту соискателем выносятся следующие основные положения:**

1. Обоснован комплексный (межотраслевой) характер права на занятие предпринимательской деятельностью со значительным присутствием в правоотношениях, возникающих в связи с его реализацией и защитой административно-правовой составляющей. Это обусловлено необходимостью применения внесудебных административно-правовых способов обеспечения реализации и защиты гражданских прав, связанных с осуществлением физическими лицами и организациями предпринимательской деятельности.

2. Определен перечень гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, приобретение и осуществление которых требует нормативно установленного властного вмешательства органов исполнительной власти и иных органов публичной администрации (далее – административно-публичные органы) посредством использования ими определенных административно-правовых способов воздействия на соответствующие отношения: 1) общее право на занятие предпринимательской деятельностью (правовой статус субъекта предпринимательской деятельности); 2) право на приобретение специальных гражданско-правовых статусов в предпринимательских отношениях (статусы гарантирующего поставщика, единой теплоснабжающей организации и т.п.); 3) право на отдельные виды предпринимательской деятельности, осуществление которых требует получения специального административного разрешения (лицензии) (эксплуатация опасного производственного объекта, управление многоквартирными домами, оказание услуг связи и т.п.); 4) право на совершение отдельных действий в сфере предпринимательской деятельности, требующих

получения специального административного разрешения (строительство и реконструкция объектов капитального строительства, ввод их в эксплуатацию, экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров и т.п.); 5) право на пользование или управление с соблюдением установленного административного распорядительного или разрешительного порядка отдельными объектами (водными объектами, нестационарными торговыми объектами, объектами наружной рекламы и т.п.), территориями (акваториями), участками недр в целях осуществления предпринимательской деятельности; 6) право собственности на объекты недвижимости, объекты интеллектуальной собственности, используемые в ходе предпринимательской деятельности; 7) право на использование в случаях и в порядке, предусмотренных действующим законодательством, бюджетных денежных средств (субсидий) в целях осуществления предпринимательской деятельности.

Каждое из перечисленных прав приобретается и (или) осуществляется посредством использования специальных административно-правовых способов: распорядительного, регистрационного или разрешительного.

3. Под административно-правовым порядком реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности предложено понимать систему предусмотренных нормами административного и административно-процессуального права и применяемых в рамках определенных административных процедур административно-правовых способов воздействия на общественные отношения, складывающиеся между компетентными административно-публичными органами, с одной стороны, и физическими лицами и организациями, с другой, по поводу административного обеспечения приобретения, подтверждения и (или) использования последними предоставленных гражданско-правовыми нормами гражданских прав в целях удовлетворения потребностей в систематическом извлечении прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг.

4. Обосновано, что к административно-правовым способам обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности

необходимо относить: 1) государственную регистрацию (юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, прав на объекты недвижимого имущества (земельные участки, здания, помещения, сооружения), объектов интеллектуальной собственности (товарных знаков, наименований мест происхождения товаров, изобретений и т.п.), используемых в процессе предпринимательской деятельности, отдельных фактов, имеющих юридическое значение в сфере предпринимательства); 2) распорядительное (посредством прямого издания (принятия) на основании соответствующих обращений индивидуальных административных актов) предоставление специальных гражданско-правовых статусов в сфере предпринимательской деятельности и отдельных объектов (земельных участков, мест размещения нестационарных торговых объектов, мест размещения рекламных конструкций и т.п.), а также бюджетных денежных средств в целях их использования в предпринимательской деятельности, льгот и преференций); 3) разрешительное (посредством выдачи на основании соответствующих обращений лицензий и иных специальных разрешений) предоставление специальных гражданских прав на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности, совершение отдельных видов действий, создание и использование отдельных объектов в сфере предпринимательства (опасных производственных объектов, многоквартирных домов, участков недр и т.п.).

5. Предложено рассматривать административно-правовой порядок защиты гражданских прав в сфере предпринимательства как систему предусмотренных нормами административного и административно-процессуального права и применяемых в рамках определенных административных процедур административно-правовых способов воздействия на общественные отношения, складывающиеся между компетентными административно-публичными органами, с одной стороны, и физическими лицами и организациями, с другой, по поводу обеспечения административной (внесудебной) защиты гражданских прав последних в сфере осуществляющей ими предпринимательской деятельности,

нарушаемых иными физическими лицами, организациями, административно-публичными органами или их должностными лицами.

6. Аргументировано, что к административно-правовым способам обеспечения защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности необходимо относить: 1) административный контроль (надзор) и муниципальный контроль, направленные на обеспечение выявления и пресечения нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности, допускаемых иными хозяйствующими субъектами, и принятие мер по восстановлению нарушенных прав; 2) рассмотрение в административном (внесудебном) порядке жалоб субъектов предпринимательской деятельности на правовые акты, действия (бездействие) административно-публичных органов и их должностных лиц, а также на решения, действия (бездействие) других участников указанной деятельности и принятие административно-правовых мер, направленных на обеспечение восстановления нарушенных гражданских прав заявителей жалоб; 3) привлечение физических и юридических лиц, должностных лиц к административной ответственности за совершение административных правонарушений, нарушающих гражданские права физических лиц и организаций в сфере осуществления предпринимательской деятельности.

7. Предложено под регистрационным способом обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности понимать признание и подтверждение компетентными органами исполнительной власти специального правового статуса субъектов предпринимательства, их имущественных и неимущественных гражданских прав в указанной сфере, специального правового режима отдельных объектов, используемых при осуществлении предпринимательской деятельности, а также отдельных фактов, имеющих юридическое значение в ходе данной деятельности.

С целью обеспечения базовой нормативной регламентации отношений, складывающихся по поводу государственной регистрации, в работе обосновывается необходимость подготовки и принятия Федерального закона «Об основах государственной регистрационной деятельности», в структуре которого

следует предусмотреть отдельную главу, устанавливающую правовые основы осуществления государственной регистрации в сфере предпринимательской деятельности. В этой главе предложено сформулировать нормы, определяющие: понятие государственной регистрации в сфере предпринимательской деятельности; цели и задачи государственной регистрации в сфере предпринимательства; принципы государственной регистрации в сфере предпринимательской деятельности; субъекты, объекты и факты, подлежащие государственной регистрации в сфере предпринимательства; юридическое значение результатов государственной регистрации в сфере предпринимательства.

8. Обосновано положение о том, что разрешительный способ обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательства заключается в предоставлении компетентными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления юридическим лицам – коммерческим организациям – и индивидуальным предпринимателям специального гражданского права на осуществление отдельных, установленных действующим законодательством видов предпринимательской деятельности или на совершение отдельных юридически значимых действий в указанной сфере посредством выдачи соответствующих лицензий и иных специальных разрешений.

Отмечены многообразие видов разрешительной деятельности в сфере предпринимательства, множественность органов, их осуществляющих, и при этом отсутствие общих правовых основ осуществления указанной деятельности. В связи с этим предложено дополнить Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» специальной главой, регулирующей общие правила предоставления иных, помимо лицензий, специальных разрешений, в которой следует раскрыть: цели, задачи, основания выдачи таких разрешений, их виды, общие требования к порядку их предоставления и аннулирования, а также юридическое значение выданных разрешений в сфере осуществления предпринимательской деятельности.

9. Аргументирован вывод о том, что осуществление компетентными административно-публичными органами на основании обращений субъектов предпринимательства мероприятий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю с последующим принятием по их результатам мер административно-правового реагирования на выявленные нарушения обязательных требований (выдача обязательных для исполнения предписаний и предостережений) с целью их пресечения, предупреждения и восстановления нарушенных прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей является одним из административно-правовых способов обеспечения защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности. Предложено дополнить главу 16 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» статьей 90.1 «Предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, других мероприятий», в которой предусмотреть основания для выдачи соответствующего предписания, общие требования к его форме и содержанию, а также правило о необходимости возложения на адресата предписания обязанности восстановления нарушенных его незаконными действиями (бездействием) прав иных лиц, в том числе гражданских прав лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность (обязанностей возврата имущества, устранения препятствий в пользовании имуществом, исполнения условий заключенного договора и т.п.).

10. Сформулировано предложение о том, что в целях обеспечения оперативной досудебной защиты нарушенных гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, а одновременно и соблюдения публичных требований безопасности, целесообразно расширить круг органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которым предоставлено право рассмотрения жалоб одних хозяйствующих субъектов на решения, действия (бездействие) других хозяйствующих субъектов. В частности, предлагается отнести к числу таких органов органы государственного жилищного

надзора (в части рассмотрения жалоб конкурирующих организаций, управляющих многоквартирными домами, и ресурсоснабжающих организаций), органов государственного и муниципального земельного контроля (в части рассмотрения жалоб на действия других лиц по созданию препятствий в землепользовании и нарушению земельного законодательства), органов государственного транспортного надзора (в части рассмотрения жалоб конкурирующих пассажирских перевозчиков на создание препятствий в осуществлении перевозочной деятельности и нарушение транспортного законодательства), органов государственного строительного надзора (в части рассмотрения жалоб на нарушения требований к качеству и безопасности выполняемых строительно-монтажных работ), органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора и государственного ветеринарного надзора (в части рассмотрения жалоб на нарушения требований к качеству и безопасности производимой и (или) поставляемой пищевой продукции).

**Теоретическая значимость исследования** состоит в следующем:

- сформулированы положения, вносящие определенный вклад в формирование теории административно-правового порядка обеспечения реализации гражданских прав в сфере осуществления предпринимательской деятельности и их защиты;
- предложены теоретические подходы к пониманию и систематизации административно-правовых способов обеспечения реализации и защиты гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности;
- выявлены сущность и особенности использования отдельных административно-правовых способов обеспечения реализации и защиты гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности (регистрационного, разрешительного и контрольно-надзорного).

В целом отдельные теоретические положения и выводы диссертационной работы, публикации и доклады по теме исследования служат теоретической и методологической основой для дальнейших научных изысканий и исследований не только в сфере административного и административно-процессуального права,

но представляют теоретический интерес для других отраслей права, в частности гражданского, предпринимательского, конкурентного, жилищного.

**Практическая значимость** научной работы обусловлена исследованием и оценкой практики деятельности значительного числа административно-публичных органов, связанной с реализацией и защитой гражданских прав субъектов предпринимательства, обоснованием необходимости дальнейшего развития правовых форм и методов такой деятельности, выработкой конкретных предложений (рекомендаций) по совершенствованию отдельных элементов административно-правового обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности и их защиты. Результаты проведенного научного исследования представляют практический интерес для федерального законодателя в процессе его деятельности по совершенствованию положений отдельных федеральных законов, регулирующих административно-правовой порядок реализации и защиты гражданских прав, в том числе порядок государственной регистрации, предоставления лицензий и иных специальных разрешений, осуществления государственного контроля (надзора), административного обжалования решений и действий (бездействия) в сфере предпринимательской деятельности.

**Достоверность результатов диссертационного исследования** основывается на использовании необходимой методологии, подтверждается проведенным анализом положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения, научных и учебных изданий по общей теории права, гражданскому праву, предпринимательскому праву, административному и административно-процессуальному праву, материалов правоприменительной практики административно-публичных органов, связанной с административно-правовым обеспечением реализации и защиты гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности (более 1400 материалов), материалов судебно-арбитражной практики по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) административно-публичных

органов и их должностных лиц, решений административных органов о привлечении к административной ответственности, правоприменительной практики административно-публичных органов (свыше 150 дел), статистических и аналитических материалов судебных и административных (регистрирующих, антимонопольных, лицензионно-разрешительных, контрольно-надзорных и др.) органов, характеризующих административную деятельность в сфере обеспечения реализации и защиты гражданских прав субъектов предпринимательства.

**Апробация результатов исследования.** Научная работа подготовлена на кафедре административного и финансового права юридического факультета ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (ННГУ), где она прошла обсуждение. Кроме того, результаты диссертационного исследования были обсуждены и в целом одобрены на совещании судей Второго арбитражного апелляционного суда. Основные теоретические положения и выводы, практические рекомендации настоящего исследования нашли отражение в публикациях в научных журналах, в том числе 4 – в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Отдельные результаты исследования представлены в виде докладов на конференциях, в частности: международной научно-практической конференции «Российская правовая традиция: исторические аспекты и современное состояние» (Неволинские чтения) (г. Киров, 20 ноября 2015 г.), I международной научно-практической конференции «Наука и образование: векторы развития в современном мире» (г. Москва, 17 ноября 2016 г.), международной научно-практической конференции «Вопросы совершенствования высшего юридического образования на современном этапе» (Неволинские чтения) (г. Киров, 18 ноября 2016 г.), ежегодной всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки» (г. Киров, 21 апреля 2017 г., 27 апреля 2018 г.), международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (г. Санкт-Петербург, 27 марта 2020 г.), V международной

научно-практической конференции «Тамбовские правовые чтения имени Ф.Н. Плевако» (г. Тамбов, 22-23 мая 2020 г.).

**Структура работы**, ее содержательное наполнение обусловлены целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и списка литературы.

# ГЛАВА I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## **§ 1. Понятие, виды и содержание гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, подлежащих реализации и защите в административном порядке**

Обращаясь к содержанию предмета настоящей работы, целесообразно определить базовые, отправные категории, имеющие методологическое значение для исследования вопроса об административно-правовом порядке обеспечения реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности. В этом параграфе необходимо сформулировать дефиниции терминов «гражданское право», «субъективное право», «право на занятие предпринимательской деятельностью». Кроме того, следует систематизировать перечень гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, приобретение и осуществление которых требует нормативно установленного властного вмешательства органов исполнительной власти и иных органов публичной администрации посредством использования ими определенных административно-правовых способов воздействия на соответствующие правоотношения, дать их правовую характеристику.

Категория «гражданские права» в теории права может рассматриваться в широком и узком значении. В широком значении указанная категория подразумевает те «права, которыми обладают граждане» (конституционные, трудовые и т.д.)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2001. С. 286.

В настоящей работе речь пойдет о гражданских правах в узком, специальном их понимании – как прав, вытекающих из норм гражданского права, из гражданского законодательства<sup>5</sup>.

Раскрытие содержания права на занятие предпринимательской деятельностью как субъективного права не представляется возможным без определения того, что такое субъективное право. Установление сущности и содержания субъективного права на занятие предпринимательской деятельностью и связанных с ним прав позволяет управомоченному лицу определить, какие действия ему разрешены, что он может требовать от обязанных лиц, каков порядок реализации и защиты прав в исследуемой сфере деятельности.

На протяжении достаточно долгого времени категория «субъективное право» подвергается критическому осмыслению, однако до сих пор среди теоретиков права отсутствует четкое ее определение и единообразное понимание.

С.Н. Братусь, основоположник учения о субъективном праве, определил субъективное право как обеспеченную законом меру возможного поведения управомоченного лица<sup>6</sup>.

С.С. Алексеев выдвинул тезис о том, что «определение субъективного права может быть ограничено указанием на то, что лицо наделено мерой возможного (дозволенного) поведения в правоотношении, обеспеченной обязанностями других лиц»<sup>7</sup>.

Н.Г. Александров определил содержание рассматриваемой категории через указание на конкретные виды полномочий носителя права, отмечая, что каждое субъективное право представляет собой единство трех возможностей: 1) вид (и мера) возможного поведения самого обладателя субъективного права; 2) возможность требовать соответствующего поведения (совершения действий или воздержания от действий) от других (обязанных) лиц; 3) возможность прибегнуть в необходимых случаях к государственному принуждению (содействию)<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Грибанов В.П. Указ. соч. С. 286.

<sup>6</sup> См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 11.

<sup>7</sup> Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 135.

<sup>8</sup> См.: Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 225.

Дальнейшее развитие представлений о содержании категории «субъективное право» шло по пути расширения правомочий его носителя.

С точки зрения Н.И. Матузова, содержание субъективного права включает: «1) возможность определенного поведения самого носителя права; 2) возможность требовать соответствующего поведения от других лиц; 3) возможность прибегнуть в необходимых случаях к мерам государственного принуждения; 4) возможность пользоваться социальным благом»<sup>9</sup>.

При этом среди правоведов нет единой позиции относительно выделения возможности пользоваться благом как самостоятельного правомочия<sup>10</sup>.

Е.В. Вавилин, раскрывая содержание субъективного гражданского права, называет более широкий перечень правомочий, включая в него помимо перечисленных выше возможностей также «право на самозащиту; по соглашению сторон возможность хозяйствующего субъекта обращаться в негосударственный юрисдикционный орган (третейский суд) для разрешения спора; право на обращение в государственные органы за защитой; право на обращение в суд общей юрисдикции, арбитражный суд, Конституционный суд Российской Федерации (а в некоторых случаях – в международные суды) за защитой прав»<sup>11</sup>.

По мнению автора настоящего исследования, вопреки всем аргументам теоретика, перечисленные правомочия представляют собой конкретные случаи возможности субъекта прибегнуть при определенных обстоятельствах к мерам государственного содействия и принуждения, поскольку формы и способы защиты и их выбор есть взаимосвязанные категории, имеющие место при нарушении или угрозе нарушения соответствующего права.

---

<sup>9</sup> См.: Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 115-124.

<sup>10</sup> Так, с позиции Л.А. Пустобаевой, указанная возможность не может выступать самостоятельным правомочием, поскольку в итоговом своем значении все правомочия имеют единую цель – пользование социальными благами. При предложенном Н.И. Матузовым подходе, полагает теоретик, происходит смешение разных аспектов дефиниции субъективного права: с одной стороны – структурный анализ его содержания, с другой – определение его социальной значимости. Подобное мнение ранее имело место также в работах М.С. Строговича. См.: Пустобаева Л.А. О понятии субъективного права // Правоведение. 1984. № 3. С. 48; Строгович М.С. Социалистическое право и личность // Проблемы советского социалистического государства и права в современный период. М., 1981. С. 224.

<sup>11</sup> Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав: монография. М., 2009. С. 11.

Представляется целесообразным в настоящей работе придерживаться классической позиции определения категории «субъективное право» в свете предложенной Н.Г. Александровым триады правомочий, поскольку такой подход в силу принципа экономии мышления отражает весь процесс механизма реализации права.

В статье 34 Конституции Российской Федерации установлено право каждого на «свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности»<sup>12</sup>.

Из указанной формулировки следует, что существует два вида деятельности: предпринимательская и иная экономическая деятельность, последняя является более широкой категорией, включающей в себя первый из названных видов.

Официальное понятие предпринимательской деятельности дано в статье 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), которая определяет данную деятельность как «самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве»<sup>13</sup>.

Определение иной экономической деятельности в действующем законодательстве отсутствует. Вместе с тем в качестве занятия иной экономической деятельностью рассматривается участие граждан (юридических лиц) в уставном капитале хозяйственных обществ и получение от такого участия доходов в виде дивидендов<sup>14</sup>. Поскольку для подобного участия не требуется наличие факта государственной регистрации в качестве предпринимателя, указанная деятельность не признается предпринимательской.

<sup>12</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.07.2020.

<sup>13</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10.04.2003 № 5-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Приаргунское» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 17. Ст. 1656.

Таким образом, субъективное право на занятие предпринимательской деятельностью может быть определено как мера возможного поведения, направленного на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Раскрывая содержание рассматриваемого права, необходимо указать, что это право, с точки зрения автора настоящей работы, включает в себя следующие правомочия: правомочие на собственные действия (выбор организационно-правовой формы предпринимательства, места осуществления деятельности, приобретение иных гражданских прав); правомочие требования (требование государственной регистрации, предоставления в собственность или в пользование отдельных объектов); правомочие на защиту (обращение в юрисдикционный либо неюрисдикционный орган, самозащита в случае нарушения или угрозы нарушения права в целях его восстановления либо охраны права от соответствующего посягательства).

Право на занятие предпринимательской деятельностью наряду с правом создавать юридические лица входит в содержание общей правоспособности физического лица (статья 18 ГК РФ). Однако установление данного права нормами гражданского законодательства вовсе не означает исключительно гражданско-правовой характер этого права – анализ порядка его реализации и защиты позволяет отнести рассматриваемое право к межотраслевым (комплексным) правам.

В этом отношении небезосновательно М.Н. Громова, обосновывая межотраслевую принадлежность исследуемого права, указывает, что такой характер проявляется в нормативных основаниях, юридическом составе, влекущем возникновение права на занятие предпринимательской деятельностью, в субъектном составе складывающихся на его основе правоотношений, установлении публично-правовых средств и способов, обеспечивающих реализацию и защиту данного права<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> См.: Громова М.Н. Субъекты и содержание права на занятие предпринимательской деятельностью: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 49.

В то же время закрепление отдельных положений по вопросам осуществления и защиты права на занятие предпринимательской деятельностью имеет место в нормах конституционного<sup>16</sup> и налогового права<sup>17</sup>. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>18</sup> и Уголовный кодекс Российской Федерации также содержат некоторые юридические предписания<sup>19</sup>.

Предпринимательская деятельность, будучи организованной отдельными физическими лицами и организациями, преследующими цель систематического получения прибыли, существенным образом затрагивает интересы всего общества, члены которого выступают непосредственными потребителями реализуемых предпринимателями товаров, работ и услуг и заинтересованы в безопасности такого потребления.

Указанное обстоятельство обуславливает специфику средств и способов воздействия государства на сферу предпринимательских отношений, что выражается, с одной стороны, в установлении принципа свободы предпринимательства (разрешено все, кроме того, что прямо запрещено), проявлении самостоятельной, рисковой инициативы, а с другой – в определении запретов и ограничений при реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности. Осознанный подход к сочетанию таких средств позволяет говорить о создании особого порядка регулирования предпринимательской деятельности, целью которого является оптимизация баланса частных и публичных интересов.

Потребность в согласовании частных и публичных интересов, достижения заданных векторов экономического развития и нивелирования негативных факторов процесса реализации права на занятие предпринимательской деятельностью и связанных с ним гражданских прав обусловила активность

<sup>16</sup> См.: статьи 8, 9, 33, 34 и др. Конституции Российской Федерации.

<sup>17</sup> См.: статьи 9, 11 и др. Налогового кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>18</sup> См.: главу 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

<sup>19</sup> См.: статьи 169, 171 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

государства в данной сфере и его функции в целях упорядочивания возникающих в этой области общественных отношений. В связи с этим значительная часть правовых средств<sup>20</sup> воздействия на гражданские права в сфере предпринимательства относится к административно-правовым, образуя, таким образом, административно-правовой порядок<sup>21</sup> осуществления предпринимательской деятельности.

Следует отметить, что в теории при изучении вопросов административно-правового регулирования предпринимательской деятельности вместо понятия административно-правового порядка осуществления предпринимательской деятельности используется понятие административно-правового режима<sup>22</sup> предпринимательской деятельности. Так, В.Д. Мельгунов в зависимости от видов административного регулирования выделяет: 1) режимы легализации предпринимательской деятельности, в состав которых исследователь включает вопросы правовой регламентации государственной регистрации субъектов и объектов в сфере предпринимательства; 2) обеспечение безопасности предпринимательской деятельности для граждан, общества и государства, что связано с некоторыми особо значимыми видами общественной безопасности (промышленной, экологической, пожарной и т.д.), и лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности; 3) защиту прав хозяйствующих субъектов, обеспечиваемую посредством установления административно-правовых режимов защиты конкуренции, защиты предпринимательских прав при несостоятельности (банкротстве), а также защиты прав хозяйствующих субъектов на финансовых рынках; 4) налоговое, таможенное и тарифное регулирование, опосредованное вопросами установления налогового бремени субъектов

<sup>20</sup> Правовые средства представляют собой институциональные образования (установления) правовой действительности, функционирование (использование) которых приводит к достижению установленного нормой права юридически значимого результата. См.: Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 56.

<sup>21</sup> В толковом словаре порядок определяется как правила, по которым совершается что-нибудь; существующее устройство, режим. См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под. ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1986. С. 556.

<sup>22</sup> В теории под административно-правовым режимом предлагается понимать особый порядок административно-правового регулирования, использующий определенное сочетание юридически средств (установление запретов, ограничений, дозволений, льгот и т.д.), при помощи которых определяется система требований и условий в отношении объектов и субъектов. См.: Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 106-107.

предпринимательской деятельности, правил ввоза и вывоза товаров, совершения таможенных операций, а также основ ценообразования; 5) государственный протекционизм, охватывающий вопросы оказываемой государством экономической, организационной и юридической поддержки развития предпринимательства<sup>23</sup>.

Автору настоящей работы представляется, что такая классификация основывается на расширительном понимании перечня административных способов воздействия на общественные отношения в сфере предпринимательства. Например, последние два из указанных видов административно-правового регулирования предпринимательской деятельности могут быть отнесены либо к распорядительному (государственная поддержка, тарифное регулирование), либо к разрешительному (например, экспорт и импорт товаров, таможенная политика) способу обеспечения осуществления прав.

Обязательным юридическим фактом, служащим основанием реализации права на занятие предпринимательской деятельностью и связанных с ним гражданских прав, является ненормативный правовой акт (решение (распоряжение) либо действие) уполномоченного органа исполнительной власти или иных органов публичной администрации, посредством принятия (совершения) которого обеспечивается проведение той или иной государственной функции<sup>24</sup>.

Подтверждением указанного тезиса служит изложенная ниже система прав граждан и организаций в сфере предпринимательской деятельности.

---

<sup>23</sup> См.: Мельгунов В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности. М., 2008. С. 58-64.

<sup>24</sup> В теории административного права действия органов исполнительной власти, содержанием которых является установление, изменение или прекращение действия правовых норм или юридических отношений, а цель состоит в исполнении или применении норм действующего законодательства или в создании нового распорядительного регулирующего властного волеизъявления уполномоченным компетентным субъектом в одностороннем порядке в соответствии с установленной процедурой, порождающего юридические последствия, именуют правовым актом исполнительной власти. См.: Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М., 2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18935&dst=100768#04896064655242527> (дата обращения: 20.08.2020).

1. Прежде всего речь идет об общем праве на занятие предпринимательской деятельностью, применительно к которому государство санкционирует создание хозяйствующих субъектов, определяя тем самым правовой статус последних.

Граждане, реализуя право на занятие предпринимательской деятельностью, самостоятельно выбирают сферу и форму этой деятельности: осуществляют ее в индивидуальном порядке либо в форме коллективного предпринимательства путем создания коммерческой организации – юридического лица (хозяйственного общества, товарищества или производственного кооператива)<sup>25</sup>.

Согласно гражданскому законодательству под индивидуальным предпринимателем понимается лицо, занимающееся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя (пункт 1 статьи 23 ГК РФ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и исполнять гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Правоспособность юридического лица возникает с момента государственной регистрации в Едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных законом.

Таким образом, предпринимательская деятельность осуществляется лицами, зарегистрированными в установленном законодательством порядке в качестве субъектов, полномочных вести указанную деятельность.

В теории предпринимательского права имеется мнение, связывающее с фактом государственной регистрации возникновение самого субъективного права на занятие предпринимательством<sup>26</sup>.

Между тем применительно к юридическим лицам, с учетом статьи 49 ГК РФ, необходимо признать, что в результате государственной регистрации

<sup>25</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.02.2004 № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компаний «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 9. Ст. 830.

<sup>26</sup> Тотьев К.Ю. Предпринимательское право: учебник. М., 2003. С. 132-133.

юридическое лицо приобретает правоспособность – способность иметь субъективные права и юридические обязанности (становится субъектом права). У граждан право на занятие предпринимательской деятельностью представляет собой один из элементов общей правоспособности, не трансформируясь в субъективное право. Из анализа статей 17, 18 ГК РФ следует, что общая правоспособность гражданина возникает с момента рождения, а право легитимно вести предпринимательскую деятельность (специальная правоспособность) – с момента государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя.

Таким образом, граждане на основе государственной регистрации приобретают статус индивидуального предпринимателя. В таком случае право на занятие предпринимательской деятельностью как элемент правоспособности приобретает в широком смысле целевой, «специальный» характер<sup>27</sup>.

Порядок государственной регистрации установлен Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон № 129-ФЗ)<sup>28</sup>.

Статья 1 Закона № 129-ФЗ определяет государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей как акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении последними деятельности в указанном качестве, а также иных сведений.

Отсутствие регистрации у лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, не лишает такую деятельность характера предпринимательской, но в то же время служит основанием для признания ее незаконной.

Определяя отраслевую принадлежность института государственной регистрации хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных

<sup>27</sup> Российское предпринимательское право: учебник / Д.Г. Алексеева, Л.В. Андреева, В.К. Андреев [и др.]; отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. М., 2010. С. 89.

<sup>28</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ч. I. Ст. 3431.

предпринимателей), В.П. Емельянцев обоснованно заметил, что данный институт относится к отрасли административного права и не содержит гражданско-правовых норм; по сути, внесение записи в государственный реестр, выступая весьма значимым юридическим фактом, имеет лишь гражданско-правовое значение, поскольку с момента внесения записи в реестр для хозяйственного оборота «рождается» новый субъект права<sup>29</sup>.

В то же время для отдельных видов юридических лиц предусмотрен специальный – разрешительный – порядок их создания, в рамках которого заключение органа исполнительной власти по вопросу образования хозяйствующего субъекта служит еще одним юридическим фактом в сложном юридическом составе. Например, статья 27 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>30</sup> устанавливает случаи, когда образование новой коммерческой организации путем ее учреждения или реорганизации допускается исключительно с предварительного согласия антимонопольного органа.

В подобных случаях предварительное согласие (заключение) уполномоченного государственного органа является индивидуальным административным актом, на основе которого возникают либо прекращаются гражданские правоотношения, происходит создание (реорганизация) коммерческих организаций<sup>31</sup>.

Необходимость издания специального административного акта имеет место и при распорядительном порядке создания юридического лица. Так, унитарное предприятие создается от имени публично-правового образования на основании решения уполномоченного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления (статья 114 ГК РФ).

---

<sup>29</sup> Юридические лица в российском гражданском праве: монография: в 3 т. / А.В. Габов, К.Д. Гасников, В.П. Емельянцев и др.; отв. ред. А.В. Габов. Т. 3. Создание, реорганизация и ликвидация юридических лиц. М., 2015. С. 29.

<sup>30</sup> Российская газета. 2006. № 162.

<sup>31</sup> Солдатова В.И. Административные акты как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений // Право и экономика. 2016. № 9. С. 11.

В то же время независимо от того, кем разрешено создание коллективного хозяйствующего субъекта, имеет силу общее правило о том, что юридическое лицо создается с момента внесения записи в государственный реестр.

Таким образом, акт государственной регистрации легитимирует правовой статус субъекта в качестве предпринимателя, предоставляя последнему возможность приобретать, а в некоторых случаях и «получать сверху» иные гражданско-правовые статусы в предпринимательских отношениях и реализовывать гражданские права, которые могут осуществляться только хозяйствующими субъектами.

2. Действующее законодательство особым образом регламентирует вопросы наделения хозяйствующих субъектов специальными гражданско-правовыми статусами, что обусловлено необходимостью императивного установления правил ведения предпринимательской деятельности на определенных товарных рынках, где отсутствие таких правил может негативно сказаться на интересах конечных потребителей, привести к вредным социально-экономическим последствиям.

Безусловно, социально значимой является сфера энергоснабжения, которая выступает основой функционирования экономики и жизнеобеспечения. В целях эффективного и бесперебойного обеспечения населения и предприятий энергоресурсами государство посредством установления специальных гражданско-правовых статусов определило ряд хозяйствующих субъектов, для которых осуществление этой деятельности является обязательным вне зависимости от наличия или отсутствия экономического эффекта в виде получения прибыли. Поскольку осуществление деятельности в указанной сфере является достаточно затратным, экономически невыгодным для предпринимателя мероприятием, органами публичной власти предусматривается принятие финансовых мер поддержки предпринимательства (например, установление экономически обоснованных тарифов, компенсация выпадающих доходов, предоставление субсидий и т.д.).

Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (главы 6, 7 (далее – Закон № 35-ФЗ))<sup>32</sup> и связанные с ним нормативно-правовые акты<sup>33</sup> устанавливают правовой статус субъектов оптового и розничного рынков электрической энергии (мощности): гарантирующий поставщик, территориальная сетевая организация.

Согласно действующему законодательству гарантирующим поставщиком признается осуществляющая деятельность по продаже электрической энергии на розничных рынках (энергосбытовую деятельность) коммерческая организация, которой присвоен такой статус и определена граница зоны ее деятельности. Специальный статус гарантирующего поставщика присваивается организации, отвечающей нормативно установленным требованиям, по результатам конкурса либо в предусмотренных законодательством случаях территориальной сетевой организации. Юридически оформляющим присвоение рассматриваемого статуса документом является решение уполномоченного органа субъекта Российской Федерации. Следствием присвоения коммерческой организации статуса гарантирующего поставщика является обязанность последней осуществлять деятельность по продаже (поставке) электроэнергии в отношении любого обратившегося к ней потребителя, энергопринимающие устройства которого находятся в зоне этого гарантирующего поставщика (публичный договор).

Владение коммерческой организацией объектами электросетевого хозяйства, посредством которого осуществляется передача электрической энергии, и соответствие ее ряду установленных критериев позволяет уполномоченным органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации отнести такую организацию к территориальной сетевой организации (далее – ТСО)<sup>34</sup>. Наделение коммерческой организации указанным статусом происходит посредством установления для нее тарифов на передачу

<sup>32</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

<sup>33</sup> Постановление Правительства РФ от 27.12.2010 № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 14. Ст. 1916; постановление Правительства РФ от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 3008.

<sup>34</sup> Постановление Правительства РФ от 28.02.2015 № 184 «Об отнесении владельцев объектов электросетевого хозяйства к территориальным сетевым организациям» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1541.

электроэнергии. Владелец объекта электросетевого хозяйства, который был отнесен к ТСО и получил соответствующий тариф, имеет исключительное право на оказание услуг по передаче электрической энергии. При несоблюдении указанных условий владелец объекта электросетевого хозяйства лишается возможности получать доход от эксплуатации принадлежащего ему имущества.

Еще одним способом получения специального статуса в сфере электроэнергетики является утверждение уполномоченным органом исполнительной власти инвестиционных программ субъектов электроэнергетики<sup>35</sup>. Инициатором разработки инвестиционной программы в сфере электроэнергетики является хозяйствующий субъект, который, рассчитывая на поддержку государства, направляет инвестиционный проект в соответствующий территориальный орган власти на рассмотрение. Последний оценивает потребность в реализации предложенного проекта и принимает властное решение. Характерным последствием утверждения инвестиционной программы является обязанность субъекта электроэнергетики, получившего разрешение на его реализацию, исполнить такую программу.

Наделение коммерческой организации специальным статусом, аналогичным по своей правовой характеристике статусу гарантировавшего поставщика на розничном рынке электрической энергии (публичный договор), имеет место в сфере теплоснабжения при утверждении схемы теплоснабжения и определении единой теплоснабжающей организации<sup>36</sup>, на рынке водоснабжения и водоотведения применительно к гарантировавшей организации<sup>37</sup>.

Приведенные примеры показывают, что приобретение хозяйствующим субъектом специальных гражданско-правовых статусов в экономической сфере опосредовано необходимостью принятия компетентным административно-публичным органом индивидуального административного решения в виде разрешения или распоряжения.

<sup>35</sup> Постановление Правительства РФ от 01.12.2009 № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 49. Ч. 2. Ст. 5978.

<sup>36</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // Российская газета. 2010. № 168.

<sup>37</sup> Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Российская газета. 2011. № 238.

3. Следующим гражданским правом в сфере предпринимательской деятельности, для реализации которого требуется властное содействие административно-публичных органов, является право на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности, подлежащих лицензированию.

Понятие лицензирования предпринимательской деятельности определено в пункте 1 статьи 3 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 99-ФЗ)<sup>38</sup>, где законодатель, по сути, перечислил мероприятия, соответствующие полномочиям лицензирующего органа. Однако определяющим в процессе лицензирования является предоставление предпринимателям права на осуществление законодательно установленных видов предпринимательской деятельности, оформляемого выдачей специального разрешения (лицензии). Иные же перечисленные в пункте 1 статьи 3 Закона № 99-ФЗ виды административных действий уполномоченных публичных органов (переоформление лицензий, продление срока действия лицензий, осуществление лицензионного контроля и т.д.) являются следствием выдачи предпринимателю лицензии.

Лицензия представляет собой оформленное в виде документа (бумажного или электронного) специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности) (пункт 2 статьи 3 Закона № 99-ФЗ).

Соответственно, лицензия выступает актом легитимации деятельности хозяйствующего субъекта, на основе которой и возникает его право заниматься лицензируемым видом деятельности (статья 49 ГК РФ).

Например, согласно статье 12 Закона № 99-ФЗ лицензия необходима хозяйствующему субъекту для производства лекарственных средств, оказания услуг связи, для осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, фармацевтической деятельности,

<sup>38</sup> Российская газета. 2011. № 97.

деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности и т.д.

4. Между тем способность хозяйствующего субъекта заниматься тем или иным видом деятельности не ограничена исключительно получением специального разрешения (лицензии). В некоторых случаях законодатель связывает возможность совершения отдельных действий в сфере предпринимательства с иными юридическими фактами, получением отличных от лицензий специальных разрешений.

В частности, в целях строительства и реконструкции объекта капитального строительства застройщик должен получить разрешение на строительство, предусмотренное статьей 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>39</sup>. По существу, такое разрешение позволяет застройщику осуществлять строительство (реконструкцию) объекта в соответствии с проектной документацией и правилами застройки отдельной территории. По общему правилу, разрешение выдается органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, на котором предполагается соответствующее строительство (реконструкция). По итогам осуществления строительства (реконструкции) застройщику в целях безопасной эксплуатации построенного (реконструированного) на основе указанного разрешения объекта капитального строительства следует получить у того же компетентного административного органа разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, что подтверждает соответствие построенного (реконструированного) объекта всем нормативным требованиям и его готовность к эксплуатации.

Федеральным законом от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах регулирования внешнеторговой деятельности»<sup>40</sup> предусмотрено не подпадающее под действие Закона № 99-ФЗ лицензирование деятельности предпринимателя в сфере внешней торговли товарами. Например, право осуществления экспорта и (или) импорта товаров возникает на основе получения лицензии при введении временных

---

<sup>39</sup> Российская газета. 2004. № 290.

<sup>40</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

количественных ограничений ввоза и вывоза товаров, при предоставлении исключительного права на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров. Указанная лицензия удостоверяет право ее владельца на совершение операции, носящей разовый характер. Отсутствие лицензии в таких случаях является основанием для отказа в выпуске товара таможенными органами (статья 24 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ).

Как известно, хозяйственная деятельность оказывает негативное воздействие на качество окружающей среды, что обусловливает установление государством специальных мер регулирования в области охраны окружающей среды, к числу которых следует отнести основанное на разрешительном методе регулирование сбросов и выбросов загрязняющих веществ<sup>41</sup>.

В правовом отношении наиболее жесткой регламентации подверглись предприятия, относящиеся к объектам I категории, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду. В связи с этим в целях возможности осуществления хозяйственной деятельности на таких объектах предприниматели обязаны получить комплексное экологическое разрешение, содержащее нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, в том числе нормативы допустимых выбросов и сбросов. Применительно к объектам II и III категорий опасности законодатель установил необходимость получения предприятиями отдельных разрешений на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух, на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух<sup>42</sup> и разрешений на сбросы загрязняющих веществ в водные объекты.

Таким образом, получение разрешительных документов санкционирует возможность предпринимателей осуществлять деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду.

5. Административный элемент в виде разрешения (лицензии), выдаваемого уполномоченным административно-публичным органом, присутствует и при реализации хозяйствующими субъектами права на пользование или управление

---

<sup>41</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002. № 6.

<sup>42</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

отдельными объектами, распоряжение которыми осуществляют публично-правовые образования. Поскольку такие объекты представляют повышенную социальную значимость, то при их вовлечении в гражданский оборот на пользователей налагается безусловная обязанность по соблюдению установленных ограничений и запретов. Необходимость защиты публичных интересов, относительная ограниченность природных ресурсов и их нахождение в государственной собственности обусловили специальный порядок отношений в сфере природопользования.

В целях обеспечения возможности использования недр, находящихся исключительно в государственной собственности, Законом Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»<sup>43</sup> установлена система разрешений, именуемых лицензиями на пользование недрами.

Лицензия удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью при соблюдении заранее оговоренных условий. Целевым назначением работ, связанных с пользованием недрами, может быть, например: геологическое изучение недр, разработка месторождений полезных ископаемых, использование отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, использование недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Возможна выдача лицензии на несколько видов пользования.

В отличие от ранее имевшего место законодательства<sup>44</sup>, действующий Водный кодекс Российской Федерации (далее – ВК РФ)<sup>45</sup> не предусматривает лицензии на водопользование и подписания на ее основе договора водопользования, а также решения о предоставлении водных объектов в пользование как основания приобретения права на пользование поверхностными водными объектами или их частями. В настоящее время законодатель установил в качестве таковых оснований договоры водопользования, заключаемые либо по

<sup>43</sup> Российская газета. 1995. № 52.

<sup>44</sup> См.: Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995 № 167-ФЗ // Российская газета. 1995. № 227.

<sup>45</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

итогам аукциона, либо без его проведения, и решения о предоставлении водных объектов в пользование.

Перечень видов водопользования, для приобретения права на которые в одних случаях требуется заключение договора водопользования, а в других – получение решения, установлен в статье 11 ВК РФ.

По общему правилу, договор водопользования, предметом которого является использование акватории (водного пространства в пределах естественных, искусственных или условных границ) водного объекта, заключается по итогам аукциона<sup>46</sup>.

Проведение аукциона не требуется при заборе (изъятии) водных ресурсов из водных объектов, производстве электрической энергии без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов, использовании акватории водных объектов, необходимой для эксплуатации судоремонтных и судостроительных сооружений и занятой гидротехническими сооружениями, использовании акватории водных объектов для рекреационных, лечебных и оздоровительных целей<sup>47</sup>.

В свою очередь право на сброс сточных вод, разведку и добычу полезных ископаемых, строительство и реконструкцию гидротехнических сооружений, мостов, подводных переходов, трубопроводов и других линейных объектов оформляется решением о предоставлении водных объектов в пользование.

Заинтересованное в получении водного объекта лицо, в том числе хозяйствующий субъект, направляет в уполномоченный орган заявление, в котором обосновывает цель, вид и срок пользования водным объектом. Признав возможным использование водного объекта в испрашиваемых заявителем целях, орган с учетом установленных законом случаев принимает решение о проведении торгов, либо подготавливает договор водопользования или решение о предоставлении водного объекта в пользование.

<sup>46</sup> Постановление Правительства РФ от 14.04.2007 № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе, и о проведении аукциона» // Российская газета. 2007. № 17.

<sup>47</sup> Постановление Правительства РФ от 12.03.2008 № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 11. Ч. 1. Ст. 1088.

Системный анализ положений Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»<sup>48</sup>, Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов»<sup>49</sup>, Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>50</sup> показывает, что использование объектов животного мира также подвержено административно-правовым способам воздействия.

К разрешенным видам пользования животным миром отнесены: охота; рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих; добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам; использование и (или) извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и др.; изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания; получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

Необходимость получения разрешений установлена для случаев пользования животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях с изъятием объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, из природной среды, а также добычи объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам.

С момента получения разрешения на добычу охотничьих ресурсов у физических и юридических лиц возникает право на добычу охотничьих ресурсов. Исключительно хозяйствующие субъекты (индивидуальные предприниматели и юридические лица) вправе вести промысловую охоту, которая осуществляется либо в закрепленных охотничьих угодьях на основании охотхозяйственного соглашения или при наличии путевки, а также разрешения на добычу охотничьих

<sup>48</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

<sup>49</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

<sup>50</sup> Российская газета. 2004. № 284.

ресурсов, либо в общедоступных охотничьих угодьях при наличии разрешения на добывчу охотничьих ресурсов.

Право пользования водными биоресурсами связано с получением таких ненормативных правовых актов, как разрешение на добывчу (вылов) водных биоресурсов (например, осуществление промышленного, прибрежного рыболовства) и решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование (например, осуществление рыболовства в научно-исследовательских и контрольных учебных и просветительских целях, рыбоводство).

Не только природные ресурсы, объекты животного мира носят ограниченный характер. К ограниченным ресурсам можно отнести и некоторые другие объекты материального мира, предоставление права на пользование или управление которыми затрагивает интересы значительного количества участников общественных отношений.

Так, Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»<sup>51</sup> ввиду ограниченности радиочастотного спектра устанавливает в качестве принципа разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотному спектру, относя к числу разрешений выделение полос радиочастот и (или) присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотных каналов. Решение о выделении полосы необходимо для получения лицензии на оказание услуг связи с использованием радиочастотного спектра.

Интересы множества субъектов затрагивает и размещение нестационарных торговых объектов (далее – НТО), посредством которых хозяйствующие субъекты, прежде всего субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляют предпринимательскую деятельность по продаже товаров, выполнению работ и оказанию услуг<sup>52</sup>.

Основанием для размещения НТО является разрабатываемая и утверждаемая органом местного самоуправления схема размещения НТО. При этом единые подходы к определению условий включения НТО в схему их

<sup>51</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

<sup>52</sup> Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 2009. № 253.

размещения в действующем законодательстве отсутствуют, выработаны лишь общие ориентиры в проведении политики по указанному вопросу (необходимость обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью НТО, ориентированность НТО на малый и средний бизнес). Порядок предоставления мест под размещение НТО и условия их размещения определяются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления.

Например, на территории муниципального образования «Город Киров» действует административный регламент предоставления муниципальной услуги «Предоставление права на размещение НТО на территории муниципального образования»<sup>53</sup>. Согласно указанному правовому акту предприниматель направляет в территориальное управление заявление о предоставлении права на размещение НТО. По итогам рассмотрения заявления управлением готовится одно из следующих решений: о предоставлении права на размещение НТО и проект договора на размещение НТО; об отказе в предоставлении права на размещение НТО без проведения аукциона на новый срок; письмо (уведомление) об отказе в предоставлении права на размещение НТО по итогам открытого аукциона. Необходимым условием предоставления права на размещение НТО является наличие испрашиваемого заявителем места размещения торгового объекта в схеме размещения НТО.

Схожее с НТО правовое регулирование в части условий и порядка размещения установлено Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»<sup>54</sup> в отношении объектов наружной рекламы. Документом, определяющим места размещения рекламных конструкций, типы и виды рекламных конструкций, установка которых допускается на данных местах, является разрабатываемая и утверждаемая органом местного самоуправления схема размещения рекламных конструкций. Право на установку и эксплуатацию рекламной конструкции возникает на основании разрешения на установку и

<sup>53</sup> Постановление Администрации города Кирова от 21.01.2019 № 91-п «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление права на размещение нестационарного торгового объекта на территории муниципального образования» // Газета «Наш город». 2019. № 5.

<sup>54</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

эксплуатацию рекламной конструкции, выдаваемого органом местного самоуправления по заявлению собственника или иного законного владельца недвижимого имущества, на котором предполагается установка рекламной конструкции, либо владельца рекламной конструкции. Прежде чем разрешение на установку и эксплуатацию рекламной конструкции будет выдано, владелец рекламной конструкции должен на основании договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции урегулировать отношения с собственником (уполномоченным лицом) объекта недвижимости. В случае если объект недвижимого имущества находится в государственной или муниципальной собственности, такой договор заключается по итогам торгов.

6. Имущественную основу хозяйственной деятельности, безусловно, составляет право собственности<sup>55</sup>, в том числе на объекты недвижимости, позволяющее предпринимателю как собственнику имущества определять характер и направление использования имущества своей властью и в своем интересе, нести имущественную ответственность по своим обязательствам. Существенную значимость права иметь имущество в собственности для субъектов предпринимательской деятельности отмечает Г.А. Гаджиев<sup>56</sup>.

При осуществлении собственником принадлежащего ему абсолютного права «внедряется» административный элемент – акт государственной регистрации прав на недвижимое имущество, посредством которого собственник имущества получает признание и подтверждение со стороны государства возникновения, изменения, перехода, прекращения права на недвижимое имущество или ограничения такого права, обременения имущества. Государственная регистрация права в Едином государственном реестре недвижимости является единственным доказательством существования зарегистрированного права<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Классическое определение права собственности как «право индивида или коллектива использовать средства и продукты производства своей властью и в своем интересе» предложено В.А. Венедиковым (см.: Венедиков В.А. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1947. С. 15).

<sup>56</sup> Гаджиев Г.А. Основные экономические права (сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 131.

<sup>57</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета. 2015. № 156.

В соответствии со статьей 39.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ)<sup>58</sup> одним из оснований возникновения права собственности физических и юридических лиц на земельные участки, предоставляемые из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, является решение органа государственной власти или органа местного самоуправления. Такие случаи установлены статьей 39.5 ЗК РФ. Примером может являться предоставление земельного участка, образованного в границах застроенной территории, в отношении которой заключен договор о ее развитии.

Помимо того, что земельный участок, находящийся в публичной собственности, может быть предоставлен хозяйствующему субъекту на праве собственности, также возможно его предоставление по договору в безвозмездное пользование (статья 39.10 ЗК РФ). Например, на указанном праве физическим и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки для использования их в сельскохозяйственных, охотхозяйственных, лесохозяйственных целях, если такие участки включены в утвержденный перечень земельных участков, предоставленных для нужд обороны и безопасности и временно не используемых для указанных нужд. В таком случае можно говорить о распорядительном способе предоставления права пользования.

Особую группу гражданских прав хозяйствующих субъектов составляют исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации, регламентируемые частью четвертой ГК РФ<sup>59</sup>.

Согласно пункту 1 статьи 1232 ГК РФ в случаях, установленных законом, исключительное право на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации признается и охраняется при условии государственной регистрации такого результата или такого средства. Действующее законодательство предусматривает необходимость государственной регистрации изобретения, полезной модели, промышленного образца, селекционного достижения, фирменного наименования, товарного знака и знака

<sup>58</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>59</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Российская газета. 2006. № 289.

обслуживания, географического указания, наименования мест происхождения товара. Юридически значимым для таких объектов интеллектуальной собственности является необходимость отражения их в соответствующем реестре, что имеет правоустанавливающую силу (обязательная государственная регистрация). Объект интеллектуальной собственности получает правовую охрану по факту его официального признания уполномоченным органом после прохождения специальной экспертной процедуры и принятия решения об охраноспособности объекта.

Применительно к программам для ЭВМ и базам данных и топологий интегральных микросхем законодатель устанавливает добровольность (по усмотрению правообладателя) государственной регистрации.

Необходимо отметить, что государственной регистрации также подлежит отчуждение исключительного права по договору, залог этого права, а также предоставление права использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации (пункт 2 статьи 1232 ГК РФ).

Фирменное наименование служит средством индивидуализации субъекта гражданского права. Для хозяйствующего субъекта фирменное наименование (обозначение, служащее для индивидуализации юридического лица, являющегося коммерческой организацией, под которым оно выступает в хозяйственном обороте<sup>60</sup>) обеспечивает возможность обособления от других (схожих) субъектов путем определения его индивидуальных признаков.

Средства индивидуализации товаров, работ и услуг призваны индивидуализировать (обособить) объекты гражданских прав.

В теории гражданского права момент возникновения исключительных прав на товарные знаки, знаки обслуживания и наименования мест происхождения товаров связывается с такими юридическими фактами, как: 1) подача заявки на регистрацию; 2) внесение записи о регистрации средства индивидуализации в соответствующий государственный реестр; 3) публикация сведений о регистрации средства индивидуализации в официальном бюллетене; 4) выдача

---

<sup>60</sup> Право интеллектуальной собственности: учебник / под ред. И.А. Близнца. М., 2011. С. 436.

охранного свидетельства<sup>61</sup>. В отношении каждого из подходов имеются собственные аргументы<sup>62</sup>, но так или иначе возможность правовой охраны средств индивидуализации объектов гражданских прав обусловлена необходимостью обращения заинтересованного субъекта в уполномоченный орган за совершением соответствующего юридически значимого акта.

Коммерческое обозначение служит средством индивидуализации предприятия как имущественного комплекса, выступающего объектом гражданских прав, и охраняется в силу самого факта его использования в предпринимательской деятельности, приобретения известности на определенной территории, в силу чего не требует обязательной государственной регистрации<sup>63</sup>.

7. В случаях и порядке, предусмотренных законами о бюджете соответствующего публично-правового образования и принятыми на их основании нормативными правовыми актами<sup>64</sup>, субъекты предпринимательской деятельности имеют право на получение субсидий.

Под субсидией понимаются денежные средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг (статья 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>65</sup>).

---

<sup>61</sup> Бобров М.Е. Средства индивидуализации товаров, работ и услуг как объекты интеллектуальных прав: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 89.

<sup>62</sup> См.: Сергеев А.П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации. М., 2004. С. 631; Гаврилов Э.П. Исключительные права на нематериальные объекты // Патенты и лицензии. 2001. № 3. С. 17.

<sup>63</sup> Статья 1538 ГК РФ устанавливает, что юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, а также индивидуальные предприниматели могут использовать для индивидуализации принадлежащих им торговых, промышленных и других предприятий (статья 132) коммерческие обозначения, не являющиеся фирменными наименованиями и не подлежащие обязательному включению в учредительные документы и единый государственный реестр юридических лиц.

<sup>64</sup> См., например: постановление Правительства РФ от 09.07.2015 № 693 «Об утверждении порядка предоставления из федерального бюджета субсидий на финансовое обеспечение затрат на создание и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры, а также на технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим сетям и газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям в рамках реализации инвестиционных проектов на территории Дальнего Востока» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29. Ч. 2. Ст. 4495; постановление Правительства Кировской области от 25.06.2015 № 299-п «О предоставлении субсидии юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, объекты транспортной инфраструктуры которых расположены на территории Кировской области» // Официальный сайт Правительства Кировской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 03.03.2020).

<sup>65</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Целью субсидирования может являться либо компенсация затрат (неполученных доходов), понесенных хозяйствующим субъектом в связи с решением публично значимых задач (например, при оказании услуг определенной социальной группе населения на льготной основе, создании рабочих мест для инвалидов), либо финансовая поддержка предпринимателей (например, на открытие собственного дела).

Верховный Суд РФ<sup>66</sup> разграниril правовую природу указанных субсидий, признав, что в случаях, когда обязательность компенсации затрат (неполученных доходов) отдельным категориям хозяйствующих субъектов в форме предоставления субсидий установлена законодательством и обусловлена ограничением свободы предпринимательской деятельности таких субъектов, решение вопроса о предоставлении субсидии не входит в зону дискреции уполномоченного органа. При таких условиях принятие решения о предоставлении субсидии является обязанностью органа публичной власти. В ситуациях, когда осуществление соответствующих выплат носит стимулирующий характер, предприниматели, по общему правилу, не вправе требовать от публично-правового образования ни принятия решения о предоставлении субсидии, ни ее выплаты при их отсутствии. Однако, если применительно к последнему случаю уполномоченным органом было принято решение о предоставлении субсидии или заключено соглашение о субсидировании, последний не может произвольно отказаться от принятых на себя обязательств. Соответственно, реализация предпринимателями права на получение бюджетных денежных средств также обусловлена необходимостью принятия административно-публичным органом ненормативного правового акта о предоставлении субсидии.

Таким образом, право на занятие предпринимательской деятельностью, представляя собой меру возможного поведения по систематическому получению

<sup>66</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019) // Бюллетень Верховного Суда РФ 2020 № 2; Определение Верховного Суда РФ от 06.12.2018 №305-ЭС18-13693 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e1716ba1-e1e9-4b96-8ed8-c8a0d817ef00/a2f7941d-02c6-44f5-8b0c-dec5e082ba4a/A40-127362-2017\\_20181206\\_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e1716ba1-e1e9-4b96-8ed8-c8a0d817ef00/a2f7941d-02c6-44f5-8b0c-dec5e082ba4a/A40-127362-2017_20181206_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 25.08.2020).

прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, носит межотраслевой (комплексный) характер, что обусловлено структурой юридических фактов, на основании которых происходит его воплощение в правовую действительность.

Для приобретения и осуществления значительного числа гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности требуется нормативно установленное властное вмешательство органов исполнительной власти и иных органов публичной администрации посредством использования ими определенных административно-правовых способов воздействия на соответствующие правоотношения. К числу таких гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности следует отнести: 1) общее право на занятие предпринимательской деятельностью (правовой статус субъекта предпринимательской деятельности); 2) право на приобретение специальных гражданско-правовых статусов в предпринимательских отношениях (статусы гарантировавшего поставщика, единой теплоснабжающей организации и т.п.); 3) право на отдельные виды предпринимательской деятельности, осуществление которых требует получения специального административного разрешения (лицензии) (эксплуатация опасного производственного объекта, управление многоквартирными домами, оказание услуг связи и т.д.); 4) право на совершение отдельных действий в сфере предпринимательской деятельности, требующих получения специального административного разрешения (строительство (реконструкция) объектов капитального строительства, ввод их в эксплуатацию, экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров и т.д.); 5) право на пользование или управление с соблюдением установленного административного распорядительного или разрешительного порядка отдельными объектами (водными объектами, нестационарными торговыми объектами, территориями (акваториями), участками недр и т.п.) в целях осуществления предпринимательской деятельности; 6) право собственности на объекты недвижимости, объекты интеллектуальной собственности, используемые в ходе предпринимательской деятельности; 7) право на использование в случаях и в порядке, предусмотренных действующим

законодательством, бюджетных денежных средств (субсидий) в целях осуществления предпринимательской деятельности, льгот и преференций. Приобретение и (или) осуществление каждого из перечисленных гражданских прав обеспечивается посредством использования соответствующего административно-правового способа: регистрационного, распорядительного или разрешительного.

## **§ 2. Административно-правовой порядок обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности: понятие и основные черты**

Государство, предоставляя гражданам и организациям определенные гражданские права посредством их закрепления в нормах законодательства, одновременно возлагает (должно возлагать) на себя обязанность обеспечивать всеми необходимыми условиями (организационными, материальными, правовыми и т.д.) процессы их реализации. В случае отсутствия реализации право имеет декларативный характер и не способно удовлетворить имеющиеся у его носителей потребности.

Анализ гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности показал, что приобретение и (или) осуществление таких прав предполагает принятие административно-публичными органами соответствующих индивидуальных правоприменительных административных актов либо совершение административных действий (например, принятие решения о государственной регистрации юридического лица, распоряжения о предоставлении в аренду земельного участка и т.д.). В этих случаях исполнительно-распорядительная деятельность административно-публичных органов носит обеспечивающий (содействующий) по отношению к процессам приобретения и (или) осуществления гражданских прав характер, позволяя говорить об административно-правовом порядке обеспечения реализации

гражданских прав в сфере предпринимательства. В этом отношении в теории небезосновательно указывается на то, что публично-правовые отношения самым тесным образом связаны с частноправовыми (гражданскими) отношениями<sup>67</sup>.

В общей теории права предложено несколько подходов к пониманию реализации (от лат. *realis* – осуществление плана<sup>68</sup>) права.

Н.И. Матузов и А.В. Малько определяют реализацию права как «процесс воплощения юридических предписаний в правомерных действиях граждан, организаций, органов и их должностных лиц и всех иных участников общественных отношений»<sup>69</sup>.

В.И. Леушин указывает, что реализация права – это осуществление юридически закрепленных и гарантированных государством возможностей, проведение их в жизнь в деятельности людей и организаций<sup>70</sup>.

В приведенных определениях исследуемая категория представлена как нормативно установленный процесс претворения правовых предписаний в живую практику через действия (поведение) субъектов права. Это понимание реализации права является наиболее устоявшимся среди теоретиков права.

Интересен и другой подход к установлению сущности реализации права как конечного результата, как достижения полного соответствия между требованиями правовых норм совершить определенные поступки или воздержаться от их совершения и суммой фактически последовавших действий<sup>71</sup>. В таком ключе реализация права есть итог правового регулирования общественных отношений.

Р.В. Шагиева указывает на то, что в содержательном плане реализация права предстает как «определенная система взаимосвязанных, идущих друг за другом в строго определенной последовательности разнообразных целостных участков воплощения в общественных отношениях возведенной в закон воли правящих кругов, заключенной в каждом элементе реализуемой нормы права»<sup>72</sup>.

<sup>67</sup> Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу РФ / Отв. ред. М.С. Шакарян. М., 2003. С. 426 (автор комментария – А.Т. Боннер).

<sup>68</sup> Большой Российской энциклопедический словарь. М., 2009. С. 1001.

<sup>69</sup> Матузов Н.И., Мальков А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2001. С. 327.

<sup>70</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 2002. С. 392.

<sup>71</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. Н.А. Катаева и В.В. Лазарева. Уфа, 1994. С. 374.

<sup>72</sup> Актуальные проблемы теории государства и права: учеб. пособие / отв. ред. Р.В. Шагиева. М., 2011. С. 418.

По мнению автора настоящей работы, такой подход носит односторонний характер, поскольку учитывает лишь воздействие правовых норм на поведение человека по каналам прямой связи. Но есть и обратная связь. Так, нормы права действуют в условиях постоянного изменения социально-экономической обстановки – соответственно, процесс реализации права осуществляется под влиянием не только внутренних, но и внешних (включающих интересы и потребности людей) факторов. Такая структура обеспечивает адекватное функционирование общественных отношений, урегулированных нормами права, в противном случае в государстве возможен кризис общественно-политической обстановки.

В этом отношении интересен подход С.Ю. Решетова, который рассматривал процесс реализации правовых норм как совокупность целостных участков правомерного поведения трех участвующих в реализации права субъектов: 1) граждан и организаций (саморегулирование); 2) субъектов, осуществляющих индивидуально-правовое регулирование; 3) участников индивидуально-регламентированных общественных отношений<sup>73</sup>.

Представляется, что указанные компоненты позволяют учесть отраслевые особенности процесса реализации норм гражданского права и заложенных в них правил поведения, такие как диспозитивность и индивидуализация правового регулирования, исключительный характер ситуаций, требующих властного воздействия, вмешательства уполномоченных органов государства в процессы правореализации.

В соответствии с подходами, разработанными в общей теории права, реализация права осуществляется в определенных формах, выделение которых предопределено существованием множества общественных отношений, на которые воздействует право, и наличием соответствующих им методов правового регулирования.

Характер предписываемого нормами права поведения и степень активности субъектов права позволяет провести классификацию форм реализации права, в

---

<sup>73</sup> Решетов Ю.С. Реализация норм советского права: монография. Казань, 1989. С. 61.

числе которых выделяют, во-первых, непосредственные формы – самостоятельное осуществление управомоченным (обязанным) субъектом заложенных в нормах права возможностей в фактическом поведении, без содействия уполномоченных органов, во-вторых – опосредованные, предполагающие необходимость содействия компетентных органов в реализации права<sup>74</sup>.

Среди непосредственных (автономных) форм реализации права называют: 1) использование права – осуществление возможностей, заложенных в нормах права; 2) исполнение права – совершение активных действий по выполнению юридических обязанностей; 3) соблюдение права – воздержание от совершения действий, запрещенных нормой права.

Нередко для реализации норм права и заложенных в них правовых возможностей требуется содействие государства в лице его соответствующих органов, что обуславливает существование опосредованной (авторитарной), называемой также особой, формы реализации правовых норм – применения права. При этом не все правоведы разделяют точку зрения об отнесении применения права к формам реализации права. Мотив такого подхода состоит в том, что во многих случаях деятельность властных правоприменительных органов посредством принятия индивидуальных правовых актов, по существу, лишь предшествует реализации права либо сопровождает ее<sup>75</sup>. Итогом применения права является создание новых юридических фактов или юридических обязанностей. Вместе с тем эта позиция не является господствующей.

В науке к формам реализации права относят также признание<sup>76</sup>, существо-которого состоит в нормативной фиксации какого-либо социального блага (потребности) в качестве права. Однако признание в большей степени есть условие существования самого права как такового. Многие права, закрепленные в правовых нормах, являются непосредственно действующими, не требующими

<sup>74</sup> Чистяков Н.М. Теория государства и права: учеб. пособие. М., 2010. С. 179-181.

<sup>75</sup> См.: Войде Е.Г. Правовые и неправовые способы реализации предоставляемых прав человека // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 3. С. 15.

<sup>76</sup> Яскевич В.В. Административно-правовой механизм реализации прав граждан в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 52.

совершения каких-либо активных действий. Сказанное относится прежде всего к неотъемлемым правам и свободам (право на жизнь, личную неприкосновенность и т.д.). Само по себе отсутствие нормативной фиксации таких прав (свобод) совсем не означает невозможности их реализации и защиты. Применительно к иным правам признание состоит в создании государством организационно-правовых условий для правореализации.

Каждая из указанных форм имеет характерный для нее способ<sup>77</sup> реализации права, под которым в теории права понимается действие либо бездействие.

Д.И. Мейер указывал, что юридические действия могут быть положительными, то есть предполагающими действительное совершение чего-либо, и отрицательными – связанными с воздержанием от другого действия<sup>78</sup>.

Закрепляя право, законодатель очерчивает границы (пределы) самостоятельности уполномоченного субъекта при реализации собственных интересов, определяя ситуации, предоставляющие возможность действовать либо бездействовать по своему усмотрению.

Способами осуществления субъективных прав могут быть как фактические (например, пользование имуществом), так и юридические (дарение вещи) действия, удовлетворение интереса за счет действий обязанного лица (возврат долга, строительство объекта), а также правоприменение, заключающее в себе обращение в компетентный орган с просьбой о содействии в реализации права<sup>79</sup>.

Таким образом, способ реализации права рассматривается как правовой инструмент (средство), который выражен в совершении соответствующим субъектом совокупности положительных и (или) отрицательных юридико-фактических действий, обеспечивающих либо получение заложенных в нормах права благ (в случае использования права), либо неприменение к нему мер принуждения (в случаях соблюдения и исполнения права). Это и позволяет претворить право в жизнь.

<sup>77</sup> В общеупотребительном смысле способ определяется как действие или система действий, применяемых при исполнении какой-либо работы, при осуществлении чего-нибудь. См.: Ожегов С.И. Указ. соч. С. 658.

<sup>78</sup> См.: Мейер Д.И. Русское гражданское право. Изд. 1902. М., 2002. С. 175.

<sup>79</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 380.

Предметом настоящей работы являются гражданские права, закрепленные в нормах гражданского законодательства, в силу чего для определения тех способов, посредством которых реализуются на практике рассматриваемые права, целесообразно обратиться к положениям Гражданского кодекса Российской Федерации.

Из системного анализа положений 1 и 2 глав ГК РФ следует, что законодатель по отношению к гражданским правам использует следующие правовые институты: 1) возникновение (установление) или приобретение гражданских прав (пункты 2 и 3 статьи 1, статьи 8 и 8.1 ГК РФ); 2) осуществление гражданских прав (пункты 1-3 статьи 1, статьи 9, 10 ГК РФ); 3) защита гражданских прав (статьи 11, 12 ГК РФ).

Возникновение, как и установление либо приобретение<sup>80</sup> гражданского права, по существу, «порождает» само право у конкретного субъекта, создает потенциальную правовую возможность определенного юридически значимого поведения в виде совершения действий либо воздержания от них (бездействие).

С.И. Аскназий связывал с институтом приобретения одну из характеристик гражданских прав, отмечая, что «гражданские права в большинстве своем являются приобретенными правами»<sup>81</sup>.

Относительно понятия «осуществление гражданского права» в гражданско-правовой науке сложилось несколько подходов.

Согласно одной из позиций осуществление субъективного гражданского права определяется как реализация на практике в конкретном поведении субъекта права (правообладателя) заключенных в самом содержании этого права возможностей<sup>82</sup>. Посредством осуществления прав происходит реальное

<sup>80</sup> Несмотря на распространенное употребление таких категорий в гражданском праве (как и в общей теории права) понятие (деконструкция) возникновения права и иных близких по значению к нему терминов (установление, приобретение права) не разработано.

<sup>81</sup> См.: Аскназий С.И. Основные вопросы теории социалистического гражданского права. М., 2008. С. 316.

<sup>82</sup> См., например: Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 2001. С. 22; Максименко С.Т. Осуществление гражданских прав и исполнение обязанностей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1970. С. 9; Мирошникова Н.И. Механизм осуществления субъективных гражданских прав: учебное пособие. Ярославль, 1989. С. 6, 12; Гражданское право: учебник: в 4 т. Т.1 /отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2019. С. 460-461; Вавилин Е.В. Указ. соч. С. 16; Гражданское право России: общая часть : курс лекций / под ред. О.Н. Садикова. М., 2001. С. 29; Дмитрик Н.А. Осуществление субъективных гражданских прав с использованием сети Интернет. М.,

удовлетворение потребностей и получение тех благ, которые составляют содержание соответствующего субъективного права. Названный подход в теории гражданского права превалирует.

В соответствии с точкой зрения, которая предложена Т.В. Дерюгиной, следует разделять понятия «осуществление» и «реализация» гражданского права. Ученый, основываясь на общетеоретической концепции реализации права, указывает, что осуществление права (наряду с соблюдением, исполнением и применением) есть один из элементов реализации права; осуществление – это использование в соответствующих пределах предоставленных законодательством (в широком значении слова) или договорами возможностей, заложенных в субъективном гражданском праве<sup>83</sup>.

Е.В. Михайлова также считает, что не следует смешивать либо отождествлять такие самостоятельные понятия, как «реализация права», «защита права» и «осуществление права», исходя из того, что во всех случаях итогом реализации и даже защиты права становится его осуществление. По мнению ученого, реализация права первична, и только затем, если возникает такая необходимость, производится его защита, результатом которой является непосредственное осуществление права как итог правоприменительной деятельности<sup>84</sup>.

Е.В. Михайлова указывает, что реализация гражданского права есть «совокупность действий участвующих в гражданском правоотношении субъектов, объединенных общей целью получить в свою пользу или пользу иных субъектов материальное (нематериальное) благо, выступающее объектом регулирования соответствующей материально-правовой нормы, либо избежать каких-либо изъятий из своего правового статуса или статуса иных субъектов»<sup>85</sup>.

Предложенное Е.В. Михайловой определение реализации гражданского права так же, как и в первом подходе при определении осуществления

2006. С. 20; Никонорова Ю.В. Законность как гарантия осуществления гражданских прав и исполнения гражданско-правовых обязанностей: автреф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 8.

<sup>83</sup> Дерюгина Т.В. Пределы осуществления субъективных гражданских прав: монография. М., 2010. С. 8, 12-13.

<sup>84</sup> Михайлова Е.В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные): монография. М., 2017. С. 37.

<sup>85</sup> Там же. С. 44.

субъективных гражданских прав, делает акцент на действиях управомоченных субъектов, их активном поведении в целях получения заложенных в нормах гражданского права материальных или нематериальных благ. Такой подход обусловлен тем, что большинство гражданских прав, в силу диспозитивности гражданско-правового регулирования, осуществляется самостоятельно самими гражданами и организациями по своему собственному усмотрению путем совершения активных действий без властного содействия компетентных органов. Так, в пункте 2 статьи 1 ГК РФ установлено, что физические и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Граждане и организации по своему усмотрению заключают сделки, устанавливая свои права и обязанности. Представляется, что именно этим объясняется позиция многих авторов, которые определяют осуществление гражданских прав через реализацию, ставя, по существу, знак равенства между реализацией и осуществлением прав.

Однако на практике возникают ситуации, когда заложенное в норме права социальное благо или модель поведения не могут быть достигнуты без содействия уполномоченных органов государства в виде создания новых юридических фактов, предоставления или подтверждения (закрепления) субъективных прав и возложения юридических обязанностей, что требует особой формы реализации права, а именно его применения<sup>86</sup>.

Обстоятельства нормативного или фактического характера, осложняющие либо блокирующие процесс осуществления правовых возможностей субъекта права, требующие для их устранения дополнительных юридических затрат в виде принятия индивидуальных правовых актов, в общей теории права именуются юридическими препятствиями<sup>87</sup>.

Деятельность компетентных органов и должностных лиц публичной власти по оказанию содействия в реализации права носит властный характер,

<sup>86</sup> См., например: Яковлева Т.В. Применение как особая форма реализации субъективных прав // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2013. № 4. С. 23-24; Палеха Р.Р. Природа правоприменения как особой формы реализации права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Елец, 2006.

<sup>87</sup> См.: Панченко В.Ю. Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов: основные черты и виды // Юридические препятствия в реализации и защите прав и законных интересов: сборник научных трудов / сост.: В.Ю. Панченко, А.А. Петров. Красноярск, 2015. С. 53.

осуществляется в строго установленном законом порядке и сопровождается совершением властных правоприменительных действий или принятием индивидуальных правовых актов, без которых невозможно возникновение предусмотренных законом соответствующих правоотношений. Совершая предусмотренные законом властные правоприменительные действия и издавая (принимая) индивидуальные правовые акты, компетентные органы и их должностные лица обеспечивают возникновение у субъектов соответствующих прав либо закрепление возможности использования ими возникших у них прав, исполнение последними юридических обязанностей либо соблюдение юридических запретов.

В общей теории права выделяют два вида правоприменительной деятельности: оперативно-исполнительную (правонаделительную, регулятивную) и правоохранительную. Первая состоит в позитивном регулировании общественных отношений на основе индивидуальных правоприменительных актов, обеспечивающих возникновение либо изменение субъективного права и юридической обязанности; вторая же направлена на обеспечение охраны права от противоправных посягательств, устранение препятствий для реализации субъективного права<sup>88</sup>.

Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти и иных органов публичной администрации, основанная на нормах административного законодательства, занимает особое место в процессе реализации субъективных прав физических и юридических лиц, в том числе в сфере предпринимательства.

Как справедливо отмечает Д.В. Осинцев, уникальность правового регулирования посредством административного права состоит в том, что оно воздействует на множество общественных связей и отношений, преобразовывает содержание уже сложившегося на основе иных отраслей права правового

---

<sup>88</sup> См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 166-169; Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. М., 2010. С. 252-253.

регулирования, создает средства обеспечения и гарантии бесперебойной реализации прав и существования общественных институтов<sup>89</sup>.

В частности, применительно к гражданским правам в положениях ГК РФ закреплена норма о том, что гражданские права и обязанности возникают, в том числе, из предусмотренных законом актов государственных органов и органов местного самоуправления (подпункт 2 пункта 1 статьи 8).

Проведенный в первом параграфе настоящей работы анализ предпринимательских гражданских прав, по мнению автора, предоставляет возможность применительно к теме исследования объединить в рамках понятия «реализация» вопросы приобретения, подтверждения и (или) осуществления (использования) гражданских прав посредством издания (принятия) административных правоприменительных актов, совершения административных правоприменительных действий.

Отношения, складывающиеся по поводу предпринимательской деятельности, опосредованы нормами административного права, в которых заложены такие административно-правовые средства и способы воздействия, применение и использование которых обеспечивает реализацию предпринимательских гражданских прав. Регулирование посредством административного права призвано регламентировать исполнительно-распорядительную деятельность административно-публичных органов, существование которой состоит в развитии и легализации предпринимательской деятельности, обеспечении безопасности связанных с такой деятельностью процессов и продукции.

Содержание административно-правового регулирования предпринимательской деятельности образуют принимаемые государством меры правового, экономического и организационного характера, в том числе государственная поддержка и защита хозяйствующих субъектов,

---

<sup>89</sup> Осинцев Д.В. Концепцию административного права следует изменить // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 13.

государственный контроль (надзор) за соблюдением последними требований законодательства<sup>90</sup>.

К направлениям административно-правового регулирования деятельности субъектов предпринимательства можно отнести: 1) меры, связанные с созданием самого хозяйствующего субъекта (получение согласия уполномоченных органов на создание субъекта предпринимательской деятельности, регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей); 2) меры, обеспечивающие организацию доступа хозяйствующих субъектов на рынок товаров, работ, услуг (например, наделение специальными гражданско-правовыми статусами, техническое регулирование, лицензирование и получение разрешений на совершение отдельных действий, регистрация объектов, квотирование); 3) государственную поддержку хозяйствующих субъектов (например, субсидирование); 4) мероприятия по контролю (надзору) за соблюдением хозяйствующими субъектами обязательных требований<sup>91</sup>.

В число задач административно-правового воздействия на отношения в сфере предпринимательства входит создание нормативно-правовой основы деятельности хозяйствующих субъектов, обеспечивающей бесперебойное функционирование и развитие экономики, свободу предпринимательской деятельности без ущерба правам и законным интересам населения<sup>92</sup>.

Решению названных задач способствует и административно-правовой порядок<sup>93</sup> реализации гражданских прав в сфере предпринимательской

<sup>90</sup> См.: Ермолаева О.Н. Административно-правовые основы предпринимательской деятельности // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2011. № 5. С. 87.

<sup>91</sup> В теории предложена и иная систематизация форм административно-правового регулирования предпринимательской деятельности. Например, с позиции К.А. Потапова к таким формам относятся: легализация предпринимательской деятельности; обеспечение безопасности предпринимательской деятельности для третьих лиц; государственный протекционизм; налоговое и таможенное регулирование; тарифное регулирование и ценообразование; государственный контроль (надзор) за деятельностью хозяйствующих субъектов; защита прав субъектов предпринимательской деятельности. См.: Потапов К.А. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 93.

<sup>92</sup> См.: Хаманева Н.Ю. Альхименко В.В., Медведев В.Н., Салищева Н.Г. Административно-правовое регулирование в сфере экономики в условиях модернизации в России // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 3. С. 77-78.

<sup>93</sup> В общей теории права под правопорядком предлагается понимать состояние упорядоченности общественных отношений как результат правомерного поведения и действия их участников, реализации правовых норм. См., например: Морозова Л.А. Теория государства и права. С. 337; Теория государства и права: учебник для бакалавров / под ред. В.К. Бабаева. М., 2014. С. 664-666; в теории административного права административный правопорядок рассматривается как состояние упорядоченности общественных отношений, возникающих в административно-

деятельности. Назначение этого порядка состоит в регламентации отношений, возникающих по поводу удовлетворения заложенных в нормах права потребностей в систематическом получении прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Как известно, субъективное право может быть реализовано исключительно по воле его носителя. В связи с этим приведение в действие административно-правового порядка обеспечения реализации гражданских прав субъекта предпринимательской деятельности зависит от обращения последнего к компетентному административно-публичному органу, в результате которого возникают особые правоотношения.

Характеризуя такие отношения, В.В. Яскевич небезосновательно указывает, что их нельзя отнести только к управлению отношениям, поскольку реализация прав может иметь место и вне процесса управления<sup>94</sup>. В связи с этим, с позиции ученого, юридически значимым является то, что в таких отношениях обязательно участвует наделенный властными полномочиями субъект. Фактически данные правоотношения имеют объектом не само государственное управление, а претворение в правовую действительность предоставленных субъектам прав (полномочий). Соответственно, предмет административно-правового порядка реализации прав граждан в сфере исполнительной власти представляет собой совокупность общественных отношений, складывающихся между гражданами, организациями и органами исполнительной власти, при осуществлении последними властной деятельности. При этом сам порядок есть совокупность средств и способов воздействия на общественные отношения, возникающие по поводу реализации гражданами своих прав и свобод, опосредованных деятельностью органов исполнительной власти<sup>95</sup>.

В рассматриваемых отношениях административно-публичный орган, реализующий предоставленную ему компетенцию, несмотря на имеющиеся у него полномочия, является обязанным субъектом по отношению к обратившемуся

публичной сфере, на основе реализации норм административного права. См.: Кононов П.И. Очерки общей теории современного административного права: монография. М., 2021. С. 154.

<sup>94</sup> См.: Яскевич В.В. Указ. соч. С. 93.

<sup>95</sup> Там же. С. 80, 116-117.

к нему лицу, наделенному субъективным правом. Обязанность заключается в необходимости принятия по поставленному последним вопросу индивидуального правового решения либо совершения юридически значимого действия.

В теории административного права отношения, возникающие и существующие по поводу предоставления административно-публичными органами физическим и юридическим лицам посредством принятия (совершения) соответствующих административных решений (действий) определенных субъективных прав или специального правового статуса, рассматриваются также как административные обслуживающие отношения<sup>96</sup>.

Государство в лице соответствующих органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов (общерегулирующих, лицензионно-разрешительных, регистрирующих и т.д.) оказывает содействие в приобретении заинтересованными лицами частных прав или частного правового статуса.

Таким образом, применительно к рассматриваемой проблематике представляется возможным под реализацией гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности понимать как их приобретение, так и возможность последующего пользования ими при содействии компетентных административно-публичных органов посредством применения последними соответствующих административно-правовых средств.

Административно-правовой порядок обеспечения реализации прав включает в себя нормы административного и административно-процессуального права, образующие основу и процедурный механизм его действия, юридические факты, служащие основанием для возникновения соответствующих правоотношений, в рамках которых и осуществляется такая реализация.

Административная процедура<sup>97</sup> определяется как логически обоснованная последовательность административных действий, совершаемых при

<sup>96</sup> См.: Кононов П.И. Указ. соч. С. 24-25.

<sup>97</sup> В науке административная процедура рассматривается как некий порядок, способ осуществления деятельности либо совершения действий административно-публичными органами (см., например: Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография. М., 2012. С. 132; Морозова О.В. Административные процедуры в Российской Федерации, США, ФРГ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 8); как непосредственно сам вид деятельности административно-публичных органов (см., например: Дегтярева Е.А. Административные процедуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 2007); как система правовых

осуществлении государственного контроля (надзора) или при предоставлении государственной услуги в определенные сроки и имеющих конечный результат<sup>98</sup>.

Применительно к рассматриваемому в настоящей работе порядку административная процедура, определяя последовательность действий административно-публичных органов, сроки совершения таких действий, их оформление и результат процедуры, выполняет обеспечительную функцию правоприменительной деятельности административно-публичных органов.

Таким образом, под административно-правовым порядком реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности следует понимать систему предусмотренных нормами административного и административно-процессуального права и применяемых в рамках определенных административных процедур административно-правовых способов воздействия на общественные отношения, складывающиеся между компетентными административно-публичными органами, с одной стороны, и физическими лицами и организациями, с другой, по поводу административного обеспечения приобретения, подтверждения и (или) использования последними предоставленных гражданско-правовыми нормами гражданских прав в целях удовлетворения потребностей в систематическом извлечении прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Исходя из предложенной в настоящем исследовании систематизации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, приобретение и осуществление которых требует нормативно установленного властного вмешательства административно-публичных органов, автор в качестве способов административно-правового обеспечения реализации таких прав рассматривает:

1) распорядительное – посредством прямого издания (принятия) на основании соответствующих обращений индивидуальных административных актов – предоставление специальных гражданско-правовых статусов в сфере

---

норм, определяющих порядок действий административно-публичных органов (см., например: Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8; Стахов А.И. Указ. соч. С. 348-349).

<sup>98</sup> Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3369.

предпринимательской деятельности и отдельных объектов (земельных участков, мест размещения нестационарных торговых объектов, мест размещения рекламных конструкций и т.п.), а также бюджетных денежных средств в целях их использования в предпринимательской деятельности, льгот и преференций;

2) государственную регистрацию субъектов предпринимательской деятельности (юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), прав на объекты недвижимого имущества (земельные участки, здания, помещения, сооружения), а также объектов интеллектуальной собственности (товарных знаков, наименований мест происхождения товаров, изобретений и т.п.), используемых в процессе предпринимательской деятельности, отдельных фактов, имеющих юридическое значение в сфере предпринимательства;

3) разрешительное – посредством выдачи на основании соответствующих обращений лицензий и иных специальных разрешений – предоставление специальных гражданских прав на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности, совершение отдельных видов действий, создание и использование отдельных объектов в сфере предпринимательства (опасных производственных объектов, многоквартирных жилых домов, участков недр и т.п.).

В основе каждого из перечисленных способов лежит характерный только для него прием (метод) административно-правового воздействия<sup>99</sup>, посредством использования которого административно-публичный орган в рамках

<sup>99</sup> В науке указанный метод предложено определять как «установленную нормами административного права систему влияния административно-публичных органов на социальную среду посредством дозволений, запретов, обязываний и правонаделений, транслируемых в рамках установленных методик юридических средств (предписаний и действий по их исполнению), в целях реализации публичных функций» (См.: Осинцев Д.В. Административное право: учебник для бакалавриата и специалитета. М., 2019. С. 38). В теории названный метод именуется по-разному: метод административно-правового регулирования – «совокупность приемов, способов, инструментов, посредством которых публичные органы осуществляют свои полномочия» (Кобзарь-Фролова М.Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Административное право и процесс. 2019. № 11. С.19); в публикациях встречается одновременное употребление названных категорий (См.: Сайдов З.А. К вопросу о методах и формах административно-правового регулирования современной российской экономики // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 21-30); административно-правовые методы деятельности публичной администрации – система формально определенных типизированных способов и приемов (мер) обеспечения исполнения общеобязательных условий, дозволений, ограничений и запретов, применяемых административно-публичными органами в установленном порядке в целях достижения баланса (согласованности, взаимосвязи, охраны и защиты) частных и публичных административных прав и законных интересов (См.: Стаков А.И. Указ. соч. С. 165).

соответствующих производств разрешает административное дело, что и обусловило их выделение в рамках темы исследования. К числу таких приемов воздействия следует отнести: 1) распорядительство, которое сводится к прямому властному воздействию регулирующего характера посредством издания, принятия (совершения) индивидуальных административно-правовых актов и (действий) 2) регистрацию субъектов, объектов (внесение записи в соответствующий реестр); 3) выдачу физическим и юридическим лицам лицензий и иных специальных разрешений.

Исходной посылкой к выделению указанных способов стали положения Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2014 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>100</sup>, из анализа которых следует самостоятельность функций по оказанию государственных услуг, к которым не относятся ни деятельность по управлению государственным имуществом, ни контроль и надзор. При этом в рамках функции по контролю и надзору официально выделяются, в том числе:

- деятельность по выдаче органами публичной власти и их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий физическим и юридическим лицам;
- деятельность по регистрации актов, документов, прав, объектов, а также изданию индивидуальных правовых актов.

В целом перечисленные административно-правовые приемы (способы), посредством которых обеспечивается реализация заложенных в нормах гражданского законодательства гражданских прав, призваны либо установить определенные юридические факты, либо закрепить (подтвердить) правовой статус или состояние субъектов или объектов в сфере предпринимательства. При этом такие средства могут иметь место в ситуациях установления или общих условий хозяйственной деятельности (например, государственная регистрация), или специальных условий такой деятельности (например, лицензирование, аттестация, аккредитация). Внешним официально-документальным выражением реализации

---

<sup>100</sup> Российская газета. 2014. № 50.

гражданских прав в административном порядке выступает индивидуальный административно-правовой акт (административное решение) либо административное действие, посредством которых предоставляются такие права (правовой статус) и создаются необходимые условия для пользования ими.

Обратимся далее к характеристике распорядительного предоставления гражданских прав, специальных гражданско-правовых статусов в сфере предпринимательской деятельности и отдельных объектов гражданского права, а также денежных средств бюджетной системы различных уровней в целях их использования в предпринимательской деятельности, льгот и преференций.

На первый взгляд, может возникнуть впечатление, что названный способ ничем не отличается от регистрационного или разрешительного способов обеспечения реализации гражданских прав. Вместе с тем, как представляется автору настоящей работы, это не так в силу нижеследующего.

При использовании обозначенного способа обеспечения гражданских прав деятельность органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов сводится к прямому властному предоставлению физическим и юридическим лицам на основании их обращений определенных субъективных гражданских прав или гражданско-правового статуса без осуществления при этом государственной регистрации и (или) выдачи какого-либо специального разрешения. Существо рассматриваемых отношений состоит в том, что административно-публичный орган посредством издания (принятия) им ненормативного (индивидуального) административно-распорядительного акта (распоряжения, решения, постановления, приказа) предоставляет заявителю соответствующие субъективные гражданские права или правовой статус<sup>101</sup>.

Характерной особенностью распорядительного предоставления субъективных гражданских прав (правовых статусов) является то, что в таких случаях административно-публичные органы обязаны обеспечить организационно-финансовые условия для реализации предоставленных

<sup>101</sup> В науке административного права при употреблении термина «распорядительное предоставление субъективных прав или правовых статусов» используют понятие правопредоставительного производства, выделяя при этом, помимо прочего, также лицензионно-разрешительное, учетно-регистрационное административные производства. См.: Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса: монография. Киров, 2013. С. 272-294.

субъективных прав (статусов). Это не совсем характерно для регистрационного или разрешительного способов предоставления гражданских прав. Например, предоставление субсидии хозяйствующему субъекту не завершается принятием индивидуального правового акта о предоставлении субсидии, а продолжается фактической выплатой субсидии и проверкой целевого характера ее использования, наделение хозяйствующего субъекта специальным статусом требует от соответствующего органа публичной власти установления такому субъекту тарифа и возмещения выпадающих доходов.

Основываясь на положениях Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2014 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», представляется возможным в зависимости от характера объекта, в отношении которого принимается соответствующий распорядительный акт, относить рассматриваемый способ либо к функции по оказанию государственных услуг, либо к функции по управлению государственным имуществом. В качестве примера первого случая может быть названо установление ресурсоснабжающей организации тарифа на водоснабжение и водоотведение, примером второго может служить предоставление бюджетных денежных средств в целях их использования в предпринимательской деятельности.

По существу, рассматриваемый распорядительный способ предоставления гражданских прав применяется в тех случаях, когда предполагаемые к использованию ресурсы ограничены и на их получение претендует несколько хозяйствующих субъектов, либо когда товарный рынок эффективнее функционирует в отсутствие конкуренции (сфера естественных монополий), либо когда имеется иная, обусловленная целями обеспечения безопасности, потребность в соблюдении специальных условий деятельности. Наглядно это видно при предоставлении хозяйствующим субъектам в пользование земельных участков, бюджетных денежных средств (субсидий), а также отдельных гражданско-правовых статусов.

Приобретение некоторых гражданско-правовых статусов обусловливает обязательное применение хозяйствующими субъектами при реализации товаров,

работ и услуг<sup>102</sup> регулируемых цен (тарифов), деятельность по установлению которых охватывается понятием «тарифное регулирование». В отсутствие утвержденного уполномоченным административно-публичным органом тарифа предприниматель в гражданско-правовых отношениях с контрагентом не вправе самостоятельно определять цену на реализуемую продукцию, в ином случае его действия образуют состав антимонопольного правонарушения<sup>103</sup>.

Государственная поддержка предпринимательской деятельности посредством ее финансирования также основана на распорядительном методе административно-правового воздействия. Выделение бюджетных средств хозяйствующим субъектам не является сплошным, носит целевой, адресный характер, осуществляется посредством отбора хозяйствующих субъектов, отвечающих установленным критериям.

В Федеральном законе от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства определена как деятельность органов власти всех уровней (федерального, регионального и муниципального) и организаций, осуществляемая в целях развития указанного предпринимательства на основе программ (подпрограмм)<sup>104</sup>.

Оказание финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства осуществляется за счет средств региональных и местных бюджетов путем предоставления субсидий. При этом средства федерального бюджета для целей финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства предоставляются последним опосредованно. Государство

---

<sup>102</sup> Например, к регулируемым видам деятельности относится деятельность регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами (см.: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009); деятельность газораспределительных организаций по транспортировке газа по газораспределительным сетям (см.: Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1667).

<sup>103</sup> Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 01.11.2018 по делу № А82-5944/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=90496#0285559868161287> (дата обращения: 20.08.2020); постановление Арбитражного суда Центрального округа от 09.10.2017 по делу № А14-1788/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ACN&n=106370#07904419885175689> (дата обращения: 20.08.2020).

<sup>104</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

предоставляет субсидии государственным фондам поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, а также бюджетам субъектов Российской Федерации, которые и являются ответственными за доведение этих средств до конечных получателей – субъектов малого и среднего предпринимательства.

Иной, отличной от распорядительной, деятельностью административно-публичных органов в сфере предпринимательства, является разрешительное предоставление прав на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности и совершение некоторых видов юридически значимых действий, создание, использование отдельных объектов в сфере предпринимательства.

В теории административного права для обозначения указанного вида деятельности оперируют категориями «разрешительная деятельность»<sup>105</sup>, «лицензионно-разрешительная деятельность»<sup>106</sup>, «разрешительная система»<sup>107</sup>, «лицензионно-разрешительная система»<sup>108</sup>, содержание которых, по сути, составляет выдача административно-публичными органами по обращению заинтересованных лиц разрешений (отдельных прав) на осуществление деятельности (действий). При этом общепризнано, что «разрешение» и «лицензия» соотносятся между собой как родовое и видовое понятия (соответственно).

В действующем законодательстве с разрешением (лицензией) связывается возникновение специального права на осуществление некоторых видов деятельности (действий), использование отдельных объектов. В то же время наука административного права иным образом определяет правовое значение разрешения, указывая, что оно призвано обеспечить квалифицированное,

<sup>105</sup> См., например: Бахрах, Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России: учебник. М., 2009. С. 378-379; Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Разрешительная деятельность в Российской Федерации: монография. М., 2017. С. 8.

<sup>106</sup> См., например: Ярковой С.В. Законность осуществления административно-разрешительной деятельности: понятие, содержание и основные требования // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 1. С. 149.

<sup>107</sup> См., например: Мильшин Ю.Н. К вопросу о содержании разрешительной системы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1(102). С. 63-66.

<sup>108</sup> См., например: Стандзонь Л.В. К вопросу о совершенствовании федерального законодательства о лицензионно-разрешительной системе // Вестник экономической безопасности. 2018. № 4. С. 170-175; Стандзонь Л.В., Агапов А.Б. Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти: учеб. пособие. М., 2019. С. 7-8.

технически и технологически обоснованное, безопасное ведение деятельности<sup>109</sup>.

Такое мнение небезосновательно. Разрешительный порядок, как правило, вводится в тех сферах жизнедеятельности, где существует возможная угроза безопасности граждан, общества, государства<sup>110</sup>.

Субъект, изъявивший желание осуществлять деятельность либо использовать отдельный объект на основе разрешения, подвергается оценке административно-публичных органов на предмет соответствия предъявляемым требованиям, его готовности (компетентности) к совершению таких действий, результатом которой и является принятие индивидуального административно-правового акта в форме разрешения либо отказ в его принятии.

Вместе с тем характерной особенностью разрешений является то, что, несмотря на всю императивность складывающихся при их предоставлении правоотношений, процесс их получения в большей части основан на диспозитивных началах, что обусловлено свободным волеизъявлением управомоченного субъекта при осуществлении субъективного права, который путем обращения за получением разрешения самостоятельно формирует свою специальную правосубъектность<sup>111</sup>.

В настоящее время к разрешительным способам осуществления гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности можно отнести лицензирование, предоставление иных, не являющихся лицензиями разрешений, аттестацию, аккредитацию, техническое регулирование, квотирование.

В науке административного права к формам разрешительной деятельности относят также и государственную регистрацию<sup>112</sup>.

Такое мнение представляется не совсем корректным, поскольку названный институт имеет отличные от разрешительного способа предоставления гражданских прав цели и порядок правового регулирования, содержательное

<sup>109</sup> Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 40.

<sup>110</sup> Именно такие цели обозначены при определении подлежащих лицензированию видов деятельности в статье 2 Закона № 99-ФЗ.

<sup>111</sup> Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 41.

<sup>112</sup> См., например: Субанова Н.В. Разрешительные процедуры // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 136; Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Указ. соч. С. 11, 54-58.

наполнение, во многом носит заявительно-уведомительный характер, что не позволяет свести данные институты к одному знаменателю.

Сущность лицензирования и выдачи отличных от лицензий специальных разрешений в сфере предпринимательства изложена во втором параграфе второй главы настоящего исследования.

Помимо лицензирования и предоставления иных, не являющихся лицензиями разрешений, к числу разрешительных видов деятельности можно отнести аттестацию как процедуру, используемую государством для оценки и подтверждения статуса субъекта (объекта) гражданских прав, его соответствия установленным качественным показателям и критериям.

Легальное определение категории «аттестация» в законодательстве отсутствует, между тем отдельные правовые дефиниции существуют применительно к той или иной сфере деятельности<sup>113</sup>.

Аттестация проводится не только в отношении физических лиц – аттестации подлежат юридические лица и их структурные подразделения<sup>114</sup>, а также отдельные объекты правоотношений<sup>115</sup>. Итоговыми документами проведения аттестации являются аттестат, решение и др.

Подтверждение компетентности хозяйствующего субъекта в осуществляющей им области деятельности, соответствия содержания и качества товаров, работ и услуг установленным требованиям может быть осуществлено в форме аккредитации<sup>116</sup>.

Анализ действующего законодательства по вопросу аккредитации позволяет признать отсутствие единой правовой трактовки указанного термина, а

<sup>113</sup> См., например: Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // Российская газета. 2013 № 296; Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Российская газета. 1997. № 145.

<sup>114</sup> См., например: Федеральный закон от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // Российская газета. 1995. № 169.

<sup>115</sup> Например, Федеральным законом от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» предусмотрена аттестация методик (методов) измерений (статья 11) // Российская газета. 2008. № 140.

<sup>116</sup> Можно заметить, что теоретики определяют аккредитацию и как вид административно-правового режима (см., например: Спектор Е.И. Правовое регулирование режима аккредитации // Право и экономика. 2004. № 1; Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах. М., 2005), и как административно-правовой метод (см., например: Купреев С.С. Аккредитация как современный метод административно-правового воздействия // Административное право и процесс. 2013. № 5; Савостин А.А. Аккредитация как метод административно-правового регулирования общественных отношений // Современное право. 2005. № 9).

также существование подходов к определению аккредитации как удостоверяющей процедуры<sup>117</sup>, официального признания компетентности субъекта<sup>118</sup>, подтверждения соответствия субъекта критериям аккредитации<sup>119</sup>.

Существование различных подходов предопределено многообразием сфер применения аккредитации (оказание услуг связи, медицинская деятельность, образование, метрология, средства массовой информации и т.д.). В то же время приведенные дефиниции указывают на то, что аккредитация представляет собой определенный порядок действий, установленный нормативно-правовыми актами в целях подтверждения (признания) компетентности субъекта предпринимательской деятельности, его возможности осуществлять определенный вид деятельности либо совершать определенные юридически значимые действия. Официальное признание подтверждается выдачей аккредитованному лицу документа об аккредитации, аттестата аккредитации.

Осуществление предпринимательской деятельности по продаже товаров, выполнению работ и оказанию услуг требует от хозяйствующего субъекта, чтобы качество товаров, работ и услуг соответствовало предъявляемым к ним требованиям, что напрямую связано с такой формой разрешительной деятельности, как техническое регулирование.

Правовые основы отношений в указанной сфере определены Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»<sup>120</sup>.

Техническое регулирование охватывает разработку технических нормативов на объекты (продукцию и связанные с требованиями к продукции процессы производства и обращения), установление правил оценки соответствия объектов техническим нормативам, проверку соответствия объектов указанным нормативам, принятие мер по результатам проверки.

---

<sup>117</sup> См.: пункт 2.1 Общих правил по проведению аккредитации в Российской Федерации, утвержденных постановлением Госстандарта России от 30.12.1999 № 72 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 9.

<sup>118</sup> См.: статья 2 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Российская газета. 2002. № 245.

<sup>119</sup> См.: статья 4 Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // Российская газета. 2013 № 296.

<sup>120</sup> Российская газета. 2002. № 245.

Формами технического регулирования являются разработка и принятие технических регламентов и сводов правил, стандартизация (декларирование соответствия, сертификация), оценка соответствия (определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту). При этом разрешения в сфере технического регулирования являются результатом процедур оценки соответствия продукции и связанных с ней процессов производства и обращения установленным в технических нормативах обязательным требованиям.

Характеризуя складывающиеся при процедурах оценки соответствия правоотношения, ученые небезосновательно указывают, что обязательным субъектом таких отношений является либо орган государственной власти<sup>121</sup>, либо организация, которой государство делегировало полномочия<sup>122</sup> в данной сфере<sup>123</sup>. Результатом таких отношений является выдача документа, подтверждающего соответствие продукции обязательным требованиям.

Важной составляющей административно-правового воздействия на общественные отношения в сфере предпринимательства является квотирование<sup>124</sup>, связанное с установлением количественных требований (ограничений)<sup>125</sup>. Установление квот может иметь место как во

<sup>121</sup> Например, оценка (подтверждение) соответствия процессов производства, хранения, перевозки и реализации молока и молочной продукции требованиям технического регламента «О безопасности молока и молочной продукции» осуществляется в форме государственного контроля (надзора); разрешительную государственную регистрацию проходит новая химическая продукция (см.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 09.10.2013 № 67 «О техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» (пункт 103); Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 03.03.2017 № 19 «О техническом регламенте Евразийского экономического союза «О безопасности химической продукции» (пункт 59) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org> (дата обращения: 28.08.2020)).

<sup>122</sup> Например, испытательные лаборатории удостоверяют безопасность выпускаемой в обращение мясной и пищевой рыбной продукции (см.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 09.10.2013 № 68 «О техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции» (пункт 133); Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 18.10.2016 № 162 «О техническом регламенте Евразийского экономического союза «О безопасности рыбы и рыбной продукции» (пункт 87). // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org> (дата обращения: 28.08.2020)).

<sup>123</sup> Разрешительная система в Российской Федерации: науч. - практ. пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2015 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/57233093/> (дата обращения: 28.08.2020).

<sup>124</sup> От лат. quota – часть – количественные ограничения, вводимые на определенный период времени. См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2006. С. 251.

<sup>125</sup> Ю.А. Тихомиров, проводя классификацию способов государственного регулирования в зависимости от характера воздействия и степени самостоятельности, предоставляемой хозяйствующим и иным субъектам, относит квотирование к группе, включающей способы нормативно-количественного измерения: стандарты; квоты; цены; тарифы; нормативы; лимиты; налоги (сборы); плата; ставки (таможенных пошлин и др.) (см.: Тихомиров Ю.А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5).

внешнеэкономической деятельности (введение импортных и экспортных квот)<sup>126</sup>, так и во внутрихозяйственной деятельности.

Применительно к внутрихозяйственной деятельности в Российской Федерации следует отметить квотирование участия иностранного капитала в определенных областях экономической жизни (банковской сфере, сфере страхования)<sup>127</sup>, установление различных квот в природоохранной сфере<sup>128</sup>. Правовое значение квот состоит в обеспечении баланса между социально значимыми интересами и интересами хозяйствующих субъектов.

Таким образом, необходимо признать, что нормы административного и административно-процессуального права опосредуют многие гражданские права физических и юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности, обеспечивая их соответствующим порядком реализации (претворения в правовую действительность). В то же время основы административно-правового обеспечения реализации предпринимательских гражданских прав не получили должного закрепления в действующем федеральном законодательстве.

Поскольку исходными в отношении установления способов реализации гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности являются положения гражданского законодательства и именно в нем определены необходимые правовые средства обеспечения реализации гражданских прав, представляется необходимым дополнить главу 2 ГК РФ статьей 10.1 «Публично-правовое обеспечение приобретения и осуществления гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности» следующего содержания:

«В случаях, на основаниях и в порядке, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, органы государственной

<sup>126</sup> См.: Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4850; Федеральный закон от 08.12.2003 № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4850, 4851.

<sup>127</sup> См., например: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Российская газета. 1996. № 27; Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 6.

<sup>128</sup> См., например: Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» устанавливает квоты добычи (вылова) водных биоресурсов // Российская газета. 2004. № 284; Водный кодекс Российской Федерации – лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта, лимиты сброса сточных вод.

власти, органы местного самоуправления обеспечивают приобретение и реализацию юридическими лицами и гражданами гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности посредством государственной регистрации соответствующих лиц, прав и объектов, предоставления в пользование бюджетных средств, территорий, земельных участков, иных объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставления лицензий и иных специальных разрешений на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности и совершение в ходе данной деятельности отдельных действий».

**§ 3. Административно-правовой порядок обеспечения  
защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности:  
понятие и основные черты**

Институт защиты гражданских прав, в том числе субъектов предпринимательской деятельности, достаточно основательно разработан в отечественной науке гражданского права и гражданского процесса<sup>129</sup>. В то же время внесудебный административно-правовой порядок защиты гражданских прав субъектов предпринимательства не являлся предметом комплексного исследования в науке административного права и процесса. Лишь в некоторых научных работах рассматривались отдельные аспекты защиты субъективных гражданских прав в административном порядке<sup>130</sup>.

В связи с этим представляется необходимым с учетом имеющегося знания сформулировать понятие и дать правовую характеристику административно-

<sup>129</sup> См., например: Грибанов В.П. Указ. соч. С. 104-212; Вершинин А.П. Способы защиты гражданских прав в суде: дис. ... д-ра юрид. наук в форме науч. доклада. СПб., 1997; Вавилин Е.В. Указ. соч.; Михайлова Е.В. Указ. соч.; Андреев Ю.Н. Механизм гражданско-правовой защиты. М., 2013; Бутнев В.В. К понятию механизма защиты субъективных прав // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. Владивосток, 1989. С. 9-11; Бутнев В.В. Механизм защиты субъективных прав // LEX RUSSICA. 2014. № 3. С. 274 - 283.

<sup>130</sup> См., например: Булатов К.Г. Административно-правовая защита физических и юридических лиц в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 201-254; Харитонов М.Е. Защита субъективных гражданских прав судами и органами несудебной юрисдикции: гражданско-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003. С. 124-150.

правового порядка защиты гражданских прав хозяйствующих субъектов в сфере осуществления ими предпринимательской деятельности и существующих в рамках такого порядка административно-правовых способов обеспечения защиты рассматриваемых прав.

В теории права существуют различные подходы к определению понятия «защита прав». С одной стороны, под защитой права понимается «предусмотренная законом система мер, направленная на обеспечение неприкосновенности права, восстановление нарушенного права и пресечение действий, нарушающих право»<sup>131</sup>, с другой – система специальных мер (средств), обеспеченных государственным принуждением и направленных на пресечение незаконных действий и восстановление нарушенных прав<sup>132</sup>.

Указание на такую характеристику защиты прав, как обеспеченность рассматриваемого процесса государственным принуждением, небезосновательно, поскольку сама по себе потенциальная возможность применения мер принуждения выполняет функцию общей превенции, обеспечивая охрану субъективных прав от незаконных посягательств и тем самым создавая необходимые условия для их осуществления.

А.В. Белякова, исследуя механизм защиты права, определяет его как «нормативно-правовую базу, регулирующую порядок, способы и методы защиты нарушенных прав, свобод или законных интересов в той или иной области общественной жизни»<sup>133</sup>.

Однако понимание механизма защиты права через систему правовых актов, по мнению автора настоящего исследования, является не вполне корректным, поскольку нормативно-правовые акты выступают лишь инструментом выражения вовне конкретных элементов такого механизма, правовой основой его функционирования.

В.В. Бутнев, рассматривая механизм защиты субъективных прав и интересов, представил его как основанную на принципе единства систему

<sup>131</sup> Защита гражданских прав: монография / отв. ред. М.К. Сулейменов. Алматы, 2011. С. 17.

<sup>132</sup> Хохлов В.А. Авторское право: законодательство, теория, практика. М., 2008. С. 235.

<sup>133</sup> Белякова А.В. Механизмы судебной и внесудебной защиты права на судопроизводство в разумный срок: монография. М., 2016. С. 111-112.

юридических средств, при использовании которых обеспечивается восстановление нарушенных субъективных прав, защита охраняемых законом интересов, разрешение правовых споров и преодоление иных препятствий в реализации субъективных прав<sup>134</sup>.

Определение указанного механизма через систему правовых средств, обеспечивающих юридическое и фактическое восстановление нарушенных прав либо пресечение их нарушения, предложено также Е.В. Вавиличным<sup>135</sup>.

Последние из названных подходов представляются наиболее содержательными, учитывающими саму цель механизма правозащиты – обеспечение посредством последовательно организованных мер воздействия на правонарушителя реального восстановления нарушенных субъективных прав либо пресечение угрозы их нарушения. При защите субъективное право восстанавливается, и у носителя права вновь появляется возможность его реализации в форме осуществления (использования).

В рамках настоящего исследования автор придерживается позиции об отсутствии тождества категорий «защита» и «реализация» субъективных прав<sup>136</sup>.

Такая позиция имеет конституционно-правовые основания. Конституция Российской Федерации использует как самостоятельные понятия «реализация (осуществление) прав» (например, нормы статьи 17, части 3 статьи 19, статей 36, 40, 60, части 3 статьи 69) и «защита прав» (например, нормы статей 2, 45, 46, 61). Конституция при разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов оперирует категориями «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина» (пункт «в» статьи 71, подпункт «б» пункта 1 статьи 72). Нормативно указанная точка зрения также подтверждается и положениями гражданского законодательства. В частности, ГК РФ (главы 1 и 2) выделяет в самостоятельные институты приобретение (установление), осуществление и защиту гражданских прав.

<sup>134</sup> Бутнев В.В. Механизм защиты субъективных прав. С. 275.

<sup>135</sup> Вавилич Е.В. Указ. соч. С. 172.

<sup>136</sup> Такую позицию занимает и Е.В. Михайлова, указывая, что первичным звеном является реализация права, которая может привести либо к самостоятельному осуществлению права, либо к невозможности самостоятельного осуществления права и необходимости его защиты, результатом защиты и есть осуществление права. См. Михайлова Е.В. Указ. соч. С. 37-40.

В содержательном плане реализация субъективного права подразумевает совершение носителем права таких действий, результатом которых становится получение заложенных в норме права материальных либо нематериальных благ. В свою очередь о защите речь идет в тех случаях, когда субъективное право нарушено (терпит угрозу нарушения), необходимо устранение препятствий в осуществлении субъективного права, пресечение правонарушений и восстановление (компенсация) нарушенного правового состояния.

Следует отметить, что проблема разделения рассматриваемых понятий связана с правовой природой права на защиту. Некоторые ученые определяют его как одно из правомочий субъективного гражданского права<sup>137</sup>. Другие сходятся во мнении, что право на защиту есть самостоятельное субъективное право, которое возникает при нарушении права<sup>138</sup>, и в этом значении оно также может быть реализовано.

В то же время общественные отношения по реализации субъективных прав и отношения, связанные с реализацией права на защиту, имеют различный характер. Первые из указанных отношений носят регулятивный характер, возникают на основе правомерного поведения носителей права, имеют цель упорядочения, закрепления субъективных прав и юридических обязанностей, вторые – характеризуются как охранительные, возникают при нарушении субъективных прав<sup>139</sup>.

Вопрос о необходимости защиты субъективного права решается правообладателем самостоятельно посредством обращения к правонарушителю либо юрисдикционному или иному органу (организации).

Внешним оформлением права на защиту выступают средства защиты права, представляющие собой действия, посредством которых претерпевающие нарушение права лица или их уполномоченные представители требуют от

<sup>137</sup> См.: Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. С. 104-117; Гражданское право: учебник: в 4 т. Т. 1 / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2019. С. 497.

<sup>138</sup> См.: Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л. 1968. С. 25; Елисейкин П.Ф. Понятие иска как процессуального средства защиты прав и интересов // Проблема защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. Ярославль, 1976. С. 84-90; Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева. М., 2008, С. 540-541.

<sup>139</sup> См.: Андреев Ю.Н. Указ. соч. С. 21.

обязанных субъектов применения мер защиты<sup>140</sup>. К средствам можно отнести иск (заявление), обращение (жалобу, петицию, возражение), требование и др.

В общей теории права к классическим элементам механизма защиты субъективных прав с учетом элементного состава механизма правового регулирования относят: 1) нормы права, определяющие модель поведения участников конфликтной ситуации и субъектов, разрешающих правовой спор, юридические факты, с которыми связано возникновение и разрешение конфликтной ситуации; 2) правоотношения, где находят отражение меры защиты; 3) акты реализации прав и обязанностей участвующих в конфликте лиц<sup>141</sup>.

Необходимым элементом характеристики защиты прав является категория «форма защиты», определяющая конкретный порядок разрешения правового спора (конфликта), под которой понимается совокупность правовых процедур по защите прав и интересов, осуществляемых тем или иным уполномоченным органом<sup>142</sup>.

Не вдаваясь в дискуссию о классификации форм защиты, следует отметить, что в теории права выделяют юрисдикционные и неюрисдикционные формы защиты. Юрисдикционные формы защиты включают в себя судебные и внесудебные формы защиты. В рамках судебной защиты уполномоченными органами, обеспечивающими восстановление нарушенного или оспоренного права, являются специально созданные судебные органы. Внесудебная форма защиты может осуществляться посредством обращения в государственные и негосударственные органы в административном и ином порядке. Неюрисдикционной формой защиты охватываются действия граждан и организаций по защите прав и охраняемых законом интересов, которые осуществляются ими самостоятельно, без обращения за помощью к компетентным органам.

<sup>140</sup> Вершинин А.П. Судебная форма защиты субъективных прав // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. Владивосток, 1989. С. 16.

<sup>141</sup> Бутнев В.В. К понятию механизма защиты субъективных прав. С. 9.

<sup>142</sup> См.: Воложанин В.П. Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров: монография. Свердловск, 1974. С. 8; 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.

Разрешение вопроса о выборе той или иной формы защиты субъективного права зависит от множества критериев. Например, В.П. Грибанов указывает в качестве таковых критериев характер материально-правового требования, подлежащего рассмотрению; особенности и характер компетенции того органа, который разрешает материально-правовое требование; определение специфических особенностей самого порядка рассмотрения правового спора<sup>143</sup>.

Выбор формы защиты права принадлежит самому носителю права, который свободен в своем волеизъявлении. Однако такая свобода не является абсолютной, условием защиты прав и охраняемых законом интересов является то, что она осуществляется в предусмотренном законодательством порядке при соблюдении надлежащей формы и применении соответствующих ей способов защиты, что и обеспечивает эффективность защиты прав.

Согласно статье 11 ГК РФ защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет суд, арбитражный суд или третейский суд согласно их компетенции (пункт 1). Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется только в строго предусмотренных законодательством случаях (пункт 2).

Согласно действующему правовому регулированию в некоторых ситуациях имеется альтернатива выбора субъектом, чье право нарушено, возможности защиты субъективного права – в административном или судебном порядке. При этом такая альтернатива не лишает лицо возможности обжалования в суд принятого в административном порядке ненормативного правового акта, что, по сути, исполняет роль дополнительного средства защиты и восстановления нарушенного права, расширяя правовые гарантии носителей права. Вместе с тем нормативно-правовыми актами может быть предусмотрена ситуация, когда защита субъективного гражданского права в административном порядке является обязательным предварительным условием для обращения в суд<sup>144</sup>. В таком случае обращение физических и юридических лиц в органы исполнительной власти,

<sup>143</sup> См.: Грибанов В.П. Указ. соч. С. 158.

<sup>144</sup> Например, обязательная досудебная процедура обжалования решений об отказе в государственной регистрации установлена пунктом 1 статьи 25.2 Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

иные органы публичного управления (далее – административно-публичные органы) с жалобой позволяет в досудебном порядке принять меры к разрешению возникшего правового спора.

Несмотря на то что норма пункта 2 статьи 11 ГК РФ о возможности защиты гражданских прав в административном порядке носит отсылочный характер, законодатель ни в иных положениях ГК РФ, ни в каком-либо ином законодательном акте не определяет ни само содержание защиты гражданских прав в административно-правовом порядке, ни способы его осуществления. При этом статья 11 ГК РФ, где получило нормативное закрепление положение об административном порядке защиты гражданских прав, поименована как «Судебная защита гражданских прав», что не совсем соответствует ее содержанию, в связи с чем требуется корректировка ее наименования, о чем будет сказано ниже.

В связи с отсутствием легального определения защиты субъективных гражданских прав в административном порядке ученые предлагают собственное понимание данного правового явления.

К.Г. Булатов, исследуя вопросы административно-правовой защиты физических и юридических лиц, указывает, что под такой защитой понимается систематизированный комплекс административно-правовых мер, применяемых в целях обеспечения беспрепятственной реализации прав названных субъектов, предполагающий, в случаях необходимости, их обращение в исполнительно-распорядительные органы<sup>145</sup>.

М.Е. Харитонов, не раскрывая самого понятия защиты гражданских прав в административном порядке, также признает, что об административно-правовой защите гражданских прав следует вести речь только в ситуации, когда конкретным субъектом гражданского оборота принято решение об обращении в административный орган за защитой своего права и факт такого обращения состоялся<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Булатов К.Г. Указ. соч. С. 24.

<sup>146</sup> Харитонов М.Е. Указ. соч. С. 147-151.

Анализ указанных позиций показывает, что при определении сущности защиты гражданских прав в административном порядке авторы сфокусировали свое внимание исключительно на институте обращений в административно-публичные органы. Вместе с тем, помимо рассмотрения обращений, административно-публичные органы осуществляют и иную деятельность, существа которой также может быть рассмотрено как направленное на обеспечение защиты и восстановления нарушенных гражданских прав. Соответственно, предложенное названными авторами понимание представляется узким, не учитываяшим многообразия форм административно-публичной деятельности, при осуществлении которой складываются общественные отношения, обладающие определенной направленностью на защиту гражданских прав и обеспечение их восстановления.

О.А. Кузнецова разграничивает два понятия: административный порядок гражданско-правовой защиты права, под которым исследователь понимает реальное восстановление нарушенного субъективного права посредством использования способов защиты, относя его к пункту 2 статьи 11 ГК РФ, и административная защита гражданских прав – применение мер административной или иной публично-правовой ответственности, что является предметом административного права и процесса<sup>147</sup>.

По мнению автора настоящей работы, такая точка зрения не носит бесспорного характера. Следует отметить, что и в том и в другом случае субъектами, осуществляющими защиту, являются наделенные властными полномочиями административно-публичные органы, в связи с чем разделение названных порядков защиты является условным, основанным, по сути, лишь на том признаке, на защиту каких интересов (частных или публичных) в первую очередь направлена деятельность таких органов. В то же время приведенный подход не исключает возможности защиты субъективного гражданского права потерпевшего посредством применения мер административной ответственности.

---

<sup>147</sup> См.: Кузнецова О.А. Административный порядок защиты гражданских прав // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 42-44.

Согласно позиции А.И. Каплунова, административная ответственность, будучи формой государственного принуждения и способом охраны правопорядка, представляет собой оперативную реакцию государства на административные правонарушения путем назначения лицам, их совершившим, административных наказаний<sup>148</sup>. Принуждение есть средство воздействия на обязанных лиц с целью заставить их исполнять возложенные на них обязанности и соблюдать установленные запреты<sup>149</sup>.

Применяемые административными органами в связи с совершением административных правонарушений меры в теории именуются как пресекательно-наказательные, обеспечивающие прекращение правонарушения и компенсацию (уравновешивание) причиненного административным правонарушением вреда посредством карательного, обременительного для правонарушителя воздействия имущественного, правового, личного характера<sup>150</sup>.

А.В. Мартынов, рассматривая административную защиту гражданских прав как форму деятельности органов исполнительной власти по восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, признает, что такая деятельность осуществляется в рамках производства по делам об административных правонарушениях, контрольно-надзорного производства и производства по обращениям граждан и организаций<sup>151</sup>.

Не упуская из виду основную функцию института административной ответственности (общая и частная превенция), А.В. Мартынов заключает, что КоАП РФ содержит ряд восстановительных норм, направленных на защиту

<sup>148</sup> Каплунов А.И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 4. С. 519.

<sup>149</sup> Там же. С. 519.

<sup>150</sup> См.: Стахов А.И. О проблемах и перспективах гармонизации законодательства об административных правонарушениях с законодательством в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 3 (32). С. 89; Стахов А.И. Административно-принудительные меры, применяемые во внесудебном и судебном административно-процессуальном порядке в ходе государственного контроля и надзора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 3 (128). С. 112.

<sup>151</sup> Мартынов А.В. К вопросу о возможности компенсации гражданско-правовых убытков, возникающих в результате совершения административного нарушения // Сборник научно-практических статей II Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом» (22.04.2015, г. Москва) / под общ. ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, юридический факультет им. М.М. Сперанского. М., 2015. С. 145-150.

частных интересов, позволяющих отнести производство по делам об административных правонарушениях к способам защиты субъективных гражданских прав в административном порядке. Среди таких норм ученый, исходя из задач законодательства об административных правонарушениях и понятия потерпевшего, указывает, что привлеченный к административной ответственности субъект не освобождается от исполнения обязанности, неисполнение которой явилось основанием для назначения наказания, а постделиктное поведение нарушителя, выразившееся в добровольном устраниении нарушения и его негативных последствий, подлежит учету при назначении административного наказания. Также в качестве аргументов о наличии в КоАП РФ восстановительных норм А.В. Мартынов указывает на то, что в рамках производства по административному делу при конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения разрешается вопрос о гражданских правах на отдельные объекты, а также решается вопрос о возмещении потерпевшему имущественного ущерба и (или) морального вреда.

Названные ученым аргументы, безусловно, свидетельствуют о том, что применяемые административными органами в ходе рассмотрения административных дел меры административного принуждения позволяют прямо либо косвенно способствовать обеспечению восстановления гражданских прав, нарушаемых в результате совершения административных правонарушений<sup>152</sup>.

Следует отметить, что в значительном числе случаев основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении является обращение физического или юридического лица в уполномоченный на составление протокола об административном правонарушении административный орган. Такая инициатива небезосновательна: по своей сути, административные правонарушения представляют собой обстоятельства, препятствующие упорядоченности общественных отношений в определенной

<sup>152</sup> В теории совокупность юридических фактов, связанных с выявлением и пресечением административных правонарушений, сопряженных с компенсацией вреда причиненного такими правонарушениями, устраниением причин и условий, способствовавших их совершению, применением мер административной ответственности предложено именовать административными деликтами, связанными с административно-наказательными мероприятиями. См.: Стахов А.И. Административные деликты как основа кодификации административно-процессуального законодательства // Научный вестник Омской академии МВД России. 2020. № 1 (76). С. 62.

сфере жизнедеятельности, и их существование подрывает защищенность публичных и частных прав и законных интересов, в том числе хозяйствующих субъектов<sup>153</sup>.

В этом отношении представляется обоснованной позиция Б.В. Россинского, согласно которой установление государством мер административной ответственности призвано обеспечить соблюдение в деятельности хозяйствующих субъектов необходимых норм и правил поведения вопреки их экономическим интересам<sup>154</sup>.

Анализ Особенной части КоАП РФ показывает, что данный кодекс предусматривает ряд составов административных правонарушений, совершение которых нарушает права физических лиц и организаций в сфере предпринимательской деятельности. Условно в зависимости от субъекта, совершившего административное правонарушение, такие составы можно подразделить на две большие группы:

1) административные правонарушения, совершаемые административно-публичными органами и их должностными лицами при осуществлении функций государственного управления в сфере предпринимательской деятельности и связанных с ними отношений. К этой группе следует отнести: нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (статья 5.59); нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (статья 5.63); административные правонарушения при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (статьи 7.30, 7.31, 7.31.1, 7.32, 7.32.1); нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования (статья 8.24); ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (статья 14.9); нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (статья 15.25); нарушение законодательства о защите конкуренции (часть 7 статьи 14.32); несоблюдение должностными лицами

<sup>153</sup> См.: Стахов А.И. Административное право России... С. 69.

<sup>154</sup> Россинский Б.В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 38-42.

органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (статья 19.6.1); нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов (статья 19.9) и др.;

2) административные правонарушения, совершаемые физическими лицами и организациями в сфере предпринимательской деятельности. Среди таких административных правонарушений можно назвать: нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (статья 7.32.3); нарушение стандартов раскрытия информации субъектами оптового рынка электрической энергии и мощности, розничных рынков электрической энергии (статья 9.15); нарушение правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа, порядка подключения (технологического присоединения) (статья 9.21); незаконное использование средств индивидуализации товаров (работ, услуг) (статья 14.10); нарушение законодательства о защите конкуренции (статьи 14.31, 14.31.2, 14.32, 14.34, 14.40, 14.41, 14.42, части 1 – 6 статьи 14.32) и т.д.

Применительно ко всем перечисленным группам административных правонарушений административное преследование нарушителей призвано способствовать исполнению обязанными лицами установленных нормами права моделей поведения, юридически значимых для предпринимательских отношений. Применение мер административной ответственности служит интересам обеспечения оперативного восстановления прав граждан и организаций, нарушение которых явилось основанием для привлечения лица к административной ответственности. Выполняя превентивную функцию, институт административной ответственности также создает необходимые условия для нормальной реализации гражданских прав.

По указанным мотивам представляется возможным отнести привлечение физических и юридических лиц, должностных лиц к административной ответственности к числу административно-правовых способов обеспечения

административной защиты гражданских прав, в том числе субъектов предпринимательской деятельности.

Системный и целенаправленный анализ положений действующего законодательства<sup>155</sup> также позволяет говорить о наличии определенных средств административно-правовой защиты гражданских прав субъектов предпринимательства, применяемых при осуществлении административно-публичными органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля<sup>156</sup>, разрешении последними административно-правовых и гражданско-правовых споров<sup>157</sup>.

Поскольку отечественный законодатель не разграничивает понятия контроля и надзора<sup>158</sup> и использует их как синонимы, а дискуссия относительно различий в их содержании не является предметом настоящего исследования, то указанные категории автором работы также не разделяются.

В общем виде проводимые административно-публичными органами контрольно-надзорные мероприятия сводятся к предупреждению, обнаружению несоответствия деятельности проверяемых физических лиц и организаций требованиям нормативных правовых актов и устранению негативных последствий неправомерного поведения посредством применения в отношении последних специальных мер воздействия.

В значительном числе случаев основаниями для проведения мероприятий по контролю (надзору) являются обращения физических и юридических лиц,

<sup>155</sup> Автором анализировались положения Земельного кодекса Российской Федерации, Жилищного кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, КоАП РФ, Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>156</sup> На выполнении административным надзором как формой публичного управления, состоящей в профилактике, предупреждении и пресечении правонарушений, обеспечении прав и законных интересов граждан и организаций, правозащитной и правоохранительной функций указывает и А.В. Мартынов. См.: Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 12, 16-17.

<sup>157</sup> Подробно о таких административных способах речь пойдет в параграфах 3 и 4 главы 2 настоящей работы.

<sup>158</sup> См.: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2008. № 266; Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (вступает в силу с 01.07.2021) // Российская газета. 2020. № 171.

содержащие сведения о фактах нарушения иными хозяйствующими субъектами установленных требований, что позволяет относить такую форму деятельности административно-публичных органов к способам обеспечения административной защиты гражданских прав в сфере предпринимательства. При этом не следует исключать из административно-правового порядка обеспечения защиты гражданских прав мероприятия по контролю (надзору), инициатором проведения которых является непосредственно административно-публичный орган. Так, при осуществлении плановых мероприятий по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю, проведение которых не предполагает какого-либо обращения самого потерпевшего, возможно выявление таких нарушений, которые затрагивают прежде всего гражданские права определенного круга участников общественных отношений, – соответственно, применение в этих случаях к нарушителям мер государственного принуждения также служит целям обеспечения восстановления нарушенных прав<sup>159</sup>.

Применяемые в ходе и по результатам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля меры принуждения в теории административного права получили название административно-принудительных (контрольно-надзорных) мер, являющихся средством прекращения совершающегося нарушения обязательных требований и (или) восстановления нарушенного правового положения путем принудительного обеспечения выполнения хозяйствующим субъектом нарушенных юридических обязанностей по исполнению и соблюдению установленных требований<sup>160</sup>. Названные меры государственного принуждения, будучи направленными на предупреждение, выявление и

---

<sup>159</sup> Например, в одном из дел орган, уполномоченный на осуществление государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов, при проведении плановой проверки установил, что застройщик включил в договоры участия в долевом строительстве многоквартирных домов условия, ущемляющие права участников долевого строительства. Договоры содержали положение о повышении цены договора в одностороннем порядке при нарушении дольщиком обязательств по оплате. В выданном по итогам проверки предписании застройщику указано на необходимость привести заключенные договоры участия в долевом строительстве в соответствие с требованиями законодательства. См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13.07.2015 по делу № А38-6104/2014 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=70140#02550286593789406> (дата обращения: 20.08.2020).

<sup>160</sup> См.: Стахов А.И. О проблемах и перспективах гармонизации законодательства об административных правонарушениях с законодательством в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации академии. ... С. 88.

пресечение нарушений обязательных требований, устранение последствий противоправного поведения, носят, как отмечено в литературе, превентивно-пресекательно-восстановительный характер<sup>161</sup>.

Связанным с осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля является производство по разрешению органами публичной администрации административно-правовых и гражданско-правовых споров, которое, по мнению автора настоящей работы, также может быть охарактеризовано как направленное на обеспечение защиты гражданских прав субъектов предпринимательства в административном порядке.

Спор подразумевает неопределенность правового положения сторон соответствующего правоотношения, при котором у последних имеются разногласия (взаимоисключающие суждения) относительно их взаимных прав и обязанностей, объективированные в соответствующем поведении<sup>162</sup>; разрешение спора позволяет установить права и обязанности каждой из сторон.

Применительно к сфере предпринимательской деятельности разрешение правовых споров административно-публичными органами может иметь место либо при рассмотрении жалоб хозяйствующих субъектов на незаконные действия (бездействие) и решения административно-публичных органов и их должностных лиц (субъектов, наделенных публично-властными полномочиями), либо при рассмотрении споров между физическими и (или) юридическими лицами, возникающих в процессе их совместной хозяйственной деятельности.

Соответственно, в зависимости от предмета обжалования можно выделить:

1) административно-правовое обжалование действий (бездействия) и решений органов публичной администрации и их должностных лиц, совершенных (принятых) в сфере предпринимательской деятельности (разрешение жалоб хозяйствующих субъектов на незаконные действия (бездействие) и решения административно-публичных органов и их должностных лиц);

<sup>161</sup> См.: Стахов А.И. Административно-принудительные меры, применяемые во внедиспансерном и судебном административно-процессуальном порядке в ходе государственного контроля и надзора. ... С. 113.

<sup>162</sup> См.: Воложанин В.П. Указ. соч. С. 10-11; Елисейкин П.Ф. Процессуальное понимание спора о праве и его критика // Проблема защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. Ярославль, 1981. С.24.

2) административно-правовое обжалование действий (бездействия), решений иных субъектов, участвующих в процессе осуществления предпринимательской деятельности (административно-правовое разрешение споров, возникающих в сфере предпринимательства).

Как правило, обжалование действий (бездействия) административно-публичных органов, задействованных в процессе реализации прав и обязанностей хозяйствующего субъекта, происходит в вышестоящий административный орган или вышестоящему должностному лицу. Спор в таком случае состоит в том, что заявитель считает вынесенное соответствующим органом решение или совершенное им действие (допущенное бездействие) незаконным, нарушающим его права в сфере предпринимательской деятельности. Сторонами правового конфликта выступают заявитель (хозяйствующий субъект) и административно-публичный орган (его должностное лицо). Примером такой ситуации может служить обжалование решений регистрирующего органа о государственной регистрации либо об отказе в государственной регистрации<sup>163</sup>. Аналогичные по содержанию нормы, предусматривающие административный порядок обжалования действий и решений органов публичной администрации, содержатся и в других законодательных актах<sup>164</sup>.

Следует отметить, что в современной теории административного обжалования и пересмотра административных актов все чаще обращается внимание на необходимость (целесообразность) введения в правовую систему института обжалования посредством обращения к органу – автору обжалуемого акта с заявлением, в котором выражается несогласие с принятым актом и содержится требование о его пересмотре, изменении или отмене<sup>165</sup>.

<sup>163</sup> См.: статья 25.2 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3431.

<sup>164</sup> См., например: статья 22 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4553; статьи 36, 37 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

<sup>165</sup> См., например: Кононов П.И., Стаков А.И. Проект Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 65; Писенко К.А. Административно-правовые механизмы защиты субъективного конкурентного права частного лица // Вестник Евразийской академии административных наук. 2011. № 1. С. 102-110.

Одним из сторонников установления такой формы внесудебного обжалования в действующем законодательстве является А.Б. Зеленцов. Ученый, основываясь на опыте европейских стран и государств постсоветского пространства, указывает на создание посредством института обращения к органу – автору акта дополнительного способа защиты гражданских прав<sup>166</sup>.

В частности, с точки зрения А.Б. Зеленцова, интересным является установленный в Республике Молдова порядок административного обжалования решений (действий, бездействия) административно-публичных органов. Действующий в указанном государстве Административный кодекс предусматривает возможность подачи предварительного заявления (жалобы) как в орган, являющийся автором акта (по общему правилу), так и в вышестоящий орган. В случае подачи заявления в вышестоящий орган последний обязан незамедлительно направить такое обращение в орган, являющийся автором акта. Если издавший оспариваемый акт административно-публичный орган приходит к выводу об обоснованности поступившего обращения, то он аннулирует данный акт и по просьбе заявителя принимает новый административный акт. В ситуации, когда орган – автор акта признает обращение необоснованным, он обязан направить такое обращение в вышестоящий орган, приложив все относимые к заявлению документы, а последний обязан рассмотреть направленные заявление и документы и дать ответ.

Вполне обоснованно можно признать, что такой порядок административного обжалования позволяет не только нивелировать возможное злоупотребление при рассмотрении обращений издавшими оспариваемый акт административно-публичными органами, стимулируя последних к самостоятельному устраниению допущенных ошибок и восстановлению нарушенных прав, но и юридически оформить правовые позиции сторон с целью дальнейшего разбирательства, в том числе в суде.

---

<sup>166</sup> Зеленцов А.Б. Институт обращения к органу – автору акта: необходимость возрождения // Административное право и процесс. 2019. № 10. СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://consultant.ru/> (дата обращения: 02.09.2020).

Интересно отметить, что применительно к отечественному законодательству фактически подобный порядок реализуется при обжаловании актов налоговых органов, где жалоба подается в вышестоящий налоговый орган через налоговый орган, акт которого обжалуется, при этом последний обязан принять меры к устранению нарушения прав лица, подавшего жалобу, и сообщить о принятых мерах в вышестоящий орган<sup>167</sup>.

С учетом изложенного представляется возможным официально ввести в действующую правовую систему институт пересмотра административного акта по жалобе лица, права и обязанности которого затрагивает такой акт, органом публичной администрации, его принял. Такой институт будет способствовать интересам оперативной защиты гражданских прав, активизирует внутренние резервы административно-публичных органов, одной из целей деятельности которых является обеспечение защиты прав граждан и организаций.

При обжаловании решений, действий (бездействия) иных лиц, выступающих в качестве обычных субъектов предпринимательских отношений, сторонами правового спора являются также заявитель и иной равноправный с ним участник хозяйственного оборота. В качестве равноправного участника хозяйственного оборота может выступать другой хозяйствующий субъект, субъект, осуществляющий специальные функции в предпринимательской сфере. В таком случае административно-публичный орган выступает как арбитр, рассмотрение спора имеет свойство состязательности, характерное для судебного разбирательства.

Например, статья 105 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>168</sup> предусматривает возможность обжалования любым участником закупки в антимонопольный орган действий (бездействия) организатора закупки, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Помимо этого антимонопольные

<sup>167</sup> См.: статья 139 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) // Российская газета. 1998. № 148-149.

<sup>168</sup> Российская газета. 2013. № 80.

органы при рассмотрении жалоб хозяйствующих субъектов в случае установления признаков нарушения запретов, предусмотренных статьями 10, 11, 11.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», вправе возбудить дело о нарушении антимонопольного законодательства, а по итогам его рассмотрения выдать нарушителю предписание об устранении выявленных нарушений.

Разрешая правовой спор, возникший в сфере предпринимательской деятельности, административно-публичные органы и их должностные лица, наделенные полномочиями по применению мер административного принуждения, административно-правовых санкций, на основе установленных обстоятельств дела с учетом действующих норм права принимают решение (индивидуальный административный правовой акт), призванное устранить правовую неопределенность в отношениях сторон, обеспечить защиту и восстановление нарушенного права одной из сторон спора. Несогласие с вынесенным административным актом может являться основанием для обращения заинтересованного лица в суд с соответствующим заявлением.

Таким образом, приведение в действие административно-правового порядка защиты гражданских прав, в том числе субъектов предпринимательской деятельности, происходит как посредством подачи субъектом, чье право нарушено или терпит угрозу нарушения, обращения (жалобы, заявления) в компетентный административно-публичный орган, так и посредством самостоятельной реализации последним имеющихся у него контрольно-надзорных полномочий. По итогам указанных мероприятий уполномоченный орган принимает меры административного характера, приведение которых в исполнение способствует обеспечению восстановления не только нарушенного субъективного права, но и общего состояния правопорядка в целом. Подобные меры связаны с возложением на нарушителей публичных правовосстановительных обязанностей, причинением им неблагоприятных

последствий правового, имущественного и иного характера, компенсирующих причиненный вред частным и публичным правам и законным интересам<sup>169</sup>.

В связи с изложенным можно говорить о наличии в отечественной правовой системе определенных способов обеспечения административно-правовой защиты гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности, применяемых в рамках осуществления административно-публичными органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, привлечения физических и юридических лиц, должностных лиц административно-публичных органов к административной ответственности и разрешения в административном порядке административно-правовых и гражданско-правовых споров.

Особое положение в системе обеспечения защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности занимает институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации. Деятельность этого государственного органа регламентирована Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»<sup>170</sup>.

В отличие от иных административно-публичных органов, уполномоченный по защите прав предпринимателей по итогам рассмотрения жалобы хозяйствующего субъекта не имеет возможности самостоятельно защитить нарушенное право предпринимателя – основная его задача состоит в создании необходимых условий, обеспечении гарантий государственной защиты прав хозяйствующих субъектов. В связи с этим законодатель обязывает уполномоченного совершить одно (или несколько) из следующих действий: разъяснить заявителю жалобы вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, в том числе предусмотренных законодательством форм и способов их защиты; направить жалобу для разрешения в соответствующий компетентный орган; направить в орган, в чьих действиях (бездействии) усматривается нарушение прав предпринимателей, заключение с указанием мер по

<sup>169</sup> См.: Стаков А.И. Административно-процессуальные порядки внесудебного и судебного применения мер административно-правового принуждения в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц: проблемы понимания, обособления и развития // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 16-17.

<sup>170</sup> Российская газета. 2013. № 99.

восстановлению прав и соблюдению законных интересов предпринимателей; обратиться в суд за защитой прав предпринимателей посредством оспаривания ненормативного правового акта, действия (бездействия) или решения, которые не соответствуют закону и нарушают права и законные интересы предпринимателей, подачи иска в защиту группы лиц, обжалования вступивших в законную силу судебных актов; направить в соответствующий орган обращение о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов предпринимателей, к установленной законом ответственности.

По данным докладов Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, количество обращений предпринимателей в 2020 году составило 79 990, из них федеральному Уполномоченному поступило 15 602 обращения. В 2019 количество обращений составило 65 129, из них федеральному Уполномоченному поступило 12 869. В 2018 году этот показатель составлял 55 313, из них федеральному Уполномоченному – 10 188; в 2017 – 36 921, из них в центральный аппарат – 6 323; в 2016 – 24 696, из них в центральный аппарат – 4 531; в 2015 – 12 716, из них в центральный аппарат – 3 172. В большинстве случаев обращения предпринимателей в адрес федерального Уполномоченного касались незаконного уголовного преследования (за 6 лет поступило 16 944 обращения), сферы малого и среднего бизнеса (6 793), земельно-имущественных отношений и кадастра (3 226), налогообложения (2 883), строительства и ЖКХ (2486), технического регулирования и лицензирования (882)<sup>171</sup>.

Учитывая, что предмет настоящей работы ограничен исследованием деятельности тех административно-публичных органов, которые имеют возможность самостоятельно оказывать воздействие на правонарушителей с целью обеспечения защиты и восстановления нарушенных гражданских прав хозяйствующих субъектов, автор не считает необходимым останавливаться более подробно на анализе деятельности Уполномоченного.

---

<sup>171</sup> См.: Доклады Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей за 2015-2020 годы // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

С учетом изложенного представляется возможным определить административно-правовой порядок защиты гражданских прав в сфере предпринимательства как систему предусмотренных нормами административного и административно-процессуального права и применяемых в рамках определенных административных процедур административно-правовых способов воздействия на общественные отношения, складывающиеся между компетентными административно-публичными органами, с одной стороны, и физическими лицами и организациями, с другой, по поводу обеспечения административной (внесудебной) защиты гражданских прав последних в сфере осуществляющей ими предпринимательской деятельности, нарушаемых иными физическими лицами, организациями, административно-публичными органами или их должностными лицами.

Далее рассмотрим возможные способы административно-правовой защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности.

Способы воздействия на общественные отношения с целью восстановления гражданских прав в теории именуются как способы защиты, под которыми понимается система законодательно установленных мер (приемов), выраженных в совершении осуществляющим защиту права субъектом юридических и (или) фактических действий, обеспечивающих пресечение нарушения права, его восстановление, устранение иных препятствий в реализации права<sup>172</sup>.

В целом способ защиты призван определить существоство действий уполномоченного субъекта и иных задействованных в процессе защиты прав лиц, направленных на восстановление нарушенного (оспариваемого) права.

По цели правовой защиты способы защиты подразделяются на восстановительные (восстановление положения, существовавшего до нарушения), пресекательные (пресечение действий, нарушающих право, возвращение к беспрепятственной реализации прав), штрафные (компенсация потерь в связи с нарушением права), признание права (факта).

---

<sup>172</sup> См.: Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева. М., 2013. С. 545; Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 1: Общие положения. М., 2009. С. 781; Рожкова М.А. Средства и способы правовой защиты сторон коммерческого спора. М., 2006. С. 245.

В статье 12 ГК РФ указаны способы защиты гражданских прав, перечень которых не является исчерпывающим. Положения названной статьи допускают возможность нормативного установления и иных способов защиты.

Среди названных в данной норме способов защиты в зависимости от применяющего их субъекта также можно выделить:

- способы, применение которых возможно лишь судом (например, признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности);
- способы защиты, которые могут быть использованы уполномоченным субъектом не только с помощью суда, но и самостоятельно (возмещение убытков, взыскание неустойки и др.);
- защиту гражданских прав без участия судебных и иных уполномоченных органов (самозащита).

Ряд содержащихся в указанной статье ГК РФ способов может быть применен не только судом, но и административно-публичными органами, которые в предусмотренных законом случаях осуществляют защиту гражданских прав в административном порядке. К таким способам можно отнести восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих это право или создающих угрозу его нарушения.

Первый из указанных способов может быть применен в ситуации, когда право в результате его нарушения не было утрачено, необходимо устраниТЬ последствия правонарушения, что предполагает обязанность уполномоченного лица (потерпевшего) доказать наличие и законность положения, которое он желает восстановить, а также факт его нарушения. В качестве примера можно привести выдачу антимонопольным органом хозяйствующему субъекту предписания об устраниении нарушений антимонопольного законодательства, содержащего требование об опровержении (отзывае) распространенных

недостоверных, ложных сведений о конкуренте либо производимой им продукции<sup>173</sup>.

Сущность второго способа состоит в устраниении создаваемых правонарушителем препятствий для реализации субъективного права, претворения его в жизнь. Такой способ имеет место и необходим в ситуации длящегося правонарушения. Примером может служить направление органом жилищного надзора в адрес управляющей организации предписания об устраниении нарушений обязательных требований при содержании общего имущества многоквартирного дома<sup>174</sup>.

В действительности это не все способы, которые могут быть использованы административно-публичными органами при защите гражданских прав, в том числе субъектов предпринимательской деятельности, – значительная их часть, как точно заметила О.А. Кузнецова, скрывается в формулировке «иные способы, предусмотренные законом»<sup>175</sup>.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует рамочный федеральный закон, определяющий основы и способы административно-правовой защиты гражданских прав, в том числе субъектов предпринимательской деятельности. Применяемые при защите субъективных гражданских прав административно-публичными органами способы рассредоточены и содержатся в различных законодательных актах, при анализе которых в теории либо предлагается выделение таких способов применительно к отдельному

---

<sup>173</sup> См. например: постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 13.04.2016 по делу № А04-11750/2015 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/720591a0-e8f3-4595-8ea3-a44ef7b90658/8d081ba7-7acb-47eb-a796-dea1da11231d/A04-11750-2015\\_20160413\\_Postanovlenie\\_apellacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/720591a0-e8f3-4595-8ea3-a44ef7b90658/8d081ba7-7acb-47eb-a796-dea1da11231d/A04-11750-2015_20160413_Postanovlenie_apellacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 20.09.2020); постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27.09.2019 по делу № А19-5160/2019 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b580cd86-4c96-4241-b58d-6eeb9da321e3/a52670e3-5b42-498b-83e1-64bd7f7ee659/A19-5160-2019\\_20190927\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b580cd86-4c96-4241-b58d-6eeb9da321e3/a52670e3-5b42-498b-83e1-64bd7f7ee659/A19-5160-2019_20190927_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>174</sup> См., например: постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 31.10.2019 по делу № А17-4411/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=99986#09416799964438882> (дата обращения: 20.09.2020); решение Арбитражного суда Республики Коми от 02.04.2019 по делу № А29-400/2019 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/964c22a4-c5f4-447d-9ab0-4b2db571bfb8/81d08f28-a7ec-43d3-8cba-4f9d1d3e0d79/A29-400-2019\\_20190402\\_Reshenie.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/964c22a4-c5f4-447d-9ab0-4b2db571bfb8/81d08f28-a7ec-43d3-8cba-4f9d1d3e0d79/A29-400-2019_20190402_Reshenie.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>175</sup> См.: Кузнецова О.А. Указ. соч. С. 54-55.

применяющему их органу исполнительной власти, либо делается попытка их обобщенного представления.

Например, Н.А. Баринов, основываясь на положениях статьи 23 Федерального закона от 26.07.2016 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», применительно к используемым антимонопольными органами способам защиты гражданских прав выделил решение, принуждение, под которым подразумевает принудительное разделение или выделение хозяйствующих субъектов, предписание, предупреждение<sup>176</sup>.

О.А. Кузнецова применительно к указанному закону в качестве способа защиты гражданских прав дополнительно называет право антимонопольного органа требовать прекращения или изменения правоотношений<sup>177</sup>. Помимо этого ученый, безотносительно к конкретным законодательным актам, относит к способам защиты, используемым в административном порядке следующие: признание решения либо действий (бездействия) должностного лица неправомерными; отмену вышестоящим органом (должностным лицом) принятого нижестоящим органом (должностным лицом) решения; отмену (изменение) противоречащих законодательству актов органа исполнительной власти, местного самоуправления; возврат денежных средств, взимание которых не предусмотрено законодательством; исправление опечаток (ошибок) в имеющих юридическое значение документах<sup>178</sup>.

С позиции автора настоящей работы исследование положений действующего законодательства, затрагивающего вопросы реализации гражданских прав в административном порядке, позволяет классифицировать внесудебные административно-правовые способы защиты прав субъектов предпринимательской деятельности следующим образом.

Во-первых, такие способы могут быть подразделены в зависимости от вида административной правоприменительной деятельности, в рамках которой

<sup>176</sup> Баринов Н.А. О порядке и способах защиты гражданских прав (становление и тенденции развития) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 3 (98). С. 15-16.

<sup>177</sup> См.: Кузнецова О.А. Указ. соч. С. 54-55.

<sup>178</sup> Кузнецова О.А. Указ. соч. С. 54-55.

выявляются нарушения гражданских прав хозяйствующих субъектов и принимаются меры по их защите, а именно:

- 1) способы административно-правовой защиты, применяемые в ходе и по результатам осуществления в отношении субъектов предпринимательской деятельности административного контроля (надзора), например, в ходе и по результатам антимонопольного контроля, контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, контроля в области регулируемых государством цен (тарифов), жилищного надзора;
- 2) способы административно-правовой защиты, применяемые в ходе и по результатам осуществления производства по делам об административных правонарушениях, в частности, в ходе и по результатам производства по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением прав субъектов предпринимательской деятельности на пользование имуществом, объектами интеллектуальной собственности и т.п.;
- 3) способы административно-правовой защиты, применяемые в ходе и по результатам разрешения в административном порядке административных жалоб на решения, действия (бездействие) административно-публичных органов, принятые, совершенные в отношении субъектов предпринимательской деятельности, например, жалоб на решения, действия (бездействие) налоговых, антимонопольных, таможенных органов;
- 4) способы административно-правовой защиты, применяемые в ходе и по результатам разрешения в административном порядке юридических споров, возникающих между субъектами предпринимательской деятельности, например, споров, связанных с организацией и проведением закупок товаров для государственных и муниципальных нужд, отдельными видами юридических лиц.

Во-вторых, в зависимости от характера, направленности и последствий административно-правовых мер, применяемых в целях защиты нарушенных гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, возможно выделение следующих способов административно-правовой защиты:

1) пресекательные способы административно-правовой защиты, состоящие в применении компетентными административно-публичными органами административно-правовых мер, направленных на пресечение выявляемых ими нарушений гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, к числу которых можно отнести: признание незаконными и отмену правовых актов, нарушающих гражданские права субъектов предпринимательской деятельности, например, решений о взыскании налогов, иных обязательных платежей в бюджет, об отказе в государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя; аннулирование гражданского права, например, признание недействительным предоставления правовой охраны товарному знаку; изъятие незаконно используемого имущества (вещей); выдачу обязательных для исполнения предписаний о прекращении нарушений обязательных требований действующего законодательства, например, предписаний антимонопольных органов, направленных на пресечение нарушений антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, о закупках для государственных и муниципальных нужд (о прекращении совершения действий, направленных на ограничение конкуренции, об отмене результатов торгов, об удалении недобросовестной рекламы и т.п.) и прав хозяйствующих субъектов, реализуемых в рамках соответствующих правоотношений;

2) восстановительные способы административно-правовой защиты, состоящие в применении компетентными административно-публичными органами административно-правовых мер, направленных на обеспечение восстановления нарушенных гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, которые заключаются в принятии такими органами решений, выдаче ими обязательных для исполнения предписаний о возложении на нижестоящие органы, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обязанностей по восстановлению нарушенных прав хозяйствующих субъектов, в частности, обязанностей по повторному проведению аукциона или конкурса, по возмещению причиненного имущественного ущерба, по приведению земельных

участков и участков недр в надлежащее нормативное состояние, по устраниению препятствий в пользовании имуществом и т.п.;

3) наказательные способы административно-правовой защиты, которые заключаются в применении компетентными административно-публичными органами мер административного наказания, предусмотренных КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, за совершение административных правонарушений, нарушающих права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере их предпринимательской деятельности, например, предусмотренных статьями 7.29 – 7.32.6, 14.9, 14.10, 14.31 – 14.34 КоАП РФ.

Таким образом, защита гражданских прав хозяйствующих субъектов от нарушений, допускаемых как иными хозяйствующими субъектами, так и административно-публичными органами, обеспечивается не только в судебном порядке, но и посредством использования административно-правового порядка защиты со свойственными ему способами защиты. Такое сочетание позволяет обеспечивать неукоснительное соблюдение законов<sup>179</sup>.

Вместе с тем правовое регулирование соответствующих способов защиты требует упорядочения и систематизации в федеральном законодательстве.

В первую очередь, поскольку норма об административном порядке защиты гражданских прав не получила должного нормативного закрепления и помещена в статью 11 ГК РФ «Судебная защита гражданских прав» фактически лишь как упоминание о таком порядке защиты, представляется необходимым нормативно закрепить в главе 2 ГК РФ основные положения об административно-правовой защите гражданских прав. В этих целях предлагается исключить из статьи 11 ГК РФ пункт 2 и дополнить данный кодекс статьей 13.1 «Защита гражданских прав в административном порядке» следующего содержания:

«В случаях, предусмотренных федеральными законами, защита гражданских прав может осуществляться органами исполнительной власти,

---

<sup>179</sup> См.: Боннер А.Т., Квиткин В.Т. К вопросу о соотношении административной и судебной деятельности // Боннер А.Т. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 55.

иными органами, наделенными административно-публичными полномочиями, посредством применения принудительных мер, направленных на пресечение (прекращение) выявленных нарушений гражданских прав, восстановление нарушенных гражданских прав и привлечение лиц, совершивших соответствующие нарушения, к административной ответственности».

Представляется, что посредством такого дополнения гражданского законодательства, являющегося отправной точкой в развитии иных обеспечивающих претворение в правовую действительность заложенных в нем норм, административный порядок защиты гражданских прав займет достойное место в теории и практике защиты гражданских прав.

Следует указать, что административно-правовой порядок защиты гражданских прав, в том числе хозяйствующих субъектов, ввиду своей простоты и оперативности<sup>180</sup>, что немаловажно для предпринимательских отношений (промедление в защите влечет за собой негативные последствия как для конкретных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так и для общества и государства в целом), а также экономичности, является хорошим подспорьем судебной защите. Как и судебный порядок защиты, административный порядок также является государственной защитой, ему присущи такие признаки, как формализованный (процессуальный (процедурный)) характер деятельности административно-публичного органа, компетентность и профессионализм должностного лица, рассматривающего спор, обязательность правоприменительного административного акта, принятого по результатам рассмотрения административного дела. И в рамках судебного порядка защиты, и при использовании административного порядка защиты гражданских прав уполномоченный на разрешение правового спора орган имеет определенную свободу усмотрения, выбор в принятии соответствующего решения<sup>181</sup>. Посредством применения административно-правовых способов воздействия на

<sup>180</sup> На значимость таких признаков административного порядка защиты прав указывает и М.А. Рожкова. См.: Рожкова М.А. Указ. соч. С. 7.

<sup>181</sup> По справедливому замечанию Д.М. Четота, усмотрение административного органа также как и судебного, не безгранично, последний может действовать по своему усмотрению лишь в законодательно установленных случаях. См.: Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л., 1973. С. 73-74.

нарушителей также обеспечивается восстановление правового состояния, существовавшего до нарушения гражданского права, происходит устранение препятствий в его реализации.

Между тем, в отличие от судебной защиты, где суд выступает независимым арбитром, а бремя доказывания нарушения прав возлагается на заявившую о таком нарушении сторону, в рамках административного порядка защиты гражданских прав административно-публичный орган, помимо того, что он действует как арбитр, обязан собрать и зафиксировать доказательства соответствующего нарушения. Это обстоятельство представляется крайне важным для тех случаев, когда терпящее нарушение прав лицо оказывается неспособным противостоять в споре более сильному в экономическом либо организационном плане субъекту<sup>182</sup>.

Безусловно, административный порядок защиты гражданских прав, в отличие от судебного, не является универсальным, применяется лишь в предусмотренных законом случаях, решение административно-публичного органа может быть обжаловано в судебном порядке<sup>183</sup>. При этом для административно-публичного органа деятельность по защите прав не является основной, осуществляется либо в рамках реализации полномочий по контролю (надзору) в установленной сфере общественных отношений, либо в порядке внутриведомственного контроля за правоприменительными актами, принятыми нижестоящими органами и их должностными лицами. В то же время ввиду указанных преимуществ автор настоящей работы полагает необходимым расширение числа случаев, когда возможна защита гражданских прав предпринимателей в административном порядке, в том числе на условиях обязательного досудебного порядка урегулирования споров, как в отношениях

<sup>182</sup> О крайней обременительности для потерпевшего требования о доказывании факта нарушения указывал С.И. Аскназий, отмечая, что последний в условиях состязательности при непредставлении соответствующих доказательств лишается возможности защиты своих прав. См.: Аскназий С.И. Вина и причинение в обязательствах по возмещению вреда // Вестник Советской юстиции. 1925. № 20 (54). С. 777.

<sup>183</sup> Интересно отметить, что с позиции гражданского процесса при обжаловании индивидуального административного акта в судебном порядке заявитель в первую очередь обжалует действия (бездействие) административно-публичного органа, последний, в свою очередь, должен доказать, что при принятии обжалуемого акта действовал в соответствии с требованиями законодательства (как публичного, так и частного). См.: Боннер А.Т. Неисковые производства в гражданском процессе: учеб. пособие. М., 2011. С. 123: Он же. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 912.

хозяйствующих субъектов с административно-публичными органами, так и между субъектами предпринимательской деятельности. Применительно к этому полагаем необходимым усилить работу по информированию предпринимателей о возможности защиты прав посредством обращения в органы исполнительной власти и иные административно-публичные органы и сформировать такие стандарты работы органов публичной власти с обращениями предпринимателей, чтобы последние все чаще предпочитали защищать свои права и разрешать споры посредством содействия административно-публичных органов<sup>184</sup>.

Характеризуя административно-правовой порядок защиты гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности, следует указать, что он создает дополнительные гарантии защиты прав и восстановления законности, призван способствовать тому, чтобы конфликтующие стороны самостоятельно, на основе действующего законодательства, при содействии административно-публичного органа оперативно урегулировали возникший спор.

Таким образом, необходимо признать, что защита гражданских прав предпринимателей от нарушений, допускаемых как другими хозяйствующими субъектами, так и органами публичной власти, обеспечивается также и посредством использования административно-правового порядка защиты, предусматривающего возможность применения в отношении нарушителей специальных административно-правовых способов воздействия. В целом следует отметить, что там, где возможно применение альтернативных способов защиты, к числу которых относится и защита гражданских прав в административном порядке, усиления роли судебной защиты не должно происходить, поскольку последняя является достаточно дорогостоящей и зачастую длительной процедурой.

<sup>184</sup> По данным проведенного Российским союзом промышленников и предпринимателей в 2020 году опроса о состоянии делового климата в 2019 году, большинство компаний (82,6%) на вопрос о наиболее предпочтаемых способах защиты прав ответили в пользу судебного порядка защиты прав и разрешения споров (в 2018 году этот показатель составлял 80,3%, в 2017 – 89,1%). Относительно стабильными на протяжении 2017-2019 годов являются ответы компаний об эффективности защиты прав посредством обращения в федеральные органы исполнительной власти либо в региональные администрации (муниципалитеты), которые набрали по 31,2% (против 26,6% в 2018 году, 31,3% – в 2017) и 21,9% (против 22,7% в 2018 году, 24,5% – в 2017) соответственно. См.: Доклады Российского союза промышленников и предпринимателей о состоянии делового климата в 2019-2020 годах, в 2019 году, 2018 году, в 2014-2017 годах // Официальный сайт Российского союза промышленников и предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: <https://rspp.ru/activity/analytics/> (дата обращения: 20.12.2020).

## **ГЛАВА II. ОТДЕЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **§ 1. Государственная регистрация субъектов, объектов в сфере предпринимательской деятельности**

Государственная регистрация, являясь одной из форм административно-правовой деятельности государства, активно используется в различных сферах общественных отношений. В то же время, несмотря на высокую значимость указанного института, действующее законодательство, в отсутствие единых основ правового регулирования вопросов государственной регистрационной деятельности, не содержит легальной дефиниции рассматриваемой категории.

Этимологический анализ свидетельствует о том, что слово «регистрация» происходит от латинских слов «registration», «registrum», означая «список, перечень»<sup>185</sup>.

С юридической точки зрения под регистрацией понимается «запись актов с целью учета, придания факту законности»<sup>186</sup>, то есть установленный государством порядок фиксации уполномоченными на то органами фактов, имеющих юридическое значение и влекущих за собой возникновение соответствующих правоотношений<sup>187</sup>, как процесс, совокупность юридически значимых действий<sup>188</sup>.

В содержательном плане регистрация предполагает проверку законности заранее определенных фактов, их официальное признание и учет.

Обращаясь к нормативно-правовому регулированию вопросов государственной регистрации, следует отметить существование легальных

<sup>185</sup> Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. С. 385.

<sup>186</sup> См.: Там же.

<sup>187</sup> Юридическая энциклопедия / под ред. Б.М. Топорнина. М., 2001. С. 191.

<sup>188</sup> Тонян В.В. Проблемы совершенствования законодательства о создании коммерческих организаций. М., 2006. С. 73.

дефиниций исследуемой правовой категории применительно к отдельным видам регистрации.

Например, статья 1 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Закон № 129-ФЗ) определяет государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей как акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении последними деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствии с указанным федеральным законом<sup>189</sup>.

Некую преемственность в определении содержания государственной регистрации можно обнаружить, обратившись к другому законодательному термину – «государственная регистрация прав на недвижимое имущество».

Согласно части 3 статьи 1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон № 218-ФЗ) под государственной регистрацией прав на недвижимое имущество понимается юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества<sup>190</sup>.

Государственная регистрация прав осуществляется посредством внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи о праве на недвижимое имущество, сведения о котором включены в названный реестр (часть 4 статьи 1 Закона № 218-ФЗ).

Несмотря на то что указанные понятия являются узконаправленными, их правовое содержание позволяет определить сущностные, приоритетные признаки

---

<sup>189</sup> Российская газета. 2001. № 153-154.

<sup>190</sup> Российская газета. 2015. № 156.

государственной регистрации, характерные и для иных ее разновидностей. Так, по своему содержанию государственная регистрация представляет собой фиксацию имеющих юридическое значение состояний и фактов, правовых явлений; осуществляется посредством внесения записи, юридически значимых сведений в специализированный информационный реестр, их признания и подтверждения. Выражением (оформлением) государственной регистрации вовне является акт уполномоченного органа. В итоговом своем значении государственная регистрация направлена на установление, изменение или прекращение правоотношений, соответственно, она является собой определенный юридический факт.

Отсутствие общего законодательного понятия государственной регистрации позволяет теоретикам предлагать свое видение содержания этой категории.

Например, А.С. Лазари迪 под государственной регистрацией понимает специальную функцию государственного управления, состоящую в реализации механизма по общегосударственному учету и контролю в процессе легализации, определения правового состояния в системе права субъектов и объектов государственно-регистрационных правоотношений<sup>191</sup>.

А.Д. Черкесов определяет государственную регистрацию как правоустанавливающий или правоподтверждающий правоприменительный акт органа исполнительной власти или уполномоченной им организации, принимаемый на основании нормативно урегулированных регистрационных процедур в отношении физических или юридических лиц, имеющий выражение в форме записи в соответствующих реестрах или иных базах данных<sup>192</sup>.

Нельзя сказать, что предложенные указанными авторами дефиниции противопоставляются друг другу; представляется верным, что каждая из них отражает определенную сторону существа государственной регистрации. Характерно то, что теоретики отмечают факт участия в регистрационных

<sup>191</sup> См.: Лазари迪 А.С. Государственная регистрация юридических лиц (административно-правовые вопросы): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 54.

<sup>192</sup> Черкесов А.Д. Государственная регистрация в деятельности федеральных органов исполнительной власти на современном этапе административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 33.

отношениях уполномоченных органов (организаций), наличие в качестве одной из сторон субъекта публичного права.

Наличие указанного субъекта в рассматриваемых отношениях позволяет использовать категорию «административное производство», под которой, как правило, понимается вид деятельности административно-публичных органов по разрешению посредством использования определенного способа административно-правового воздействия специфической категории административных дел с соблюдением установленной процедуры<sup>193</sup>.

Исследование государственной регистрации сквозь призму административного производства позволяет наилучшим образом уяснить сущность данной категории, особенности способов разрешения административных дел, их стадии, сроки, необходимые документы.

В теории административного права к числу административных производств относят, по терминологии одних авторов, регистрационное<sup>194</sup>, по терминологии других – учетно-регистрационное<sup>195</sup> производство.

Определяя понятие регистрационного производства, теоретики указывают на систему административно-процессуальных действий, обеспечивающих разрешение уполномоченным органом (организацией) индивидуального регистрационного дела, посредством принятия решения о государственной регистрации, внесения данных в реестр и выдачи документа о регистрации либо реестровой записи<sup>196</sup>.

Характеризуя регистрационное производство, исследователи обоснованно отмечают отсутствие административного принуждения, наличие регулятивных правоотношений, в рамках которых уполномоченный административно-публичный орган, проводя государственную регистрацию, выполняет

<sup>193</sup> См., например: Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М., 2005. С. 440; Коренев А.Н. Административное право России: учебник: в 2 ч. Ч. 1. М., 2000. С. 250; Стахов А. И. Административное право России... С. 315.

<sup>194</sup> См., например: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб., 2004. С. 323-324.

<sup>195</sup> См., например: Стахов А.И. Указ. соч. С. 318.

<sup>196</sup> Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М., 2015. С. 112.

организующую роль, обеспечивая реализацию прав заинтересованных лиц, предусмотренных материальными нормами права<sup>197</sup>.

Процессуальные нормы, содержащиеся в законах и административных регламентах, обеспечивают правомерность регистрационных процедур, гарантируя реализацию не только публичных, но и частных интересов<sup>198</sup>.

Автор настоящей работы под государственной регистрацией применительно к теме исследования понимает административное производство, в ходе которого осуществляется юридическое признание и подтверждение компетентными органами исполнительной власти специального правового статуса субъектов предпринимательства, их имущественных и неимущественных гражданских прав в указанной сфере, специального правового режима отдельных объектов, используемых при осуществлении предпринимательской деятельности, а также отдельных фактов, имеющих юридическое значение в ходе данной деятельности. С позиции инструментального подхода государственная регистрация в рассматриваемой сфере есть административно-правовой способ обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности.

Государственной регистрации как административному производству свойственна стадийность заключенных в нем процедур.

Очевидно, что содержание государственной регистрации имеет определенную специфику применительно к тому или иному виду регистрации. Вместе с тем, исходя из правовой сущности рассматриваемого института, могут быть выделены общие элементы применительно к структуре процесса управления, включающие следующие этапы: подготовка к принятию решения, собственно принятие управленческого решения, его исполнение, контроль (проверка исполнения решения).

Подготовка к принятию решения и принятие решения при регистрационном производстве связаны с возбуждением административного дела, предварительной

---

<sup>197</sup> Черкесов А.Д. Указ. соч. С. 56.

<sup>198</sup> См.: Удалов Д.О. Административный регламент как источник административного процессуального права // Вестник Российской правовой академии. 2009. № 3. С. 78-82.

проверкой поступившего заявления и приложенных к нему документов и собственно их рассмотрением.

По результатам рассмотрения обращения регистрирующий орган принимает одно из предусмотренных законом решений, в том числе решение о государственной регистрации. В процедурном отношении государственная регистрация завершается внесением регистрирующим органом соответствующей записи (данных) в специализированный государственный реестр.

Исполнение принятого регистрирующим органом решения предполагает получение данного решения заявителем (лицом, обратившимся за государственной регистрацией). Обретенные в результате акта государственной регистрации правовой статус или полученные права самостоятельно реализуются заинтересованным лицом.

Реализация заключенного в регистрационном производстве публично-правового интереса предполагает осуществление контроля.

Поскольку заявитель и регистрирующий орган находятся в неравных отношениях, при государственной регистрации имеет место и юрисдикционная составляющая, предусматривающая в установленных законом случаях возможность обжалования решения регистрирующего органа в административном порядке<sup>199</sup>.

Соответственно, основными стадиями государственной регистрации как административного производства следует назвать: возбуждение регистрационного производства, рассмотрение административного дела, исполнение (использование) принятого регистрирующим органом решения. Факультативной является стадия обжалования принятого решения.

Действующие законодательные акты в области государственной регистрации не содержат определения цели ее осуществления.

Наиболее общее, всеобъемлющее определение цели государственной регистрации предложено В.Ф. Яковлевым, указавшим на то, что государственная

---

<sup>199</sup> Например, в соответствии с пунктом 1 статьи 25.1 Закона № 129-ФЗ заинтересованное лицо имеет право обжаловать решение регистрирующего органа о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации, если, по мнению этого лица, такое решение нарушает его права.

регистрация есть способ «обозначения, обеспечения и защиты публичных интересов в сфере действия гражданского права»<sup>200</sup>.

Конкретизируя цели рассматриваемого института, П.И. Кононов обоснованно отмечает, что государственная регистрация призвана обеспечить: 1) субъекту права возможность использования принадлежащих ему прав; 2) исполнение субъектами права возлагаемых на них юридических обязанностей; 3) охрану субъективных прав; 4) осуществление государственного контроля за законностью реализации субъектами права прав и исполнения ими обязанностей<sup>201</sup>.

Достижение целей обеспечивается посредством решения задач. Таковыми применительно к регистрационной деятельности, с точки зрения И.Ю. Старикова, являются: сбор и обобщение информации о зарегистрированных субъектах, правах и объектах; учет и хранение указанной информации; официальное удостоверение; идентификация регистрируемых субъектов или объектов; осуществление контроля за законностью использования (оборота) соответствующих объектов; обеспечение безопасного использования представляющих повышенную опасность объектов; обеспечение допуска к участию в определенных общественных отношениях; обеспечение защиты прав и законных интересов субъектов<sup>202</sup>.

Вместе с тем обозначенные задачи, по мнению автора, во многом представляют собой цели государственной регистрации, то, для чего необходимо осуществление государственной регистрационной деятельности.

В итоговом своем значении регистрация является собой акт официального признания со стороны государства законности совершаемых уполномоченным лицом действий – с одной стороны, обеспечивающий законность тех действий, что представляют значимый для государства интерес, а с другой – гарантирующий права и законные интересы физических лиц и организаций.

<sup>200</sup> Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000. С. 180.

<sup>201</sup> Кононов П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 118.

<sup>202</sup> Стариakov И.Ю. Правовое регулирование регистрационной деятельности органов внутренних дел: монография / под ред. канд. юрид. наук, проф. Н.Г. Деменковой. М., 2012. С. 62.

В частности, действующее нормативно-правовое регулирование рассматривает факт государственной регистрации в качестве необходимого критерия квалификации определенной деятельности как незаконного предпринимательства. Отсутствие государственной регистрации при осуществлении систематической хозяйственной деятельности в целях извлечения прибыли влечет за собой применение мер юридической ответственности. В зависимости от размеров причиненного ущерба и извлеченного дохода осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица образует событие административного правонарушения по части 1 статьи 14.1 КоАП РФ либо преступления по статье 171 УК РФ.

Государственная регистрация имеет множество видов<sup>203</sup>; в зависимости от того, на что направлена государственная регистрация, выделяют следующие большие группы:

- регистрация субъектов права, к которой относят государственную регистрацию граждан (иностранных граждан, лиц без гражданства), юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- регистрация объектов права и (или) прав на них, к которой относят государственную регистрацию недвижимого имущества и прав на нее, государственную регистрацию объектов интеллектуальной собственности и прав на них, государственную регистрацию потенциально опасных объектов и иных объектов, требующих подтверждения и обеспечения безопасности (опасные производственные объекты, транспортные средства, лекарственные препараты и т.д.);
- регистрация юридических фактов, актов гражданского состояния;
- регистрация нормативных правовых актов<sup>204</sup>.

<sup>203</sup> По данным исследователей, федеральное законодательство насчитывает 87 видов государственной регистрации. См.: Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Указ. соч. С. 54.

<sup>204</sup> См.: Долинская В.В. Государственная регистрация в системе государственного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 15; Разрешительная система в Российской Федерации...

А.Д. Черкесов в качестве классификационного критерия называет время действия государственной регистрации, выделяя срочную, бессрочную и временную государственную регистрацию<sup>205</sup>.

Е.И. Спектор среди регистрационных режимов предлагает различать государственную регистрацию: 1) по субъектам, подлежащим регистрации; 2) по объектам; 3) по регистрирующим органам: по вертикали – осуществляющую регистрирующими органами РФ и субъектов РФ, по горизонтали – осуществляющую отраслевыми государственными органами; 4) по характеру: добровольную и обязательную<sup>206</sup>.

А.Б. Агапов в зависимости от целеполагания различает регистрационные процедуры, предназначенные для обеспечения частноправовых (к числу которых относит государственную регистрацию юридических фактов, субъектов и объектов предпринимательства) и публично-правовых (государственная регистрация физических лиц, нормативных правовых актов) потребностей<sup>207</sup>.

По существу, государственная регистрация может иметь либо заявительный (уведомительный) характер – в таком качестве она выполняет учетную функцию, например, при государственной регистрации опасных производственных объектов; либо разрешительный характер, имея правообразующее значение (являясь юридическим фактом), как в ситуации государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Действующему законодательству известно множество форм государственной регистрации. Безусловно, выделение достаточно универсальных классификационных оснований свидетельствует об общности осуществляемых органами исполнительной власти отдельных видов государственной регистрации. Изучение данных групп позволяет усилить системные начала внутри рассматриваемого института, обосновать наиболее общие методы правового регулирования отношений, возникающих по поводу государственной регистрации.

<sup>205</sup> Черкесов А.Д. Указ. соч. С. 53.

<sup>206</sup> Спектор Е.И. Развитие административного законодательства о государственной регистрации // Журнал российского права. 2002. № 7. С. 1-2.

<sup>207</sup> Агапов А.Б. Публичные процедуры государственной регистрации // LEX RUSSICA. 2019. № 1 (146). С. 41.

В теории административного права продолжаются споры относительно существа государственной регистрации, отраслевой принадлежности составляющих ее правовых норм, определения места и роли рассматриваемого института, целей нормативного регулирования общественных отношений посредством данного института.

Наиболее «радикальной» среди всех имеющихся представляется позиция А.Р. Кирсанова, указывающего на формирование регистрационного права как самостоятельной комплексной отрасли права, предметом которой является регистрационная деятельность<sup>208</sup>. Общепризнано, что для выделения той или иной отрасли права необходимы обладающие единством предмет и метод правового регулирования. Между тем само многообразие регулируемых различными отраслями права общественных отношений, в которых находит применение регистрация, преследующая те или иные цели, имеющая различный характер (принудительная, добровольная, обязательная), не позволяет определить наличие самостоятельных предмета и метода регулятивного воздействия.

Оценивая отраслевую принадлежность норм о государственной регистрации, исследователи расходятся во мнении. Одни ученые обнаруживают гражданско-правовую природу регистрации. Указывают, что предопределяющим моментом является гражданско-правовая цель рассматриваемого института<sup>209</sup>, наличие возможности понудить уполномоченный орган к регистрации через суд, заявив соответствующее требование<sup>210</sup>.

Безусловно, статьи 8.1, 47, 51, 131, 164, 339.1, 1232 ГК РФ и другие его положения являются определяющими в вопросе правового регулирования отношений в сфере государственной регистрации. Однако исходный характер норм гражданского права, устанавливающих необходимость регистрации, сама по себе возможность заявить в суде соответствующее требование, нацеленное на восстановление нарушенного права, никоим образом не свидетельствуют о

<sup>208</sup> См.: Кирсанов А.Р. Новая система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2005. С. 84.

<sup>209</sup> Петров Е.Ю. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в гражданском обороте недвижимости: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 15.

<sup>210</sup> Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: монография. М., 2008. С. 391.

частноправовой природе исследуемого правового института. Представляется верным признать, что осуществляемая органами исполнительной власти государственная регистрация строится на публично-правовых началах.

Согласно иной позиции, нормы о государственной регистрации образуют межотраслевой (комплексный) институт, что обусловлено невозможностью автономного существования гражданско-правовых норм, норм гражданского процессуального и административного отраслей права, регулирующих отношения в сфере регистрации<sup>211</sup>.

Критикуя такой подход, А.В. Швабауэр обоснованно отмечает, что существование комплексности института должно состоять в сочетании различных методов регулирования<sup>212</sup>.

В то же время возникающие между заявителем (лицом, обратившимся за регистрацией) и регистрирующим органом правоотношения по поводу государственной регистрации строятся по принципу субординации, не допускающему какого-либо субъективного усмотрения<sup>213</sup>. Соответственно, преобладающими в институте государственной регистрации являются нормы административного права, что позволяет отнести регистрацию исключительно к институтам публичного права.

С учетом изложенного представляется верным считать обоснованной позицию тех исследователей, которые признают административно-правовую принадлежность рассматриваемого института<sup>214</sup>, реализующего прежде всего государственную функцию, обеспечивающую необходимый баланс частных и публичных интересов.

<sup>211</sup> См.: Волынцева А.В. Актуальные гражданско-правовые проблемы государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2003. С. 6; Алексеев В.А. Недвижимое имущество: правовой режим и государственная регистрация прав: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 13.

<sup>212</sup> Швабауэр А.В. Государственная регистрация прав, обременений прав и сделок в гражданском обороте недвижимого имущества: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 73.

<sup>213</sup> Например, указанный вывод подтверждают и положение пункта 4 статьи 9 Закона № 129-ФЗ, в соответствии с которым регистрирующий орган не вправе требовать от заявителей представления дополнительных документов, кроме документов, установленных федеральным законом.

<sup>214</sup> См.: Ткачев В.Н. Государственная регистрация юридических лиц и учет их как налогоплательщиков // Законодательство. 2007. № 2. С. 40; Хасхельберг Б.Л. Правовая природа и значение государственной регистрации сделок о приобретении недвижимости в собственность // Цивилистические исследования: Ежегодник гражданского права. Вып. 3 / под ред. Б.Л. Хасхельberга, Д.О. Тузова. М., 2007. С. 328.

Некоторые ученые относят государственную регистрацию к формам разрешительной деятельности государства<sup>215</sup>, суть которой состоит в установлении специального режима обращения с предметами, осуществления определенных видов деятельности (действий), предполагающего «государственное подтверждение полномочий на ее осуществление, государственный контроль над ней, возможность ее прекращения по особым основаниям, а также специфическую ответственность за неисполнение установленных предписаний»<sup>216</sup>.

Также отмечается, что государственная регистрация действий, событий и права, обеспечивая их публичную достоверность, представляет собой средство контроля за гражданским оборотом, служащее целям охраны как имущественных, так и неимущественных прав, свобод и благ субъектов; будучи зарегистрированными в установленном порядке, действия и события признаются существующими, порождающими юридически значимые последствия<sup>217</sup>.

Между тем имеются и иные научные мнения. Например, Д.Н. Бахрах указывает, что, несмотря на схожесть с разрешительной системой, государственная регистрация все же не тождественна ей<sup>218</sup>.

В.И. Новоселов главное отличие государственной регистрации от иных правовых актов видит в том, что в рамках рассматриваемой процедуры не производятся как таковые властные действия, направленные на создание, изменение и прекращение правоотношений<sup>219</sup>.

А.Д. Черкесов, отмечая отсутствие в актах государственной регистрации собственно разрешительных норм, касающихся правоотношений, вытекающих из этих актов, указывает, что регистрация лишь фиксирует правовое состояние, не создавая его вновь<sup>220</sup>.

<sup>215</sup> См.: Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве России: монография. М., 2009. С. 108; Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М., 2012. С. 38; Разрешительная система в Российской Федерации...

<sup>216</sup> Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старицова. Воронеж, 2007. С. 406.

<sup>217</sup> Российское гражданское право: учебник: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2011. С. 335, 336 (автор главы В.С. Ем.).

<sup>218</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2000. С. 338.

<sup>219</sup> Новоселов В.И. Граждане как субъекты административного права. Саратов, 1985. С. 221.

<sup>220</sup> Черкесов А.Д. Указ. соч. С. 16.

И.Б. Миронов, исследуя сущность государственной регистрации прав на недвижимое имущество, также признает, что процедура государственной регистрации, фиксируя имущественные права участников хозяйственного оборота на конкретные объекты, служит целям удостоверения и подтверждения их<sup>221</sup>.

Представляется верным считать, что суть отношений в рамках государственной регистрации представляет собой удостоверение со стороны уполномоченных административно-публичных органов правового статуса субъектов, принадлежности и правовой характеристики отдельных объектов прав.

При этом изложенные теоретические взгляды относительно природы государственной регистрации позволяют сделать вывод о значительной роли рассматриваемого правового института при регулировании возникающих в связи с его применением гражданских правоотношений. В то же время при установлении обязательности государственной регистрации необходимо помнить, что ее использование в любом случае должно быть обоснованным: государственная регистрация не имеет смысла, создает излишний административный барьер при отсутствии реального интереса заявителей к участию в ней, выполнению вытекающих из нее условий и задач.

Как указывалось выше, обязательным требованием (публично-правовой обязанностью) для лиц, намеренных осуществлять предпринимательскую деятельность, является их государственная регистрация в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица.

Исключение из общего правила содержится во втором абзаце пункта 1 статьи 23 ГК РФ, где законодатель допускает возможность осуществления гражданами предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

К видам деятельности, для осуществления которых не требуется регистрации и достаточно постановки на учет посредством подачи уведомления, отнесено оказание услуг гражданам для личных, домашних или иных подобных

---

<sup>221</sup> Миронов И.Б. Развитие системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Кодификация российского частного права 2019 / под ред. Д.А. Медведева. М., 2019. С. 460-482.

нужд без привлечения наемного персонала (например, репетиторство, уборка помещений)<sup>222</sup>.

Целью этого нововведения, которое «заработало» с 2019 года, являлось предоставление гражданам возможности перевести свою деятельность в рамки правового поля, в том числе за счет простоты регистрации в качестве плательщика налога на профессиональный доход, а также исключения необходимости подготовки и сдачи отчетности, что должно обеспечить повышение собираемости налогов в бюджет<sup>223</sup>.

Вместе с тем полагаем, что при переводе отдельных видов предпринимательской деятельности в режим возможного их осуществления гражданами без государственной регистрации (профессиональной деятельности) должен быть обеспечен необходимый баланс частных и публичных интересов, фискальные цели не должны носить первоочередного характера. Предпринимательская деятельность затрагивает интересы потребителей, приобретающих товары или получающих услуги, что, безусловно, предполагает ответственность лица, осуществляющего соответствующий вид деятельности, за безопасность и качество оказываемых услуг или выполняемых работ. Применительно к этому государственная регистрация и выдача специальных разрешений имеют особое значение.

Порядок регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и связанных с ними юридических фактов регламентирует Закон № 129-ФЗ.

Уполномоченным на осуществление государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей органом исполнительной власти является Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы<sup>224</sup>.

<sup>222</sup> Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» // Российская газета. 2018. № 270; Федеральный закон от 27.12.2018 № 546-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2018. № 295.

<sup>223</sup> По данным на ноябрь 2020 года в Российской Федерации в качестве самозанятых было зарегистрировано более 1,3 миллиона человек. См.: Глава ФНС назвал число самозанятых в России [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20201119/samozanyatye-1585336198.html> (дата обращения: 26.12.2020).

<sup>224</sup> Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Российская газета. 2004. № 219.

Срок государственной регистрации составляет не более пяти рабочих дней для юридических лиц и не более трех рабочих дней при государственной регистрации физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей со дня представления в регистрирующий орган документов, исчерпывающий перечень которых установлен статьей 12, пунктом 1 статьи 22.1 Закона № 129-ФЗ.

Несмотря на заявительный характер государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, презумпцию отказа от проверки регистрирующим органом формы и содержания представленных на государственную регистрацию документов на предмет соответствия их действующему законодательству (пункт 4.1 статьи 9 Закона № 129-ФЗ), государство, как следует из системного толкования положений пунктов 4.2, 4.4 статьи 9, пункта 4 статьи 22.1, пункта 5 статьи 22.2 Закона № 129-ФЗ, все же осуществляет предварительный контроль при решении вопроса о допуске того или иного субъекта к осуществлению предпринимательской деятельности.

Например, пункт 4.2 статьи 9 Закона № 129-ФЗ определяет случаи проведения проверки достоверности сведений, включаемых или включенных в Единый государственный реестр юридических лиц, а также способы проведения такой проверки<sup>225</sup>. Суть проверки сводится к обеспечению соответствия действительности содержащейся в публичном реестре информации относительно хозяйствующих субъектов, их руководителей (учредителей), адресов. Отражение в государственном реестре недостоверных сведений создает препятствия для регистрирующего органа в осуществлении обязанности по обеспечению единства и сопоставимости (достоверности) содержащихся в реестре сведений, нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц в получении достоверной информации о субъектах предпринимательской деятельности, препятствует надлежащему осуществлению налогового контроля.

---

<sup>225</sup> Необходимо признать, что до введения в действие пункта 4.2 статьи 9 Закона № 129-ФЗ (01.01.2016) со стороны государства существовал отказ от предварительного контроля за законностью порядка создания юридических лиц, соответствием учредительных документов законодательству, достоверностью указываемых в заявлении о государственной регистрации сведений, что не позволяло обеспечить публичную достоверность содержащихся в реестре сведений.

При этом многочисленные письма ФНС России содержат основанные на положениях перечисленных норм (в том числе пункта 4.2 статьи 9 Закона № 129-ФЗ) указания нижестоящим органам на необходимость выявления при государственной регистрации юридических лиц, имеющих признаки недостоверности<sup>226</sup>. В качестве таких признаков правоприменительная практика использует категории «массовый учредитель»<sup>227</sup>, «адрес массовой регистрации»<sup>228</sup>.

В том случае, если основания для приостановления или отказа в государственной регистрации не установлены (такие основания носят исчерпывающий характер), регистрирующий орган принимает решение о государственной регистрации. Это решение является основанием для внесения сведений об индивидуальном предпринимателе в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, а сведений о юридическом лице – в Единый государственный реестр юридических лиц, что и определяет момент государственной регистрации (статья 11 Закона № 129-ФЗ). С государственной регистрацией связывается приобретение предпринимателем как самостоятельным участником гражданского оборота субъективных прав и юридических обязанностей, необходимых для участия в предпринимательской деятельности, а также приданье юридическим фактам, имеющим правовое значение для

<sup>226</sup> См., например: письмо ФНС России от 03.08.2016 № ГД-4-14/14127@ «О проведении работы в отношении юридических лиц, зарегистрированных до 1 августа 2016 года и имеющих признаки недостоверности» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_203397/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203397/) (дата обращения: 01.10.2020) (Утратил силу); письмо ФНС России от 03.08.2016 № ГД-4-14/14126@ «О проведении работы в отношении юридических лиц, зарегистрированных после 1 августа 2016 года и имеющих признаки недостоверности» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_203398/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203398/) (дата обращения: 01.10.2020) (Утратил силу).

<sup>227</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.11.2017 по делу № А27-26994/2016 о признании недействительным решения регистрирующего органа о приостановлении государственной регистрации. Суды, установив, что основанием приостановления регистрации изменений в отношении общества послужило наличие сведений о том, что назначаемое на должность директора лицо является «массовым» руководителем (учредителем), отказали в удовлетворении заявления о признании незаконным оспариваемого решения // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AZS&n=144196#0883335760544889> (дата обращения: 01.10.2020). К аналогичному выводу о номинальном характере учредителя пришли арбитражные суды в деле № А76-24890/2016. См.: постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2017 по делу № А76-24890/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS018&n=112703#02359025887101236> (дата обращения: 01.10.2020).

<sup>228</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14.06.2017 по делу № А65-15588/2016 о признании незаконным решения регистрирующего органа об отказе в государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица. Установив, что адрес места нахождения юридического лица является адресом массовой регистрации организаций (в спорном помещении зарегистрировано 75 хозяйствующих субъектов), суды признали правомерным оспариваемое решение регистрирующего органа // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=APV&n=156772#048172537888145284> (дата обращения: 01.10.2020).

предпринимательских отношений, публичного характера. Например, внесение в государственный реестр сведений о смене лица, имеющего право действовать от имени юридического лица без доверенности, учредителей (участников) хозяйственного общества, места нахождения (адреса) юридического лица, видов осуществляющей деятельности.

Государственные реестры представляют собой федеральный информационный ресурс, сведения которого носят открытый для всеобщего ознакомления (за исключением данных о физических лицах и их ИНН), а также соответствующий действительности (пока не доказано иное) характер. Такие характеристики реестров являются важными для предпринимательских отношений, обеспечивая субъектам предпринимательской деятельности возможность до установления хозяйственных связей получить данные о благонадежности контрагента посредством взаимосвязанных со сведениями реестров ресурсов на сайте ФНС России «Риски бизнеса: проверь себя и контрагента», «Прозрачный бизнес».

Необходимость государственной регистрации прав на имущество устанавливается положениями статьи 8.1 ГК РФ, где указано, что права, закрепляющие принадлежность объекта гражданских прав определенному лицу, ограничения таких прав и обременения имущества (права на имущество) подлежат государственной регистрации.

В настоящее время объектом государственной регистрации являются право собственности и иные вещные права на недвижимые вещи, к числу которых относятся земельные участки, здания, сооружения, жилые и нежилые помещения, объекты незавершенного строительства, имущественный комплекс. Помимо государственной регистрации прав на недвижимость, государственной регистрации также подлежат и некоторые сделки с ней (например, договор аренды недвижимого имущества (пункт 2 статьи 609 ГК РФ)).

Органом, уполномоченным на осуществление государственной регистрации прав на недвижимое имущество, является Федеральная служба государственной

регистрации, кадастра и картографии в лице ее территориальных органов<sup>229</sup>; базовым нормативным актом, регламентирующим отношения по государственной регистрации прав на недвижимое имущество, выступает Закон № 218-ФЗ.

Государственная регистрация прав осуществляется посредством внесения в Единый государственный реестр недвижимости записи о праве на недвижимое имущество, сведения о котором включены в такой реестр, на основе принципов проверки законности оснований регистрации, публичности и достоверности государственного реестра. Приобретатель недвижимости, положившийся на запись реестра, признается добросовестным, пока не доказано иное.

Закон № 218-ФЗ устанавливает круг заявителей при государственной регистрации прав, перечень необходимых документов, а также порядок действий регистрирующих органов, основания для совершения соответствующих действий.

Согласно части 3 статьи 3 Закона № 218-ФЗ к компетенции регистрирующего органа при осуществлении им государственной регистрации прав относятся, в том числе, проверка действительности поданных заявителем документов и наличия соответствующих прав у подготовившего документ лица или органа власти, наличия ранее зарегистрированных и ранее заявленных прав. При этом государственная регистрация прав включает проведение правовой экспертизы представленных для осуществления государственной регистрации прав документов на предмет наличия или отсутствия установленных Законом № 218-ФЗ оснований для приостановления государственной регистрации прав либо для отказа в ее осуществлении (часть 1 статьи 29). Об обязательной проверке регистрирующим органом полномочий лица, обратившегося с заявлением о государственной регистрации права, законности оснований регистрации указано также в пункте 5 статьи 8.1 ГК РФ. Однако применительно к нотариально удостоверенным сделкам установлено исключение в части обязательного проведения регистрирующим органом правовой экспертизы: проверка законности такой сделки является правом последнего.

---

<sup>229</sup> Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.

Согласно конституционно-правовому толкованию норм о государственной регистрации прав на недвижимое имущество государственная регистрация не затрагивает самого содержания этих прав, государство удостоверяет принадлежность прав конкретному субъекту, т.е. такая регистрация имеет правоподтверждающий, а не правообразующий характер<sup>230</sup>.

Юридическое значение государственной регистрации прав на недвижимость состоит в том, что именно данный факт является единственным доказательством существования зарегистрированного права, которое может быть оспорено только в судебном порядке. Лицо, указанное в государственном реестре в качестве правообладателя, признается таковым, пока не установлено (не доказано) иное. Соответственно, государственная регистрация фиксирует (закрепляет) имущественные права определенного участника гражданского оборота (в том числе предпринимателя) на конкретный объект гражданских прав, обеспечивая признание и защиту таких прав, в чем и состоит интерес заявителей в государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

В статье 1232 ГК РФ речь идет о государственной регистрации результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации. К объектам интеллектуальной собственности, подлежащим государственной регистрации, относятся изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральных микросхем; к средствам индивидуализации, подлежащим государственной регистрации, – товарные знаки, знаки обслуживания, географические указания и наименования мест происхождения товаров (пункт 3 статьи 1246 ГК РФ).

В отношении этого вида регистрации уполномоченным органом является Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент)<sup>231</sup>.

<sup>230</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 154-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «СЭВЭНТ» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 статьи 165, пункта 3 статьи 433 и пункта 3 статьи 607 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 1; Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2017 № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца» // Российская газета. 2017. № 144.

<sup>231</sup> Постановление Правительства РФ от 21.03.2012 № 218 «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности» // Российская газета. 2012. № 70.

Применительно к каждому из перечисленных объектов интеллектуальной собственности Роспатент при государственной регистрации совершают определенный набор действий. Общим при осуществлении рассматриваемой процедуры является то, что заявка проходит два вида экспертиз: формальную экспертизу, предметом которой является проверка соблюдения заявителем установленных требований к подаче заявки на выдачу патента (свидетельства), где проверяется, например, уплата пошлины, и экспертизу по существу, включающую проверку соответствия заявленного результата интеллектуальной деятельности требованиям охраноспособности<sup>232</sup>.

Документом, удостоверяющим исключительное право на изобретение, полезную модель, промышленный образец, является патент; в отношении исключительных прав на программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральных микросхем, товарные знаки, знаки обслуживания, наименование места происхождения товара – свидетельство<sup>233</sup>.

Если объект интеллектуальных прав подлежит государственной регистрации, то распоряжение исключительным правом на него по договору (отчуждение, залог), а также переход исключительного права без договора, предоставление права использования результата интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации по договору тоже подлежат государственной регистрации (пункт 2 статьи 1232 ГК РФ)<sup>234</sup>.

В сфере предпринимательской деятельности существуют объекты, применительно к которым с фактом государственной регистрации связывается

---

<sup>232</sup> См., например: приказ Минэкономразвития России от 25.05.2016 № 315 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по интеллектуальной собственности государственной услуги по государственной регистрации изобретения и выдаче патента на изобретение, его дубликата» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://consultant.ru/> (дата обращения: 02.09.2020).

<sup>233</sup> По данным Роспатента, количество выданных свидетельств/патентов в 2019 году составило 66 707, тогда как в 2018 году этот показатель составлял 66 006, в 2017 – 56 030. См.: Роспатент: цифры, факты и проекты 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospatent.gov.ru/content/uploadfiles/annual-report-2019-short-version.pdf> (дата обращения: 02.09.2020).

<sup>234</sup> Например, постановлением Правительства РФ от 24.12.2015 № 1416 утверждены Правила государственной регистрации распоряжения исключительным правом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак, знак обслуживания, зарегистрированные топологии интегральной микросхемы, программу для ЭВМ, базу данных и перехода исключительного права на указанные объекты // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 230.

прежде всего осуществление контроля в представляющих повышенную социальную значимость областях общественных отношений.

Среди таких объектов следует в первую очередь назвать опасные производственные объекты, к числу которых относятся предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»<sup>235</sup>. Функционирование таких объектов представляет непосредственную угрозу жизни и здоровью населения, окружающей среде, в связи с чем государство не может самоустраниться от учета названных объектов, контроля за осуществляющей на них предпринимательской деятельностью.

Регистрацию объектов в государственном реестре осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)<sup>236</sup>.

Постановлением Правительства РФ от 24.11.1998 №1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов»<sup>237</sup> утвержден порядок обязательной государственной регистрации опасных производственных объектов. Требования к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов утверждены приказом Ростехнадзора от 25.11.2016 № 495<sup>238</sup>.

Производственный объект, прежде чем он будет зарегистрирован как опасный, проходит процедуру идентификации (выявление и оценка признаков опасности объекта, определение класса опасности), которую осуществляет непосредственно эксплуатирующая организация (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель как владельцы объекта). Правильность

<sup>235</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

<sup>236</sup> Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

<sup>237</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5938.

<sup>238</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. 2017.

проведения идентификации производственного объекта проверяет регистрирующий орган при регистрации объекта в реестре.

При регистрации опасных производственных объектов производится внесение сведений об объектах и эксплуатирующих их организациях в государственный реестр, присвоение регистрационных номеров, классов опасности таким объектам, что оформляется выдачей свидетельства о регистрации опасного производственного объекта в государственном реестре<sup>239</sup>. Отсутствие факта регистрации опасного производственного объекта влечет за собой административную ответственность по части 1 статьи 9.1 КоАП РФ.

Присвоение производственному объекту статуса опасного налагает на предпринимателя ряд обязательных для выполнения (соблюдения) требований, запретов и ограничений, суть которых сводится к обеспечению безопасного функционирования такого объекта, минимизации соответствующих рисков. Например, обязательным требованием к соискателю лицензии для принятия решения о предоставлении лицензии на эксплуатацию опасных производственных объектов является наличие документов, подтверждающих ввод опасных производственных объектов в эксплуатацию, или положительных заключений экспертизы промышленной безопасности на технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах.

Цели подтверждения безопасности, эффективности и качества, возможности выпуска в гражданский оборот преследует и государственная регистрация лекарственных препаратов при их допуске к обращению (разрешению их применения) на территории Российской Федерации, вопросы которой регламентированы Федеральным законом от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»<sup>240</sup>.

<sup>239</sup> По данным Ростехнадзора, по состоянию на 29.12.2018 в государственный реестр опасных производственных объектов включена информация о 172 509 объектах (в 2017 году таких объектов насчитывалось 173 352, в 2016 – 174 906, в 2015 – 174 801), из них около 53% составляют объекты III класса опасности (более 89 тыс. объектов). На 31.12.2019 в государственном реестре указанных объектов содержится информация о 178 846 объектах, из них III класс – 52,24 %, более 93 тыс. объектов, что свидетельствует об определенном росте числа опасных производственных объектов. См.: Годовые отчеты о деятельности Ростехнадзора в 2015-2019 годах [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gosnadzor.ru/public/annual\\_reports/](http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/) (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>240</sup> Российская газета. 2010. № 78.

Государственная регистрация лекарственных препаратов для медицинского применения производится Минздравом России<sup>241</sup>.

Процедура регистрации осуществляется по заявлению, к которому прилагаются необходимые документы, проводится по результатам экспертизы поступивших документов и непосредственно лекарственных средств (за исключением орфанных лекарственных препаратов, диагностических и некоторых других специальных, где государственная регистрация осуществляется по результатам экспертизы представленных документов и определяется возможность рассматривать такой препарат в качестве орфанного).

По результатам проведения соответствующих экспертиз Минздрав России принимает решение о государственной регистрации лекарственного препарата или об отказе в государственной регистрации. В случае принятия решения о государственной регистрации данные о зарегистрированном лекарственном препарате вносятся в государственный реестр лекарственных средств, заявителю выдается регистрационное удостоверение лекарственного препарата – первоначально на пять лет, а при последующем подтверждении эффективности и безопасности препарата – бессрочно<sup>242</sup>.

После регистрации лекарственный препарат подвергается мониторингу безопасности, по итогам которого в случае обнаружения риска или угрозы здоровью, жизни человека или животного при применении лекарственного препарата, превышающих его эффективность, принимается решение об отмене государственной регистрации лекарственного препарата и его исключении из государственного реестра.

<sup>241</sup> Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

<sup>242</sup> В докладе Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей за 2020 год действующая система государственной регистрации медицинских препаратов оценивается негативно (отнесена к системной проблеме бизнеса), указано на существование многочисленных административных барьеров, блокирующих производство современных медицинских препаратов в Российской Федерации. Также отмечено, что ни одна развитая страна мира не имеет подобной российской форме систему государственной регистрации медицинских изделий, как правило, в мировой практике оценка соответствия медицинских препаратов проводится уполномоченным органом, аккредитованным в установленном порядке, без участия органа государственной власти. См.: доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей за 2020 год (раздел 3). С. 101.

Обобщая изложенное, следует признать, что государственная регистрация применительно к отдельным ее видам, опосредуя гражданские правоотношения, служит как частноправовым (например, при государственной регистрации недвижимости), так и публично-правовым (как, например, в ситуации государственной регистрации опасных производственных объектов) целям. С точки зрения осуществления контрольных функций общим для государственной регистрации юридических лиц и физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и объектов гражданских прав является наличие целей налогообложения, получения сведений статистического учета для последующего правового регулирования экономики, предоставления заинтересованным лицам сведений о зарегистрированных правовых состояниях, объектах и правах, юридических фактах.

Подводя итог, отметим, что действующее законодательство, определяя государственную регистрацию применительно к отдельным ее видам: государственная регистрация субъектов – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, государственная регистрация объектов недвижимости, – не содержит легальной definиции категории «государственная регистрация», не устанавливает единые основы осуществления государственной регистрационной деятельности. Автор настоящего исследования считает, что в содержательном плане государственная регистрация представляет собой акт официального признания, учета юридически значимых состояний, объектов (фактов); в методологическом отношении, с учетом темы работы, она выступает как способ административно-правового обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности – признание и подтверждение компетентными органами исполнительной власти специального правового статуса субъектов предпринимательства, их имущественных и неимущественных гражданских прав в указанной сфере, специального правового режима отдельных объектов, используемых при осуществлении предпринимательской деятельности, а также отдельных фактов, имеющих юридическое значение в ходе данной деятельности. Имея определенные цели и задачи, установленный законом порядок

действий заявителей и уполномоченных органов (организаций), сроки их совершения, государственная регистрация позволяет обеспечить реализацию субъективных гражданских прав на приобретение специального статуса либо определенного имущественного (личного неимущественного) блага, зафиксировать юридически значимый факт. В итоговом своем значении институт государственной регистрации играет важную правовую роль в сфере предпринимательской активности населения и осуществления за ней государственного контроля, а также обеспечения нормального функционирования экономических отношений.

Ввиду отсутствия в федеральном законодательстве единого правового регулирования государственной регистрационной деятельности автор поддерживает идею принятия по этому вопросу отдельного законодательного акта<sup>243</sup>. Представляется, что таким законом может стать Федеральный закон «Об основах государственной регистрационной деятельности». В законе следует предусмотреть отдельную главу, посвященную вопросам осуществления государственной регистрации в сфере предпринимательской деятельности, в которой отразить:

- 1) понятие государственной регистрации в сфере предпринимательской деятельности;
- 2) цели государственной регистрации применительно к сфере предпринимательства.

Так, государственная регистрация в указанной сфере, по мнению автора, осуществляется в следующих целях:

— допуск субъектов и объектов гражданских прав к участию в общественных отношениях, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

---

<sup>243</sup> Следует отметить, что вопрос о необходимости принятия базового нормативного правового акта, регулирующего отношения по государственной регистрации в целом, а не применительно к отдельным ее видам, либо унификации существующего правового регулирования, несмотря на то, что был поднят давно, остается актуальным и сегодня. См., подробнее об этом: Шмалий О.В. Регистрация как форма государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук: Ростов-на-Дону, 2004. С. 141-155; Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Указ. соч. С. 248-249. Долинская В.В. Указ. соч. С. 17.

— защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан и организаций, обеспечение общественной безопасности, обороны и безопасности государства;

— осуществление государственного контроля за законностью реализации уполномоченными субъектами предоставленных им прав и исполнения возложенных на них обязанностей;

— государственный учет субъектов и объектов, задействованных в сфере предпринимательства, фиксация юридически значимых для данной сферы отношений фактов;

3) задачи государственной регистрации в сфере предпринимательской деятельности, состоящие в нормативном обеспечении возможности реализации предусмотренных законом субъективных прав и исполнения юридических обязанностей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

4) принципы государственной регистрации в сфере предпринимательской деятельности. К таковым следует отнести: обеспечение единства экономического пространства страны; установление единого порядка осуществления государственной регистрации субъектов и объектов в сфере предпринимательства; соблюдение законности при осуществлении государственной регистрации субъектов и объектов в сфере предпринимательской деятельности; открытость и доступность информации о зарегистрированных субъектах и объектах в сфере предпринимательства (за исключением случаев, установленных законом); достоверность указанной информации;

5) субъекты и объекты, а также отдельные факты, имеющие юридическое значение в ходе предпринимательской деятельности, подлежащие государственной регистрации в сфере предпринимательства. Здесь следует указать на государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, государственную регистрацию недвижимости, результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, лекарственных

препаратов, опасных производственных объектов, а также связанных с этими отношениями отдельных юридических фактов;

6) использование результатов государственной регистрации и юридическое значение таких результатов в сфере предпринимательства.

Применительно к этому положению имеются в виду юридически значимые последствия осуществления государственной регистрации тех или иных субъектов, объектов и фактов в сфере предпринимательской деятельности, которые могут быть сведены: 1) к возникновению нового правового статуса юридического лица – коммерческой организации, индивидуального предпринимателя; 2) к возникновению официально подтвержденного права на определенное имущество, используемое в процессе осуществления предпринимательской деятельности; 3) к возникновению права на пользование определенными объектами (эксплуатацию объектов) в ходе осуществления предпринимательской деятельности.

Использование результатов государственной регистрации также связано с возможностью получения содержащихся в государственных реестрах сведений и документов, имеющих открытый и общедоступный (за исключением сведений, доступ к которым ограничен) характер.

## **§ 2. Лицензирование и выдача иных специальных разрешений в сфере предпринимательской деятельности**

Необходимость получения при осуществлении предпринимательской деятельности специального разрешения (лицензии) установлена пунктами 2, 3 статьи 49 ГК РФ, определяющими возможность для юридического лица в предусмотренных законом случаях заниматься отдельными видами деятельности только на основании разрешения (лицензии) и моменты возникновения и прекращения права осуществления деятельности, для занятия которой необходимо такое разрешение (лицензия).

Положения указанных норм носят концептуальный характер и в законодательно определенных случаях распространяют свое действие на предпринимательскую деятельность физических лиц, осуществляющую без образования юридического лица (пункт 3 статьи 23 ГК РФ)<sup>244</sup>.

Став субъектом предпринимательской деятельности, лицо может осуществлять отдельные виды экономической деятельности либо совершать определенные действия только после получения специального разрешения (лицензии). Разрешение (лицензия) в таком случае выступает актом легитимации деятельности (правоспособности) предпринимателя.

На первый взгляд, может показаться, что разрешение и лицензия являются равнозначными категориями (от лат. «licentia» – позволение, разрешение), однако указанные понятия соотносятся как род (разрешение) и вид (лицензия).

По вопросу лицензирования отдельных видов деятельности действуют Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 99-ФЗ)<sup>245</sup> и иные принятые в соответствии с ним законы (нормативные правовые акты). Применительно к иным разрешениям, не являющимся лицензиями<sup>246</sup>, законодательство имеет разрозненный характер: от федеральных законов до нормативных правовых актов органов местного самоуправления, что будет показано далее.

Несмотря на многократное употребление в федеральных законах термина «специальное разрешение», законодатель официально не определяет его общее понятие и содержание.

<sup>244</sup> Например, пункт 1 статьи 11 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» устанавливает исключительное право организаций осуществлять производство и оборот алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции.

<sup>245</sup> Российская газета. 2011. № 97. Следует отметить, что в связи с принятием Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (вступит в силу с 01.07.2021) Минэкономразвития России был разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который также содержит поправки к Закону о лицензировании. В настоящей работе положения Закона № 99-ФЗ приводятся по состоянию на январь 2021 г.

<sup>246</sup> По некоторым данным, всего существует 122 вида специальных разрешений, установленных нормативно-правовыми актами посредством формулировки «выдача разрешений». В то же время исследователи не уточняют, было ли при подсчете учтено региональное и муниципальное законодательство. См.: Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Указ. соч. С. 120.

В наиболее общем виде разрешение представляет собой юридическое согласие государства на совершение значимых с точки зрения права действий<sup>247</sup> и само является юридически значимым действием государства в лице уполномоченного органа или должностного лица, выражющимся в снятии для заинтересованного лица установленного законодательством запрета<sup>248</sup>.

В соответствии со статьей 3 Закона № 99-ФЗ под лицензией понимается специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности).

Представляется, что выбор того или иного термина предопределен объектом разрешительных правоотношений: осуществление хозяйственной деятельности как длящийся во времени процесс требует получения лицензии; совершение отдельных хозяйственных операций, ограничивающихся единичным, уникальным действием, указывает на необходимость получения разрешения<sup>249</sup>.

Порядок получения лицензии охватывается термином «лицензирование», понятие которого дано в статье 3 Закона № 99-ФЗ. Согласно указанной норме лицензирование представляет собой деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования.

Несмотря на то что выработанное законодателем содержание рассматриваемой категории явилось результатом длительной научной дискуссии

<sup>247</sup> Пурцакин В.Г. Административно-правовое регулирование лицензирования фармацевтической деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 19.

<sup>248</sup> Шохин Д.В. Административно-правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2012. С. 31-32.

<sup>249</sup> Необходимость выделения двух самостоятельных объектов лицензирования предложена О.М. Олейник, в последующем поддержана в работах иных исследователей (см.: Олейник О.М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994. № 6. С. 16; Кудашкин В.В. Правовые аспекты лицензирования хозяйственной деятельности // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 130; Спектор Е.М. Режим лицензирования в сфере экономики. Лазаревские чтения // Государство и право. 2002. № 11. С. 17; Шохин Д.В. Там же. С. 79-80).

относительно установленного ранее Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>250</sup> понятия лицензирования<sup>251</sup>, в настоящее время среди теоретиков отсутствует единое понимание указанного термина. Определение существа и отраслевой принадлежности рассматриваемого института продолжает оставаться предметом споров, современные научные концепции по-разному подходят к установлению определяющего значения лицензирования, его сущностной характеристике.

Так, близкую к законодательной трактовке понятия лицензирования позицию занимает Е.П. Губин, указывающий на то, что лицензирование есть деятельность государства в лице лицензирующих органов по выдаче, приостановлению или аннулированию лицензий, а также по осуществлению надзора за соблюдением условий лицензии<sup>252</sup>. Н.В. Субанова под лицензированием понимает форму (метод) разрешительной деятельности государства<sup>253</sup>. С.Н. Шишкин определяет лицензирование как организационную форму регулирования экономики, посредством которой осуществляется легитимация субъектов предпринимательской деятельности<sup>254</sup>. С позиции Ю.Н. Мильшина, лицензирование есть способ воздействия государства на экономических субъектов, при котором осуществляется легализация определенных видов предпринимательской деятельности, предоставление права такой деятельности заниматься, что подтверждается выдачей специального разрешения<sup>255</sup>. Определение лицензирования как прямого административного

<sup>250</sup> Статья 2 названного Федерального закона определяла лицензирование посредством перечисления мероприятий по лицензионному производству // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3430.

<sup>251</sup> См.: Дмитрикова Е.А. Указ. соч. С. 15; Шишкин С.Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательский аспект. М., 2010. С. 59.

<sup>252</sup> Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М., 2010. С.120.

<sup>253</sup> Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 52. Следует отметить, что и ранее, до принятия Закона № 99-ФЗ, среди теоретиков имелись аналогичные позиции (см.: Багандов А.Б. Административно-правовой механизм лицензирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 11; Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право. 2003. № 4. С. 11).

<sup>254</sup> С.Н. Шишкин под организационными формами государственного регулирования экономики понимает меры управленческого (директивного) порядка, применяемые в отношении экономики в целом, ее отдельных сфер, а также видов и субъектов хозяйственной деятельности. См.: Шишкин С.Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: монография. М., 2011. С. 141.

<sup>255</sup> Мильшин Ю.Н. Особенности разрешительного порядка регулирования общественных отношений // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 69.

воздействия на экономическую деятельность, осуществляемого с применением императивных норм и правил, приводит И.В. Ершова<sup>256</sup>.

По мнению автора, изложенные теоретические позиции относительно содержания категории исследуемого института позволяют рассматривать лицензирование как правовое средство регулирования, задающее векторы государственного воздействия на складывающиеся в данной сфере отношения<sup>257</sup>. Определяющим фактором при таком подходе является возможность эффективного сочетания предварительного и последующего контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов.

Иную позицию применительно к определению лицензирования занимают авторы, раскрывающие лицензирование через призму специального правового режима, с помощью которого устанавливаются пределы ограничения (упорядочивания) деятельности хозяйствующих субъектов<sup>258</sup>.

В частности, О.М. Олейник, придерживаясь названного подхода, определяет значимые для рассматриваемого режима условия, указывая, что правовой режим лицензирования связан с началом и осуществлением установленных законодателем видов предпринимательской деятельности, предполагает подтверждение и определение со стороны государства границ права на ведение хозяйственной деятельности, осуществление государственного контроля, особые основания прекращения деятельности<sup>259</sup>.

С учетом правового регулирования рассматриваемый режим не обладает внутренним единством и дифференцируется на виды: общий, охватываемый Законом № 99-ФЗ и распространяющий действие на перечисленные в статье 12 данного Закона виды деятельности; специальный, установленный в нормах

---

<sup>256</sup> Ершова И.В. Лицензирование экономической деятельности в условиях интеграционных процессов // Предпринимательское право. 2014. № 1. С. 23-24.

<sup>257</sup> Необходимо заметить, что именно как средство государственного регулирования рыночных отношений лицензирование определено в работе О.С. Соболя «Лицензирование предпринимательской деятельности: правовой аспект» (см.: Соболь О.С. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 5).

<sup>258</sup> См., например: Спектор Е.И. Правовые иллюзии и реалии Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 22; Агапов А.Б. Административное право: учебник. М., 2009. С. 198.

<sup>259</sup> Олейник О.М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994. № 6. С. 17.

специального законодательства применительно к указанным в статье 1 Закона № 99-ФЗ видам деятельности<sup>260</sup>.

Каждый из указанных режимов предполагает введение нормативных требований, правил и стандартов осуществления предпринимательской деятельности, установление порядка принятия решения о предоставлении лицензии, определения срока ее действия и процедуры продления, приостановления, возобновления и аннулирования действия лицензии.

Принимая во внимание положения части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, следует отметить, что введение рассматриваемого правового режима обусловливает при установлении требования о лицензировании того или иного вида деятельности необходимость безоговорочного соблюдения баланса частных и публичных интересов, недопустимость произвольного ограничения прав хозяйствующих субъектов<sup>261</sup>.

Многие теоретические работы посвящены исследованию процедурной составляющей лицензирования, заключающейся в определении мероприятий по лицензированию конкретного вида хозяйственной деятельности либо отдельного процедурного мероприятия<sup>262</sup>.

Анализируя представленное в статье 3 Закона № 99-ФЗ понятие лицензирования, некоторые авторы отмечают именно процедурный аспект

---

<sup>260</sup> Например, порядок лицензирования деятельности субъектов страхового дела установлен Законом Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 6; Особенности лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами определены в разделе X Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 №188-ФЗ // Российская газета. 2005. № 1.

<sup>261</sup> На необходимость соответствия дополнительных требований и ограничений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности критериям, закрепленным Конституцией Российской Федерации, неоднократно указывал Конституционный Суд РФ. См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 12.11.2003 №17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 19 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» в связи с запросом Арбитражного суда Псковской области и жалобой гражданина А.Н. Гасанова» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 47. Ст. 4586; Определение Конституционного Суда РФ от 18.03.2004 №150-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 5; Определение Конституционного Суда РФ от 23.06.2016 № 1352-О // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_201962/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_201962/) (дата обращения: 01.10.2020).

<sup>262</sup> См., например: Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации: регионально-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005; Майоров В.И. Лицензирование образовательной деятельности: правовая природа и стадии осуществления // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 20.

данного определения<sup>263</sup>. Например, Е.А. Дмитрикова, характеризуя лицензирование, обоснованно отмечает, что лицензирование представляет собой совокупность административных процедур, которые, объединяясь, образуют лицензионное производство<sup>264</sup>.

В то же время в теории административного права применительно к лицензированию также употребляются категории «лицензионно-разрешительное производство»<sup>265</sup>, «разрешительное производство»<sup>266</sup>.

Однако, основываясь на том, что законодатель применительно к лицензированию прибегает к термину «специальное разрешение (лицензия)», представляется вполне обоснованным оперировать понятием «лицензионно-разрешительное производство».

Существо рассматриваемого административного производства составляет административно-процессуальная правоприменительная деятельность компетентных административно-публичных (лицензионно-разрешительных) органов и их должностных лиц по разрешению административных дел, связанных с предоставлением заинтересованным лицам права на осуществление отдельных, указанных законодателем видов деятельности или на совершение отдельных юридически значимых действий посредством выдачи специальных разрешений (лицензий)<sup>267</sup>.

Принципиальным при таком подходе является определение сроков и последовательности действий заинтересованных лиц и уполномоченных административно-публичных органов, позволяющее уяснить особенности лицензирования того или иного вида деятельности, существо каждой составляющей лицензирование процедуры.

По всей видимости, перечисленные концепции понимания лицензирования не противопоставляются друг другу, а отражают одну из сущностных

<sup>263</sup> См., например: Дмитрикова Е.А. Указ. соч. С. 25; Майоров В.И., Гречкина О.В. Институт лицензирования в сфере высшего образования: размышления на основе трудов Д.Н. Бахраха // Административное право и процесс. 2012. № 10. С. 15.

<sup>264</sup> Дмитрикова Е.А. Указ. соч. С. 27.

<sup>265</sup> Стахов А. И. Административное право России... С. 318.

<sup>266</sup> Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. М., 2005. С. 431.

<sup>267</sup> Стахов А. И. Указ. соч. С. 318.

характеристик рассматриваемого института как правового средства регулирования, правового режима, совокупности процедур, что в итоге способствует целостному представлению исследуемой категории.

Не менее обсуждаемым в теории права является вопрос об отраслевой принадлежности правовых норм, составляющих институт лицензирования предпринимательской деятельности.

В общем виде существующие точки зрения условно можно разделить на группы:

1) лицензирование – институт гражданского, хозяйственного права, что во многом обусловлено закреплением в нормах частного права нормативно-правовой основы лицензирования<sup>268</sup>;

2) лицензирование – институт административного права, поскольку основным методом регулирования возникающих в связи с лицензированием отношений является императивный метод, по существу, ограничивающий автономию воли субъектов<sup>269</sup>;

3) лицензирование – комплексный правовой институт, включающий нормативные положения многих отраслей права (конституционного, гражданского, административного, уголовного, налогового)<sup>270</sup>.

Безусловно, каждая из предложенных точек зрения имеет под собой правовое обоснование, аргументацию и заслуживает внимания.

Вместе с тем, по мнению автора, специфика исследуемого института лицензирования состоит в доминирующей роли административно-правовых норм

<sup>268</sup> См., например: Осинцев Д.В. Разрешительная система в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1995. С. 13-14; Злотник П., Злотник Г. Проблемы правового регулирования лицензирования // Хозяйство и право. 2000. № 2. С. 92; Отнесение лицензирования к институтам хозяйственного права отстаивалось в свое время О.М. Олейник (см.: Олейник О.М. Указ. соч. С. 16).

<sup>269</sup> См., например: Гущин А.В. Лицензирование как институт административного права // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 4; Тарасов С.А. Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 15.

<sup>270</sup> На комплексный характер исследуемого правового института указывали О.С. Троценко, Д.В. Новохатский, Ю.Н. Мильшин, Ю.С. Юрьева, Л.А. Стандzonь и А.Б. Агапов (см.: Троценко О.С. Проблемы лицензирования предпринимательской деятельности (гражданского-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 10-11; Юрьева Ю.С. О правовой природе института лицензирования // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 23; Новохатский Д.В. Лицензирование медицинской деятельности (организационно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Кисловодск, 2003. С. 15, 17; Мильшин Ю.Н. Лицензирование как административно-правовой институт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 5; Стандzonь Л.В., Агапов А.Б. Указ. соч. С. 31).

по отношению к нормам иных отраслей права. Возникающие в связи с лицензированием предпринимательской деятельности правоотношения не предполагают равноправия субъектов этих отношений, не допускают какого-либо субъективного усмотрения в принятии решений со стороны органов публичной администрации и их должностных лиц. Напротив, лицензирование отличает жесткость юридического регулирования (законодательно установленный, исчерпывающий перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, сроки и порядок совершения действий по лицензированию, виды принимаемых решений, юридические последствия совершения (несовершения) действий), наличие заранее известных ограничений и требований к лицензиатам, возможность принудительного аннулирования выданных лицензий).

Действующее законодательство не определяет общие правовые основания отнесения того или иного вида предпринимательской деятельности к числу подлежащих лицензированию. Единственной оговоркой на этот счет является положение части 3 статьи 2 Закона № 99-ФЗ, устанавливающее в качестве критериев введения лицензирования возможность нанесения ущерба социально значимым объектам и ценностям (часть 1 статьи 2 данного закона) и невозможность использования иных методов регулирования.

Подвергая критическому анализу данное законоположение, Н.В. Субанова небезосновательно отмечает, что объективная оценка обусловленности установления требования о необходимости получения лицензии применительно к тому или иному виду деятельности путем применения приведенных оснований крайне сложна<sup>271</sup>.

Действительно, установленные законодателем критерии юридически бессодержательны, неконкретны, имеют размытый, оценочный характер.

В теории предприняты попытки определения таких критериев.

В частности, О.М. Олейник в качестве критериев, обосновывающих публично-правовой интерес в отношении подлежащего лицензированию вида деятельности, указывает на опасный для неограниченного круга лиц характер

---

<sup>271</sup> Разрешительная система в Российской Федерации ... (автор параграфа – Н.В. Субанова).

деятельности, вовлечение неограниченного перечня участников в осуществление деятельности, повышенную доходность деятельности<sup>272</sup>.

Д.В. Осинцев к числу оснований лицензирования среди прочего относит необходимость квалифицированного и профессионального ведения деятельности, ее осуществления регламентированными законодательством способами, без превышения установленных пределов<sup>273</sup>.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость законодательного уточнения критериев применения рассматриваемого способа правового регулирования, способствующего четкому уяснению соотношения лицензирования и иных методов упорядочивания предпринимательских отношений (например, саморегулирования, аккредитации).

Если перечень видов деятельности, на которые требуется получение лицензии, установлен федеральным законом (часть 1 статьи 12 Закона № 99-ФЗ), то исчерпывающий перечень выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, определен утверждаемыми Правительством РФ положениями о лицензировании конкретных видов деятельности (если указанные перечни не установлены федеральными законами)<sup>274</sup>.

Автор настоящего исследования отмечает, что подзаконное нормотворчество не всегда достаточно четко позволяет определить необходимость наличия лицензии при выполнении тех или иных видов работ (оказываемых услуг), что вызывает различные правоприменительные подходы к решению такого вопроса, создает неопределенность в праве<sup>275</sup>. Кроме того, такое регулирование, в отличие от федеральных законов, более динамично.

<sup>272</sup> См.: Предпринимательское (хозяйственное) право / под ред. О.М. Олейник. М., 1999. Т. 1. С. 184.

<sup>273</sup> См.: Осинцев Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: монография. Екатеринбург, 1999. С. 21.

<sup>274</sup> В связи с этим в теории высказывается мнение о наметившейся тенденции неоправданного расширения сферы подзаконного нормотворчества, размывания ее границ. См.: Субанова Н.В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль: монография. М., 2011. С. 35-38.

<sup>275</sup> Например, в практике подобный вопрос возник применительно к оказанию услуг по техническому обслуживанию и ремонту медицинского оборудования, имеющего в своем составе генерирующие источники ионизирующего излучения. Согласно действующему законодательству лицензируемыми видами деятельности являются и деятельность по производству и техническому обслуживанию медицинской техники, и деятельность в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих) (за исключением случая, если эти

Как соискатель лицензии на момент обращения в лицензирующий орган за получением лицензии, так и лицензиат, непосредственно осуществляющий лицензируемый вид деятельности, должны соответствовать лицензионным требованиям (часть 2 статьи 8, пункт 2 части 7 статьи 14 Закона № 99-ФЗ).

В силу пункта 7 статьи 3 Закона № 99-ФЗ под лицензионными требованиями понимается совокупность требований, которые установлены положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, основаны на соответствующих требованиях законодательства Российской Федерации и направлены на обеспечение достижения целей лицензирования.

Анализ общего и специального лицензионного законодательства показывает, что в последнем случае наряду с лицензионными требованиями используются и иные, схожие по смыслу категории. Например, Закон № 171-ФЗ оперирует понятиями «условия действия лицензии», «особые требования к розничной продаже алкогольной продукции» (статья 20), применительно к предмету проверки лицензирующего органа установлены «обязательные требования» (статьи 23, 23.1), «лицензионные требования» (статья 19). Имеет место и употребление термина «лицензионные требования и условия»<sup>276</sup>.

---

источники используются в медицинской деятельности), соответственно, для оказания таких услуг необходимо обе лицензии, либо достаточно одной на техобслуживание медицинской техники. См.: постановление Правительства РФ от 02.04.2012 № 278 «О лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих) (за исключением случая, если эти источники используются в медицинской деятельности)» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 15. Ст. 1791; О необходимости двух лицензий см., например: решение Краснодарского УФАС России от 13.02.2018 по делу № ЭА-159/2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://br.fas.gov.ru/?text=%D0%AD%D0%90-159%2F2018+&type=2> (дата обращения: 01.10.2020); решение Мурманского УФАС России от 21.08.2017 по делу № 06-10/17-227 [Электронный ресурс]. <https://br.fas.gov.ru/?text=06-10%2F17-227&type=2> (дата обращения: 01.10.2020); решение Ярославского УФАС России от 11.07.2017 по делу № 05-02/204Ж-17 [Электронный ресурс]. <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 01.10.2020). О достаточности одной лицензии см., например: Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2016 № 306-КГ16-10960 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=475209#046974365094714243> (дата обращения: 01.10.2020); постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 23.08.2016 по делу № А75-3512/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS008&n=78155#021459630827826848> (дата обращения: 01.10.2020); постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.01.2018 по делу № А49-9682/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS011&n=130684#03508761961003928> (дата обращения: 01.10.2020); постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22.03.2018 по делу № А82-11912/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=85060#07259566392154844> (дата обращения: 01.10.2020).

<sup>276</sup> Например, часть 15 статьи 91 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. 2012. № 303.

Используя подобные формулировки, законодатель, как правило, не раскрывает их содержания. Между тем уяснение правового значения рассматриваемых категорий имеет определяющее правовое значение при применении мер юридической ответственности. Так, например, отсутствие специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна), при осуществлении предпринимательской деятельности влечет за собой применение мер административной ответственности по части 2 статьи 14.1 КоАП РФ<sup>277</sup>. В свою очередь частью 3 статьи 14.1 КоАП РФ установлена административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), а грубое нарушение требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), при осуществлении предпринимательской деятельности наказуемо по части 4 данной статьи<sup>278</sup>. В то же время осуществление лицензируемого вида

<sup>277</sup> Казалось бы, осуществление хозяйствующим субъектом деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов без лицензии также должно быть квалифицировано по части 2 статьи 14.1 КоАП РФ. Вместе с тем в судебно-арбитражной практике выработан иной подход. Такое деяние подлежит квалификации по части 1 статьи 9.1 КоАП РФ как нарушение требований промышленной безопасности. Мотивы указанного подхода объясняются следующим. Одним из требований к организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, является обязанность иметь лицензию на осуществление конкретного вида деятельности в области промышленной безопасности, подлежащего лицензированию в соответствии с законодательством РФ. В связи с этим осуществление деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов без лицензии указывает на признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 1 статьи 9.1 КоАП РФ (см.: Обзор судебной практики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 06.12.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 10; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.03.2020 по делу № А11-7749/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=92186#0003180895555823193> (дата обращения: 01.10.2020); постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17.03.2020 по делу № А55-18804/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=APV&n=185295#06091433720989747> (дата обращения: 01.10.2020); постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.06.2019 по делу № А47-13337/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AUR&n=203456#004448948122895269> (дата обращения: 01.10.2020); постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 28.09.2020 по делу № А82-8490/2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=107391#023404349685508952> (дата обращения: 01.10.2020)). Однако вряд ли такой подход можно признать верным. Составы административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 14.1 и частью 1 статьи 9.1 КоАП РФ, имеют разный объект посягательства, что обуславливает необходимость применения первой из указанных норм для случаев отсутствия лицензии, когда ее наличие является обязательным.

<sup>278</sup> Следует отметить, что КоАП РФ содержит специальные составы административных правонарушений в зависимости от вида лицензируемой деятельности. Например, статья 14.1.2 КоАП РФ определяет административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии, статья 14.1.3 КоАП РФ – осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии.

деятельности в отсутствие лицензии и одновременно с нарушением лицензионных требований подлежит квалификации по части 2 и 3 статьи 14.1 КоАП РФ либо по части 2 и 4 статьи 14.1 КоАП РФ (в зависимости от характера допущенных нарушений)<sup>279</sup>.

Общий порядок получения лицензии регламентирован положениями статей 13, 14 Закона № 99-ФЗ.

С целью получения лицензии соискатель лицензии представляет в лицензирующий орган заявление о предоставлении лицензии с приложением копий документов, перечень которых определен законодательством о лицензировании конкретного вида деятельности, позволяющих установить соответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям. В срок, не превышающий сорока пяти рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов, лицензирующий орган осуществляет проверку полноты и достоверности содержащихся в заявлении и документах сведений<sup>280</sup>, в том числе проверку соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям, и принимает решение о предоставлении лицензии или об отказе в ее предоставлении.

Исчерпывающий перечень оснований отказа в предоставлении лицензии установлен частью 7 статьи 14 Закона № 99-ФЗ, среди которых: наличие в заявлении о предоставлении лицензии и (или) прилагаемых к нему документах недостоверной или искаженной информации; установленное в ходе проверки несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям.

Специальным законодательством предусматриваются и иные, соответствующие целям лицензирования конкретного вида деятельности

---

<sup>279</sup> Обзор судебной практики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 06.12.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 10.

<sup>280</sup> В соответствии с частью 8 статьи 13 Закона № 99-ФЗ при обнаружении нарушения требований оформления заявления либо представления документов не в полном объеме лицензирующий орган вручает соискателю лицензии уведомление о необходимости устранения выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют.

основания для отказа в выдаче лицензии, перечень которых также является закрытым<sup>281</sup>.

Вопросам действия лицензии посвящена статья 9 Закона № 99-ФЗ. Установлено, что лицензия предоставляется хозяйствующему субъекту на каждый вид деятельности, указанный в части 1 статьи 12 названного закона.

Исходя из принципа единства экономического пространства на территории Российской Федерации, индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, получившие лицензию, вправе осуществлять деятельность, на которую предоставлена лицензия, на всей территории Российской Федерации и на иных территориях, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию. Если лицензия предоставлена лицензирующим органом субъекта Российской Федерации, хозяйствующий субъект имеет право осуществлять лицензируемый вид деятельности на территории иных субъектов только при условии уведомления последним лицензирующего органа соответствующего субъекта Российской Федерации. В таком случае действует уведомительный режим ведения лицензируемого вида деятельности.

В то же время законодательные акты могут определять и иной порядок действия лицензии, выданной лицензирующим органом одного субъекта Российской Федерации, на территории другого субъекта Российской Федерации. Например, условием действия лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, выданной одним субъектом, на территории другого региона является наличие между субъектами Российской Федерации соответствующего соглашения (пункт 10 статьи 18 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта,

---

<sup>281</sup> Например, Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в качестве основания для отказа в выдаче лицензии на производство и оборот алкогольной и спиртосодержащей продукции предусматривает наличие у заявителя задолженности по уплате обязательных платежей и санкций в бюджет (подпункт 3 пункта 9 статьи 19). При этом это основание в части наличия у соискателей лицензии незначительной задолженности по уплате налогов (даже 1 копейки) с 2020 года федеральным Уполномоченным отнесено к одной из системных проблем российского бизнеса (по результатам обработки обращений предпринимателей). См.: доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей за 2020 год (раздел 3). С.102.

алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»).

Начало исчисления срока действия лицензии, с которого предприниматель вправе осуществлять лицензируемый вид деятельности, определено законодателем как день, следующий за днем предоставления лицензии. День предоставления лицензии – день внесения лицензирующим органом записи о предоставлении лицензии в реестр лицензий.

По общему правилу лицензия выдается бессрочно<sup>282</sup>. В то же время следует учитывать положения статьи 20 Закона № 99-ФЗ, согласно которой при определенных условиях действие лицензии может быть приостановлено или прекращено, лицензия может быть аннулирована, в результате чего осуществление лицензируемого вида деятельности будет недопустимо.

Действующее правовое регулирование не содержит прямого нормативного закрепления персонифицированного характера лицензии<sup>283</sup>. Между тем данное обстоятельство вовсе не предполагает возможности передачи одним предпринимателем другому права на осуществление лицензируемого вида деятельности, поскольку в ином случае правовой смысл лицензирования утрачивается.

В некоторых случаях само по себе наличие лицензии не является достаточным условием для осуществления лицензируемого вида деятельности, законодательство устанавливает сложный юридический состав, необходимый для возникновения такого права.

Например, часть 4 статьи 198 ЖК РФ предусматривает право осуществления деятельности по управлению многоквартирным домом при соблюдении совокупности следующих правовых и фактических условий:

<sup>282</sup> Например, пункт 1 статьи 33 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» устанавливает срок действия лицензии от трех до двадцати пяти лет // Российская газета. 2003. № 135; согласно части 1 статьи 11.2 Закона Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», срок действия лицензии на осуществление частной охранной деятельности составляет пять лет // Российская газета. 1992. № 100.

<sup>283</sup> Ранее действовавший Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» закреплял необходимость осуществления лицензируемой деятельности только лицензиатом (абзац 2 пункта 1 статьи 7). В настоящее время часть 4 статьи 192 ЖК РФ определяет недопустимость передачи лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами третьим лицам.

заключения договора управления таким домом и выполнения требований о размещении на официальном сайте для раскрытия информации, внесения уполномоченным органом изменений в реестр лицензий в части перечня многоквартирных домов. При этом в части 7 статьи 162 ЖК РФ (в редакции Федерального закона от 31.12.2017 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>284</sup>) установлена обязанность управляющей компании приступить к исполнению договора управления с момента внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации<sup>285</sup>.

В случае получения лицензии на эксплуатацию опасных производственных объектов необходимым условием является наличие документов, подтверждающих ввод опасных производственных объектов в эксплуатацию, или положительных заключений экспертизы промышленной безопасности на технические устройства, здания и сооружения (статья 6 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»<sup>286</sup>).

Статья 10.1 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» предусматривает сложный юридический состав возникновения права пользования участками недр, устанавливая, что оформлению соответствующей лицензии предшествует проведение торгов и определение победителя.

Одним из мероприятий по лицензированию является лицензионный контроль. Осуществление контроля при лицензировании имеет место:

<sup>284</sup> Российская газета. 2018. № 1.

<sup>285</sup> Необходимо отметить, что до внесения изменений в ЖК РФ управляющая организация обязана была приступить к выполнению договора управления МКД не позднее чем через 30 дней со дня его подписания, в связи с чем на практике имели место ситуации, когда датой начала осуществления обязанности по управлению домом в соответствии с договором управления являлась более ранняя дата, чем дата внесения сведений о таком доме в реестр. Вместе с тем, согласно части 4 статьи 198 ЖК РФ внесение лицензирующим органом изменений в реестр лицензий в связи с заключением договора управления является одним из условий для осуществления лицензиатом деятельности по управлению таким домом, и нивелирование такого условия недопустимо. О преобладающем значении факта заключения договора управления МКД см., например: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.11.2017 по делу № А43-29194/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=80942#0223828902029926> (дата обращения: 01.10.2020); постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.11.2016 по делу № А60-63159/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AUR&n=176714#09829387870447797> (дата обращения: 01.10.2020); постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.07.2017 по делу № А53-7593/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS015&n=134318#010959691280883521> (дата обращения: 01.10.2020).

<sup>286</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

— на этапе выдачи лицензии с целью не допустить к осуществлению имеющего особую социальную ценность (опасность) вида деятельности не соответствующего лицензионным требованиям хозяйствующего субъекта (предварительный лицензионный контроль);

— в процессе осуществления лицензируемого вида деятельности с целью обеспечения соблюдения лицензиатом лицензионных требований и недопущения нарушения прав и законных интересов граждан, организаций и причинения охраняемым законом объектам ущерба (последующий лицензионный контроль).

Общие положения о порядке организации и осуществления лицензионного контроля установлены статьей 19 Закона № 99-ФЗ. В силу части 1 указанной статьи к отношениям по лицензионному контролю применяются положения Закона № 294-ФЗ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных частями 2-10 настоящей статьи, а также федеральными законами, регулирующими осуществление видов деятельности в соответствии с частью 4 статьи 1 указанного закона. При этом наряду с лицензионным контролем, ввиду административно-территориального устройства государства, имеет место также государственный контроль (органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), муниципальный контроль, также возможно осуществление общественного контроля.

Как указывалось выше, помимо лицензирования действующее законодательство предусматривает выдачу специальных разрешений, не являющихся лицензиями и имеющих собственное, не подпадающее под законодательство о лицензировании отдельных видов деятельности нормативное регулирование. При этом такое регулирование не охвачено каким-либо рамочным федеральным законом, устанавливающим единые правовые основы порядка получения указанных разрешений, — применительно к каждому из существующих разрешений установлен собственный порядок их выдачи, определены основания для отказа в выдаче разрешений, срок их действия и возможность продления. В целом законодательство носит разрозненный характер, нет четкого определения целей, задач и принципов предоставления таких разрешений, что может привести

к избыточному регулированию соответствующих видов предпринимательской деятельности (действий).

Так, например, наличие специального разрешения необходимо при движении по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов<sup>287</sup>; при обороте пестицидов ограниченного использования, которые имеют устанавливаемую в результате регистрационных испытаний пестицидов и агрохимикатов повышенную вероятность негативного воздействия на здоровье людей и окружающую среду<sup>288</sup>; при экспорте (импорте) племенной продукции (материала)<sup>289</sup>; для установки и эксплуатации рекламной конструкции<sup>290</sup>; для добычи охотничьих ресурсов<sup>291</sup> и др.

Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает обязательность получения застройщиком разрешения на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства, подтверждающего соответствие проектной документации обязательным требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства (статья 51)<sup>292</sup>. По итогам строительства (реконструкции) объекта капитального строительства требуется получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, удостоверяющего осуществление строительства, реконструкции объекта капитального строительства (реконструкции) в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, проектной документацией (статья 55 кодекса).

Перечисленные выше специальные разрешения поименованы в федеральном законодательстве, между тем субъекты Российской Федерации и

<sup>287</sup> Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 254.

<sup>288</sup> Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // Российская газета. 1997. № 142.

<sup>289</sup> Федеральный закон от 03.08.1995 № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» // Российская газета. 1995. № 154.

<sup>290</sup> Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // Российская газета. 2006. № 51.

<sup>291</sup> Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

<sup>292</sup> Российская газета. 2004. № 290.

муниципальные образования правомочны устанавливать и иные виды специальных разрешений на осуществление отдельных хозяйственных операций.

В частности, требуется получение разрешения (ордера) для производства земляных работ<sup>293</sup>, организации розничных рынков на территории муниципальных образований<sup>294</sup>, осуществления деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси<sup>295</sup>, движения транспорта на землях, занятых оленями пастищами, в целях, не связанных с оленеводством<sup>296</sup>.

В установленных законодательством случаях отсутствие разрешения при осуществлении деятельности, совершении операций, для которых такое разрешение обязательно, влечет за собой применение мер юридической ответственности. Например, производство земляных работ на территории муниципального образования «Город Киров» в отсутствие разрешения на их проведение является основанием для привлечения к административной ответственности по части 3 статьи 4.1.1 Закона Кировской области от 22.11.2007 № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области»<sup>297</sup>; повреждение, вырубка, уничтожение иным способом зеленых насаждений в городах и иных населенных пунктах, перенесение их в другие места без полученного в установленном порядке разрешения наказуемы по статье 4.3 названного закона.

Анализ содержания, назначения разрешений, не являющихся лицензиями, показывает, что в значительном числе случаев необходимость получения таких разрешений вызвана исключительным характером ситуаций. Как правило, такая исключительность состоит в разовом (однократном) совершении действий,

<sup>293</sup> Решение Кировской городской думы от 27.08.2008 № 19/41 «Об утверждении правил внешнего благоустройства в муниципальном образовании «Город Киров» // [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973020452> (дата обращения: 10.04.2020).

<sup>294</sup> Закон Кировской области от 11.11.2014 № 468-ЗО «О полномочиях органов государственной власти Кировской области и органов местного самоуправления Кировской области в сфере регулирования отношений, связанных с организацией розничных рынков, организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках в Кировской области» // Вести. Киров. 2014. № 104 (2020).

<sup>295</sup> Закон Кировской области от 29.04.2013 № 283-ЗО «Об организации деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории Кировской области» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsko.ru/documents/docs/index.php?month=3&year=2021&ID=13275> (дата обращения: 10.04.2020).

<sup>296</sup> Закон Республики Коми от 01.03.2011 № 18-РЗ «Об оленеводстве в Республике Коми» // [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895285992> (дата обращения: 10.04.2020).

<sup>297</sup> Закон Кировской области от 04.12.2007 № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области» // [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973018673> (дата обращения: 10.04.2020).

осуществлении деятельности в специальных условиях, на определенной территории, с конкретным объектом (это могут быть объекты, ограниченные в обороте, имеющие статус режимного объекта)<sup>298</sup>.

Существует и иное мнение относительно того, для каких случаев необходимо получение разрешений, не являющихся лицензиями. Так, выделяют:

— специфические случаи выдачи разрешений: совершение разовых (несистематических) действий; реализация проекта, выполнение конкретных работ; в отношении конкретных производственных объектов, используемых при осуществлении какой-либо деятельности; в отношении вещей, ограниченных в обороте; совершение действий на режимных объектах; совершение действий гражданами, не являющимися предпринимателями; в отношении иностранных лиц;

— неспецифические случаи: разрешение на право организации розничного рынка; специальное разрешение на осуществление деятельности по идентификации контролируемых товаров и технологий; разрешение на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне и т.д.<sup>299</sup>

В то же время многообразие ситуаций, для которых в законодательстве установлена необходимость получения не являющихся лицензиями разрешений, сводится к позиции об уникальном характере действий и деятельности, для совершения либо осуществления которых они требуются.

В этом отношении интересна позиция С.М. Зырянова, который при выявлении отличий между специальным разрешением и лицензией (специальным разрешением) заметил, что определяющим фактором для получения разрешения является характеристика объекта разрешаемых действий (деятельности), а не характеристика заявителя (соискателя лицензии, лицензиата), имеющая место при получении специального разрешения (лицензии)<sup>300</sup>.

<sup>298</sup> См.: Разрешительная система в Российской Федерации ... (автор параграфа – С.М. Зырянов).

<sup>299</sup> См.: Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Указ. соч. С. 120-123.

<sup>300</sup> Разрешительная система в Российской Федерации... (автор параграфа – С.М. Зырянов).

Вместе с тем абсолютизировать обозначенное мнение не следует, поскольку соответствие заявителя предъявляемым требованиям с точки зрения эффективного и безопасного использования имеющихся ресурсов, осуществления соответствующих видов деятельности (совершение отдельных действий) имеет немаловажное значение и в рамках отношений, складывающихся на основе не являющихся лицензиями разрешений.

При сопоставлении процедур лицензирования и выдачи иных, не являющихся лицензиями разрешений можно заметить наличие определенного сходства между ними: законодательство предусматривает необходимость осуществления контрольных мероприятий за деятельность лиц, получившего соответствующее разрешение, установление мер юридической ответственности за отсутствие необходимого разрешения либо невыполнение установленных таким разрешением требований. Концептуальные отличия в административных процедурах выдачи специальных разрешений (лицензий) и иных видов разрешений отсутствуют, в целом последовательность действий заявителя (заинтересованного лица) и уполномоченных административно-публичных органов совпадает.

В практическом плане применительно к реализации гражданских прав в административном порядке необходимо обратить внимание на следующую проблему, возникающую при выдаче как лицензий, так и не являющихся лицензиями иных специальных разрешений.

Не является открытием то, что не по каждому обращению хозяйствующих субъектов о выдаче специальных разрешений (лицензий) уполномоченными органами принимаются положительные решения, что в итоге порождает судебные споры об обжаловании отказов в выдаче таких разрешений.

Анализ правоприменительной практики разрешения дел об оспаривании отказов административно-публичных органов в выдаче разрешений (лицензий) показывает, что в последнее время наметилась тенденция к тому, что орган, установив какое-либо одно основание для отказа в выдаче испрашиваемого разрешения, не считает необходимым проверить все юридически значимые

обстоятельства поступившего обращения. В последующем при судебном обжаловании выясняется, что положенное в основу отказа основание является незаконным, а фактические обстоятельства дела не проверены уполномоченным органом в полном объеме. В связи с этим суды, не подменяя компетенцию соответствующего административно-публичного органа, обязывают последний повторно рассмотреть обращение хозяйствующего субъекта<sup>301</sup>.

Вместе с тем, если принять во внимание общую продолжительность рассмотрения заявления сначала органом, а в дальнейшем судом и снова органом, то следует признать затруднительность реализации права на получение разрешения на осуществление соответствующего вида деятельности либо совершение действий, что, безусловно, негативно сказывается как на интересах предпринимателя, так и на экономике страны в целом.

При этом, как следует из анализа судебно-арбитражной практики, обозначенная проблема характерна не только для лицензирования и выдачи иных, не являющихся лицензиями разрешений, но имеет место и по иным делам, где административно-публичными органами реализуется компетенция по предоставлению отдельных гражданских прав и объектов, установлению правовых статусов в области хозяйственного оборота<sup>302</sup>.

<sup>301</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.11.2015 по делу № А55-5965/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=APV&n=142041#08710677243732385> (дата обращения: 03.10.2020); постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.05.2017 по делу № А40-162696/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=267700#009078970489740201> (дата обращения: 03.10.2020); постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.12.2018 по делу № А40-159050/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=1577428#06453203785286417> (дата обращения: 03.10.2020); постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 20.02.2019 по делу № А82-13982/2018 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c2b0c8b5-5957-41e0-9245-10c5d3182ed2/cc9ce3a2-e9c7-4fb8-90ca-f3d1cdd70722/A82-13982-2018\\_20190213\\_Postanovlenie\\_apellacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c2b0c8b5-5957-41e0-9245-10c5d3182ed2/cc9ce3a2-e9c7-4fb8-90ca-f3d1cdd70722/A82-13982-2018_20190213_Postanovlenie_apellacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 03.10.2020); постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 27.02.2019 по делу № А31-8959/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=93348#0720789183627417> (дата обращения: 03.10.2020); постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 18.04.2019 по делу № А41-87676/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=1637300#008312233974023742> (дата обращения: 03.10.2020).

<sup>302</sup> Например, согласование перевода земельных участков из одной категории в другую (См.: постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22.04.2019 по делу № А63-19326/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASK&n=145028#05123835193714437> (дата обращения: 03.10.2020); предоставление субъекту малого предпринимательства муниципального имущества в собственность (см.: постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 11.04.2018 по делу № А67-3023/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS007&n=122198#03076834544715763> (дата

В связи с этим может возникнуть вопрос и об эффективности правосудия по указанным категориям административных дел.

Представляется, что решением обозначенной проблемы могло бы стать нормативное закрепление в лицензионно-разрешительном законодательстве обязанности административно-публичных органов и их должностных лиц при рассмотрении соответствующих заявлений о выдаче лицензий или иных специальных разрешений и принятии итоговых решений по ним устанавливать все обстоятельства, имеющие юридическое значение по существу обращения, в том числе все возможные основания для отказа в предоставлении лицензии или иного специального разрешения, и отражать их в указанном решении.

Примечательно, что в таких случаях в немецком административном праве действует «принцип исследования» (инквизиционный принцип), предполагающий обязанность органа по долгу службы принять необходимые меры к выяснению всех имеющих отношение к делу существенных обстоятельств и фактов<sup>303</sup>.

Отметим, что примеры нормативного закрепления указанного принципа, несмотря на отсутствие его прямого упоминания, уже известны действующему законодательству. Так, Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>304</sup> (часть 5 статьи 29), Лесной кодекс Российской Федерации (часть 3 статьи 74)<sup>305</sup> устанавливают, что решение уполномоченного органа об отказе в совершении юридически значимых действий, предоставлении испрашиваемых заявителем прав (объектов) должно содержать все основания (причины) принятия соответствующего решения.

---

обращения: 03.10.2020)); утверждение схемы расположения земельного участка (см.: постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2019 по делу № А50-40064/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS017&n=222207#08692900214444812> (дата обращения: 04.10.2020)); включение многоквартирного дома в реестр лицензий (см.: постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.09.2020 по делу № А28-1609/2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=107133#03656854483588756> (дата обращения: 04.10.2020)).

<sup>303</sup> Райтемайер К. Административные способы разрешения споров в административном праве Германии // Административная ответственность субъектов предпринимательской деятельности: проблемы разрешения споров. М., 2006. С. 89.

<sup>304</sup> Российская газета. 2015. № 156. Ранее действовавшее законодательство положение о том, что решение о приостановлении государственной регистрации прав должно содержать указание всех причин, послуживших основанием для приостановления испрашиваемых действий, не предусматривало. См.: Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

<sup>305</sup> Российская газета. 2006. № 277.

Полагаем, что нормативное установление обязанности административно-публичного органа в рамках правопредоставительного производства исследовать все юридически значимые для принятия решения обстоятельства могло бы стать необходимой гарантией реализации гражданских прав в административном порядке, а также создать предпосылки к формированию правовых позиций сторон для возможного в будущем судебного разбирательства.

Резюмируя изложенные в данном параграфе положения, автор считает необходимым обратить внимание на следующее. Используемые законодательством категории разрешения и лицензии соотносятся между собой как род (разрешение) и вид (лицензия). Лицензирование и выдача иных разрешений, не являющихся лицензиями, в сфере предпринимательской деятельности выступают средствами правового воздействия на экономические отношения, призванными обеспечить необходимый баланс публичных и частных интересов при осуществлении хозяйствующими субъектами предпринимательской деятельности либо совершении действий, которые могут причинить вред (ущерб) социально значимым объектам и ценностям.

В основе лицензирования и выдачи иных специальных разрешений в сфере предпринимательства находится разрешительный способ обеспечения реализации гражданских прав, который заключается в предоставлении компетентными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления юридическим лицам – коммерческим организациям, индивидуальным предпринимателям специального гражданского права на осуществление отдельных, установленных действующим законодательством видов предпринимательской деятельности или на совершение отдельных юридически значимых действий в указанной сфере посредством выдачи на основании соответствующих обращений лицензий и иных специальных разрешений. Цель лицензирования и выдачи иных специальных разрешений состоит в предотвращении ущерба (вреда) социально значимым объектам и ценностям, возможность нанесения которого связана с осуществлением отдельных видов

предпринимательской деятельности либо совершением некоторых действий в сфере предпринимательства.

Следствием существования многообразия форм разрешительной деятельности, является отсутствие четкого нормативного разграничения между сферами действия лицензий и иных, не являющихся лицензиями разрешений, однозначного определения сущностной характеристики каждой из форм, в связи с чем требуется установление общих правовых основ осуществления указанной деятельности, уточнение и конкретизация соответствующих формулировок, детальная регламентация лицензионно-разрешительных процедур<sup>306</sup>.

Решение обозначенной проблемы видится в дополнении положений Закона № 99-ФЗ специальной главой, регулирующей общие правила предоставления иных, помимо лицензий, специальных разрешений, в которой следует раскрыть цели, задачи и основания выдачи таких разрешений. Так, целью выдачи не являющихся лицензиями разрешений, по мнению автора, является дозволение уполномоченными административно-публичными органами совершения хозяйствующими субъектами отдельных действий или осуществления предпринимательской деятельности на определенной территории, с конкретным объектом либо в специальных условиях. Задачи выдачи обозначенных разрешений состоят в предупреждении, выявлении и пресечении нарушений предпринимателями требований, которые установлены законодательством, регулирующим осуществление соответствующих видов деятельности или совершение соответствующих действий. Также в указанной главе следует определить виды (категории) разрешений, получение которых необходимо для осуществления той или иной деятельности (совершения тех или иных действий), общие требования к порядку их предоставления и аннулирования и юридически значимые последствия их выдачи и действия.

---

<sup>306</sup> Следует отметить, что отсутствие единых правовых подходов к порядку выдачи разрешений, не являющихся лицензиями (на примере размещения нестационарных торговых объектов), еще в 2016 году было внесено в реестр системных проблем российского бизнеса. См.: Доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей за 2020 год (раздел № 3). С. 112.

### § 3. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательской деятельности

Вопросы государственного контроля (надзора), муниципального контроля входят в число самых актуальных вопросов повестки дня при обсуждении государственной политики в области защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении в отношении последних соответствующих контрольных мероприятий. В то же время немногими специалистами акцентируется внимание на значении проведения мероприятий по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю как административно-правового способа обеспечения защиты гражданских прав в той или иной сфере общественных отношений, тогда как указанный институт может быть рассмотрен также с названной позиции, о чем и пойдет речь в этом параграфе.

В настоящее время базовым законодательным актом, регламентирующим отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и проведения проверок хозяйствующих субъектов, является 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 – Закон № 294-ФЗ)<sup>307</sup>.

Следует отметить, что с 1 июля 2021 г. вступает в силу (за исключением отдельных положений) Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ)<sup>308</sup>, существо которого направлено на изменение правил государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Главная цель указанного закона состоит в смещении акцента с

<sup>307</sup> Российская газета. 2008. № 266. Необходимо подчеркнуть, что законодателем определены направления и мероприятия по контролю, в отношении которых положения указанного Федерального закона не распространяются (части 3 и 3.1 статьи 1), установлен перечень видов государственного контроля (надзора), применительно к которым федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований, сроков и периодичности, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и их согласования с органами прокуратуры (часть 4 статьи 1).

<sup>308</sup> Российская газета. 2020. № 171.

выявления нарушений посредством проведения проверок предпринимателей на профилактику нарушений обязательных требований, предоставление последним ряда гарантий при взаимодействии с контрольно-надзорными органами.

Понятие государственного контроля (надзора) сформулировано в пункте 1 статьи 2 Закона № 294-ФЗ. В соответствии с названной нормой государственный контроль (надзор) представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении предпринимательской деятельности. Средствами предупреждения, выявления и пресечения таких нарушений являются организация и проведение проверок хозяйствующих субъектов, осуществление мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с субъектами предпринимательства, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устраниению последствий выявленных нарушений<sup>309</sup>.

Таким образом, существование мероприятий контрольно-надзорной деятельности<sup>310</sup> состоит в предупреждении, обнаружении несоответствия деятельности хозяйствующих субъектов обязательным требованиям нормативных правовых актов и устраниении негативных последствий неправомерного поведения в виде нарушения таких требований посредством применения в отношении нарушителей специальных мер.

Совокупность юридических фактов, непосредственно связанных с предупреждением, выявлением и пресечением противоправных деяний в виде

<sup>309</sup> С принятием Закона № 248-ФЗ понятие государственного контроля (надзора) не претерпело существенного изменения, в основном были пересмотрены средства предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований. Согласно новому Закону такими средствами являются профилактика нарушений обязательных требований, оценка соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявление их нарушений, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устраниению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

<sup>310</sup> Дискуссия о соотношении понятий «контроль» и «надзор» не входит в предмет настоящего исследования.

нарушения обязательных требований, официально не признаваемых административными правонарушениями, но влекущих за собой возникновение соответствующих правоотношений с контрольно-надзорными органами, а также связанных с восстановлением правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований, в науке предложено именовать административными деликтами, связанными с мероприятиями по контролю (надзору)<sup>311</sup>.

Понятие обязательных требований, их нарушения в действующем законодательстве до недавнего времени отсутствовало, также отсутствовали и характерные особенности такого неправомерного деяния, как нарушение обязательных требований, что обусловило выработку в науке ряда теоретических подходов к определению названных правовых явлений.

В частности, А.И. Стахов под обязательными требованиями понимает предусмотренные федеральным или региональным законодательством ограничения, запреты, дозволения, исполнение и соблюдение которых оценивается в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий; нарушение обязательных требований ученый трактует как вид неправомерного поведения хозяйствующего субъекта в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения законодательных ограничений, запретов, дозволений, причиняющего обратимый (устранимый) вред, что влечет за собой применение специальных мер административного принуждения пресекательно-восстановительного характера<sup>312</sup>.

С 1 ноября 2020 года вступил в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (за исключением отдельных положений)<sup>313</sup> (далее – Закон № 247-ФЗ).

Согласно Закону № 247-ФЗ под обязательными требованиями следует понимать содержащиеся в нормативных правовых актах требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности,

<sup>311</sup> Стахов А.И. Административные деликты как основа кодификации административно-процессуального законодательства // Научный вестник Омской академии МВД России. 2020. № 1 (76). С. 59-63.

<sup>312</sup> Стахов А.И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора // Безопасность бизнеса. 2016. № 3. С. 24-25.

<sup>313</sup> Российская газета. 2020. № 171.

оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы<sup>314</sup>.

Следует заметить, что в действующем законодательстве помимо указанной категории используются и иные формулировки, такие как лицензионные требования, грубое их нарушение, требования антимонопольного, бюджетного, финансового, банковского и т.п. законодательства и их нарушение, которые, по мнению автора настоящего исследования, представляют собой частные случаи обязательных требований и их нарушений, установленные в конкретных отраслях законодательства.

В итоге, по мнению автора, суть обязательных требований состоит в определении для хозяйствующего субъекта обязательной к соблюдению модели поведения (запретов, ограничений и дозволений) в той или иной юридически значимой ситуации, требований в отношении результатов его деятельности (действий), применительно к конкретному регулируемому правом общественному отношению, отступление от которых и образует соответствующее нарушение.

Поскольку осуществление мероприятий по контролю (надзору) непосредственно затрагивает (в некоторой степени ограничивает) права проверяемых юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в законодательстве непосредственно установлены виды таких мероприятий, правовые основания для их проведения, порядок действий контролирующих органов и проверяемых организаций, виды принимаемых по их итогам правоприменительных решений (правовых актов).

Одним из направлений контрольно-надзорной деятельности является профилактика нарушений обязательных требований, которая состоит в

<sup>314</sup> Отметим, что в первоначальном проекте Федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (внесен Правительством РФ, текст по состоянию на 03.12.2019) под обязательными требованиями предлагалось понимать нормативно установленные условия, ограничения, запреты, а также обязанности граждан и организаций, имеющих цель защиты охраняемых законодательством ценностей. Указывалось, что такие требования подлежат установлению в отношении субъектов и используемых ими объектов, отдельных видов деятельности и действий // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=189595#05939276463861902> (дата обращения: 05.10.2020).

предупреждении причинения вреда социально значимым объектам и ценностям, устраниении причин и условий, способствующих таким нарушениям, осуществляемая в рамках разрабатываемых органами по контролю (надзору) программ (статья 8.2 Закона № 294-ФЗ<sup>315</sup>). При этом Законом № 294-ФЗ оговорено, что в законодательстве могут быть установлены иные специальные меры по профилактике нарушений, способствующие предупреждению причинения вреда (ущерба)<sup>316</sup>.

Безусловно, предупреждение нарушений нормативно установленных требований способствует повышению уровня защищенности гражданских прав и законных интересов, снижая саму вероятность их нарушения, причинения вреда охраняемым законом объектам и ценностям. Представляется, что в этом и должна состоять суть отношений в сфере государственного контроля (надзора), позволяющих не допустить умаления ни частных, ни публичных интересов, что имеет место при самом факте нарушения обязательных требований.

С принятием Закона № 248-ФЗ, как отмечалось выше, мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований получили приоритет (глава 10). В качестве мер по профилактике указанных нарушений законодатель рассматривает:

- меры стимулирования добросовестности – нематериальное поощрение тех, кто добросовестно соблюдает обязательные требования;
- информирование по вопросам соблюдения обязательных требований. Мероприятие состоит в размещении контрольно-надзорным органом соответствующих сведений в информационных источниках (на сайте контрольно-надзорного органа, в личном кабинете и т.д.);
- консультирование как профилактическое мероприятие осуществляется контрольно-надзорным органом по обращению хозяйствующих субъектов путем

<sup>315</sup> Норма введена Федеральным законом от 03.07.2016 № 277-ФЗ, вступила в силу с 01.01.2017. См.: Федеральный закон от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4210.

<sup>316</sup> Например, Федеральным законом от 26.07.2007 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен институт предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства (статья 25.7).

разъяснения вопросов, связанных с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- обобщение правоприменительной практики;
- самообследование, состоящее в самостоятельной автоматизированной оценке контролируемым лицом соблюдения обязательных требований;
- профилактический визит – профилактическую беседу по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видео-конференц-связи;
- проверочные листы – списки контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований;
- объявление предостережения в ситуации наличия сведений о готовящихся (возможных) нарушениях обязательных требований, либо состоявшихся нарушениях.

Предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований в качестве профилактического средства предусмотрены и в действующем законодательстве (статья 8.2 Закона № 294-ФЗ). Предостережение оформляется контрольно-надзорным органом при получении информации о готовящихся нарушениях, признаках нарушения нормативно установленных требований, при этом подтвержденные данные о том, что такие нарушения причинили вред социально значимым объектам и ценностям, отсутствуют. В предостережении излагается адресованное хозяйствующему субъекту предложение принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований и уведомить о таких мерах уполномоченный контрольно-надзорный орган в установленный срок. Предостережение может быть объявлено хозяйствующему субъекту как в ходе мероприятий по контролю (например, при проведении проверки в отношении одного предпринимателя обнаруживаются данные о нарушении иным лицом обязательных требований), так и в рамках мероприятий без взаимодействия с хозяйствующими субъектами (например, в ходе наблюдения), рассмотрения поступивших обращений физических лиц и организаций.

Поскольку предостережение способствует предотвращению нарушения гражданских прав, обеспечивает соблюдение обязательных требований, в науке небезосновательно относят данный институт к административно-правовым способам обеспечения защиты гражданских прав хозяйствующих субъектов<sup>317</sup>.

Согласно пункту 6 статьи 2 Закона № 294-ФЗ проверкой признается совокупность мероприятий по контролю, проводимых контрольно-надзорным органом в отношении хозяйствующих субъектов, в целях оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) установленным законодательством обязательным требованиям.

В целом суть проверочных мероприятий состоит в установлении наличия (отсутствия) в действиях (бездействии) проверяемого хозяйствующего субъекта нарушений обязательных требований действующего законодательства, их предупреждении и пресечении.

Следует отметить, что в Законе № 248-ФЗ проведение проверок как механизм оценки соблюдения обязательных требований и выявления их нарушений уходит на второй план, акцент делается на иных, помимо профилактических мер, мероприятиях по контролю (надзору): контрольная (мониторинговая) закупка, выездное обследование, рейдовый осмотр, инспекционный визит, выборочный контроль.

Согласно действующему законодательству поводами (основаниями) для проведения органами контроля (надзора) внеплановых проверок в отношении хозяйствующих субъектов являются обращения (заявления) физических и юридических лиц, а также информация о фактах нарушения обязательных требований от средств массовой информации, органов государственной власти и местного самоуправления (пункт 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ).

---

<sup>317</sup> См.: Степин А.Б. Понятие и сущность административно-правовых способов защиты гражданских прав субъектов малого и среднего предпринимательства // Российская юстиция. 2019. № 1. С. 6-9.

Отдельными законодательными актами в соответствии с частью 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ могут быть установлены иные специальные основания для проведения внеплановых проверочных мероприятий по контролю (надзору).

В частности, Жилищный кодекс Российской Федерации в качестве основания для проведения органом государственного жилищного надзора внеплановой проверки в отношении управляющей организации предусматривает поступление обращений и жалоб граждан и организаций, содержащих информацию о фактах нарушения управляющей организацией принятых на себя по договору управления обязательств (часть 4.2 статьи 20).

В свою очередь Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 99-ФЗ) применительно к лицензиату основанием для проведения внеплановой выездной проверки признает поступление в лицензирующий орган обращений, заявлений физических и юридических лиц, информации о фактах грубых нарушений лицензиатом лицензионных требований (пункт 2 части 10 статьи 19).

Как показывает анализ перечисленных оснований, общим для всех указанных случаев является то обстоятельство, что проведение мероприятий по контролю (надзору) представляет собой реакцию административно-публичного органа на поступившие в его адрес обращения (заявления, жалобы) о фактах нарушения хозяйствующими субъектами установленных нормативных требований. Вместе с тем проведение проверок может носить не только внеплановый характер – как отмечалось выше, проверка также может быть и плановой, проводимой на основании разрабатываемых и утверждаемых контрольно-надзорными органами ежегодных планов. Соответственно, включение хозяйствующего субъекта в такой план с соблюдением всех необходимых условий и процедур является достаточным основанием для проведения проверки соблюдения обязательных требований.

Независимо от того, плановой либо внеплановой является проверка, при обнаружении в деятельности проверяемого хозяйствующего субъекта нарушений обязательных требований контрольно-надзорные органы обязаны выдать

последнему предписание об устранении таких нарушений, принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению причинения вреда социально значимым объектам и ценностям (часть 1 статьи 17 Закона № 294-ФЗ).

В действующем законодательстве отсутствует легальная дефиниция предписания, в Законе № 248-ФЗ такое понятие также отсутствует. В связи с этим в теории и практике применения соответствующих норм постоянно предпринимаются попытки дать определение указанной категории.

Е.С. Изюмова под предписанием понимает «обязательный для исполнения документ, составленный и направленный (врученный) от имени органа государственного контроля (надзора) юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, должностному лицу и физическому лицу, содержащий законные требования по устранению нарушений требований законодательства»<sup>318</sup>. Аналогичное по существу определение сформулировано и М.В. Фарафоновой<sup>319</sup>.

Более содержательная дефиниция предписания с целью ее нормативного закрепления предложена П.И. Кононовым и Г.Г. Ившиной, указавшими, что предписание представляет собой «изданный уполномоченным должностным лицом контрольно-надзорного органа правовой акт, содержащий конкретизированное описание выявленных в ходе проверки нарушений обязательных требований и возлагающий на юридическое лицо, индивидуального предпринимателя, должностное лицо, ответственных в силу закона, иного нормативного правового акта, нормативного документа или заключенного договора за обеспечение соблюдения соответствующих обязательных требований, обязанность по устранению указанных нарушений посредством использования одного из предложенных организационно-правовых и (или) технических способов или их комбинации либо обязанность по проведению мероприятий, направленных на предотвращение вреда охраняемым правам, законным интересам, объектам,

<sup>318</sup> Изюмова Е.С. Предписание как акт применения права органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при осуществлении своих полномочий // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 13 (368). С. 76.

<sup>319</sup> См.: Фарафонова М.В. О предписании органов (должностных лиц), осуществляющих государственный надзор (контроль), в зарубежном и российском административном законодательстве // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 3. С. 190.

предупреждение возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в установленные и согласованные с исполнителем сроки»<sup>320</sup>.

В действительности такое определение, как отмечают авторы, решает сразу несколько теоретико-прикладных вопросов, касающихся исполнения предписания. В частности, оно позволяет определить место предписания среди правовых актов контрольно-надзорных органов (ненормативный правовой акт). Понятие формулирует критерии законности предписания как акта, подлежащего обязательному исполнению: адресность (выдача предписания исключительно обязанному субъекту), обоснованность, ясность (описание выявленных нарушений со ссылками на подлежащие соблюдению обязательные нормативные требования), конкретность, исполнимость (возможность исполнения не противоречащими законодательству способами).

В судебно-арбитражной практике предписание определяется как документ, исходящий от уполномоченного органа, его должностного лица, содержащий обязательные для исполнения властно-распорядительные требования, устанавливающие, изменяющие или отменяющие права и обязанности конкретного лица<sup>321</sup>; как акт должностного лица, уполномоченного на проведение государственного надзора (контроля), содержащий властное волеизъявление, порождающее юридические последствия для конкретных физических и юридических лиц<sup>322</sup>; как мера реагирования на нарушение закона<sup>323</sup>.

Характеристика предписания как меры реагирования уполномоченных контрольно-надзорных органов на выявленные в ходе проверки нарушения

---

<sup>320</sup> Кононов П.И., Ившина Г.Г. Проблемы применения органами государственного контроля (надзора) мер административно-правового реагирования на выявленные при проведении проверок нарушения обязательных требований // Актуальные проблемы государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти: сборник научных трудов. М., 2017. С. 47-48.

<sup>321</sup> Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 19.11.2015 по делу № А17-4668/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=64389#07444324648968599> (дата обращения: 05.10.2020).

<sup>322</sup> Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.08.2018 по делу № А66-19778/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS014&n=86481#021804773284200585> (дата обращения: 05.10.2020).

<sup>323</sup> Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 06.03.2018 по делу № А68-6240/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ACN&n=109158#04686934550607098> (дата обращения: 05.10.2020).

роверяемым лицом установленных требований позволяет отнести издание рассматриваемого ненормативного правового акта к разряду мер административного пресечения и восстановления<sup>324</sup>. И такое утверждение небезосновательно. Будучи реакцией на неправомерное поведение, предписание призвано устранить выявленное нарушение, понудить обязанное лицо к соблюдению обязательных требований действующего законодательства, тем самым способствовать обеспечению восстановления нарушенного правопорядка.

Безусловно, назначение рассматриваемого правового института состоит в обеспечении публично-правового порядка общественных отношений, их нормального функционирования, общего состояния законности. Однако, как представляется автору настоящей работы, сопутствующей характеристикой предписания также является возможность посредством его выдачи обеспечить защиту и восстановление нарушенных гражданских прав, в том числе хозяйствующих субъектов, в административном порядке.

Как известно, каждый из субъектов, осуществляя свою обычную деятельность, находится в постоянном взаимодействии с другими участниками общественных отношений. В связи с этим при нарушении обязанным лицом установленных требований законодательства в той или иной степени затрагиваются и нарушаются права и иных участников хозяйственной деятельности, что позволяет последним обратиться за их защитой в компетентные контрольно-надзорные органы. Уполномоченные органы, проводя на основании таких обращений в целях их проверки мероприятия по контролю (надзору), при установлении и подтверждении факта нарушения выдают в адрес проверенного хозяйствующего субъекта обязательное для исполнения предписание, содержащее указание на допущенное последним нарушение обязательных требований, его нормативно-правовое обоснование и возможные действия по устранению нарушения. В результате исполнения обязанным лицом требований предписания происходит восстановление положения, существовавшего до совершения

<sup>324</sup> См. подробнее: Кононов П.И., Ившина Г.Г. Указ. соч. С. 45-62; Стахов А.И. Административно-процессуальные формы государственного контроля и надзора, осуществляемого в России // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 4-8.

соответствующего нарушения, пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, что в итоге и обеспечивает защиту нарушенных гражданских прав иных участников предпринимательской деятельности.

Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, поименованное законодателем в статье 12 ГК РФ совместно с пресечением действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, отнесено к одному из возможных способов защиты гражданских прав. Вместе с тем в теории названная правовая категория рассматривается не только как способ защиты права, но и как частноправовой принцип, и как цель защиты<sup>325</sup>.

В этом отношении представляется обоснованной точка зрения тех исследователей, которые характеризуют восстановление положения, существовавшего до нарушения права, как универсальный способ защиты гражданских прав<sup>326</sup>, как общую меру (правило) защиты субъективного права<sup>327</sup>.

Существо такого подхода заключается в том, что указанный способ может быть применен не только в частноправовой сфере, но и в публичных отношениях непосредственно административными органами с целью обеспечения существовавшего до соответствующего нарушения баланса прав и обязанностей всех участников общественных отношений. Именно таким образом, как указывают некоторые исследователи, обстоит ситуация с мерами административного принуждения, применение которых имеет своим результатом восстановление положения (режимных требований), существовавшего до

---

<sup>325</sup> Тутынина В.В. Восстановление нарушенного права: принципы гражданского права, цель или способ защиты гражданских прав // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 1(27). С. 86-92; 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.

<sup>326</sup> См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая. Общие положения. М., 2005. С. 776 (автор главы – В.В. Витрянский); Семенов В.В. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, как универсальный способ защиты гражданских прав // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 13-15.

<sup>327</sup> Полич С.Б. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, – способ защиты гражданских прав или общая мера защиты прав? // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2016. № 3. С. 70-80.

нарушения установленного порядка, а последствием реализации таких мер является сдерживание, устранение, ликвидация негативных факторов<sup>328</sup>.

Обоснованность подобных выводов находит подтверждение и во вступающем в силу с 1 июля 2021 г. Законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, где особо подчеркивается направленность мер, принимаемых по результатам проведения контрольно-надзорных мероприятий, на пресечение выявленных нарушений обязательных требований, устранение их последствий и (или) восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений (статья 1), и в правоприменительной судебной практике.

Например, в одном из судебных дел рассматривалось заявление управляющей компании о признании недействительным предписания органа государственного жилищного надзора<sup>329</sup>. Из обстоятельств дела следовало, что надзорный орган по итогам проверки, основанием для проведения которой послужило обращение жильца дома, выдал управляющей компании предписание с требованием произвести возврат собственникам жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме платы за услуги, оказанные по договору управления, за период с момента заключения соответствующего договора управления до момента включения данного дома в реестр лицензий. В спорный период жилой дом значился в перечне многоквартирных домов, находящихся под управлением иной управляющей организации, что в силу законодательных требований наделяло последнюю всем объемом прав и обязанностей в отношении многоквартирного дома.

Суд первой инстанции, заключив, что имеется спор между хозяйствующими субъектами (управляющими организациями) по вопросу фактического оказания жилищно-коммунальных услуг и их оплаты на основании соответствующей лицензии, признал, что как вновь избранная, так и предыдущая управляющая

<sup>328</sup> Осинцев Д.В., Гусев А.В. Виды мер административного принуждения: классификационные группы или атрибутивные признаки? // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 5. С. 90.

<sup>329</sup> См.: решение Арбитражного суда Кировской области от 19.02.2018 и постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22.05.2018 по делу № А28-14714/2017 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/15f2f0bb-f9df-4009-8b2b-ecc651d9aa35> (дата обращения: 05.10.2020).

компания не лишены возможности разрешить спор в судебном порядке на основе положений главы 60 ГК РФ о неосновательном обогащении. Соответствующее предписание органа государственного жилищного надзора суд признал недействительным.

С такой позицией арбитражного суда не согласилась коллегия апелляционного суда, указавшая на то, что защита нарушенных жилищных прав может осуществляться не только в судебном, но и в административном порядке, в том числе таким способом, как восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения (части 2, 3 статьи 11 ЖК РФ). В данном случае надзорный орган в рамках публичных (административных) правоотношений в пределах предоставленных законом полномочий принял в отношении управляющей организации административно-правовые меры, направленные на пресечение допущенных нарушений жилищного законодательства и защиту нарушенных жилищных прав. В связи с этим апелляционный суд признал, что у суда первой инстанции не имелось достаточных правовых и фактических оснований для перевода рассматриваемых отношений в гражданско-правовую плоскость, а предписание является законным.

Аналогичные по содержанию предписания органов государственного жилищного надзора, выданные по итогам проверок на основании обращений управляющих (ресурсоснабжающих) организаций, имели место и по иным делам, рассмотренным арбитражными судами. Суды признавали правомерными требования предписаний об устраниении нарушений обязательных требований, в том числе путем возврата начисленной собственникам жилых и нежилых помещений в доме платы за жилищно-коммунальные услуги в период, когда у вновь избранной управляющей компании отсутствовали в совокупности правовые основания для управления домом, для осуществления расчетов с ресурсоснабжающей организацией за коммунальные ресурсы согласно

поступившим платежам от собственников (нанимателей) жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме<sup>330</sup>.

Рассматриваемый способ защиты принадлежащих управомоченному лицу гражданских прав и законных интересов посредством обращения в контрольно-надзорные органы (контрольно-надзорное производство) используется не только в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Осуществление государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, призванного обеспечить нормальное функционирование товарных рынков в условиях конкурентной среды, регламентировано Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции)<sup>331</sup>, формулирующим требования для хозяйствующих субъектов при их вступлении в гражданско-правовые отношения с другими участниками товарного рынка<sup>332</sup>.

Сообщения и заявления физических и юридических лиц, сообщения средств массовой информации, указывающие на признаки нарушения антимонопольного законодательства, поименованы в пункте 2 части 4 статьи 25.1 Закона № 135-ФЗ как основание для проведения антимонопольным органом внеплановой проверки. Особенность такой проверки состоит в том, что проверяющий в ходе мероприятий по контролю фиксирует лишь факты, указывающие на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства, а акт проверки не

<sup>330</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.05.2018 по делу № А11-4613/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=83453#06725371289655455> (дата обращения: 05.10.2020); постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.07.2020 по делу № А28-6234/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=94655#007702789321563874> (дата обращения: 05.10.2020); постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.08.2018 по делу № А01-2630/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS015&n=153670#08728777787004767> (дата обращения: 05.10.2020); постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.02.2018 по делу № А71-13283/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS017&n=188635#042726296972291333> (дата обращения: 05.10.2020).

<sup>331</sup> Российская газета. 2006. № 162.

<sup>332</sup> В этом смысле, как обоснованно указывает М.А. Егорова, антимонопольное законодательство стоит на страже прав и законных интересов частноправовых субъектов, обеспечивая для них единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свободу экономической деятельности, и защищая от монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. См.: Егорова М.А. Гражданско-правовые последствия нарушений антимонопольного законодательства: монография. М., 2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18871#024334668092405853> (дата обращения: 10.10.2020).

содержит категорического вывода об установленных фактах выявленных антимонопольных нарушений<sup>333</sup>.

По итогам проверки антимонопольный орган решает вопрос о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства, порядок рассмотрения которого регламентирован главой 9 Закона о защите конкуренции. В рамках производства по антимонопольному делу и подлежат установлению обстоятельства, подтверждающие факт совершения хозяйствующим субъектом нарушения, признаки которого были установлены при проверке.

Однако в ряде случаев при обнаружении признаков нарушения антимонопольного законодательства законодатель предписывает антимонопольному органу направить хозяйствующему субъекту, административно-публичным органам и организациям, а также государственным внебюджетным фондам, в действиях (бездействии) которых усматривается соответствующее нарушение, предупреждение, являющееся превентивной мерой защиты конкуренции. Такое предупреждение должно быть выдано при обнаружении признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Закона о защите конкуренции (часть 2 статьи 39.1). Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении перечисленных норм Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается (часть 2 статьи 39.1). На необходимость соблюдения указанного законодательного условия возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства также указывается и в судебно-арбитражной практике<sup>334</sup>.

Существо предупреждения заключается в том, что в нем не только указывается на необходимость прекращения нарушения антимонопольных требований, но и возлагается обязанность устраниТЬ причины и условия,

<sup>333</sup> Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 340 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации» (пункт 3.76) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 45.

<sup>334</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.12.2016 по делу № А74-3002/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVS&n=93241#09389999070369814> (дата обращения: 10.10.2020).

способствовавшие возникновению соответствующего нарушения, а также принять меры, направленные на устранение последствий такого нарушения.

Несмотря на то что Закон о защите конкуренции не устанавливает какой-либо ответственности за неисполнение предупреждения и единственным юридическим последствием невыполнения предупреждения в установленный в нем срок является возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства, все же следует признать, что институт предупреждения способствует обеспечению защиты гражданских прав. Такую функцию предупреждение выполняет в силу того, что при исполнении предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и в отношении лица, в действиях которого были установлены признаки антимонопольного нарушения, не подлежат применению меры административной ответственности.

Именно данная характеристика института предупреждения позволяет обеспечить быстрое устранение признаков нарушения, восстановление прав хозяйствующих субъектов, в чем и состоит его полезный эффект для рынка<sup>335</sup>.

О наглядности роли рассматриваемого института в защите гражданских прав предпринимателей свидетельствуют примеры из судебной практики.

Так, в одном из дел антимонопольный орган, выдавая предупреждение в связи с поступившим в его адрес обращением хозяйствующего субъекта, установил, что действия сетевой организации, занимающей доминирующее положение на рынке, заключающиеся в неправомерном требовании оплаты фактически не оказанных услуг либо услуг в объеме, не предусмотренном законодательством, имеют признаки навязывания контрагенту невыгодных условий (пункт 3 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции)<sup>336</sup>. В предупреждении сетевой организации было предложено отозвать выставленные в адрес заявителя счета на оплату услуг по передаче электрической энергии.

<sup>335</sup> См.: Молчанов А.В. Превентивные механизмы регулирования экономических отношений и административная ответственность на примере антимонопольного регулирования // Публичное право сегодня. 2018. № 3. С. 56-60.

<sup>336</sup> 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: 10.10.2020).

В другом случае предприниматель в жалобе в антимонопольный орган на нарушение антимонопольного законодательства со стороны Общества указал на неоднократное обращение к последнему с просьбами о заключении договора на оказание услуг по подаче и уборке вагонов с использованием железнодорожного пути, примыкающего к принадлежащему предпринимателю зданию предприятия, и отказ (уклонение) Общества от его заключения (пункт 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции)<sup>337</sup>. В предупреждении контролирующий орган указал Обществу, занимающему доминирующее положение на рынке железнодорожных перевозок, на необходимость заключения с предпринимателем испрашиваемого последним договора.

Неисполнение предупреждения, как отмечалось выше, влечет за собой возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства, по итогам рассмотрения которого принимается, в том числе, решение о признании лица нарушившим антимонопольные запреты, содержащее описание соответствующего нарушения со ссылками на собранные по делу доказательства. На основании такого решения антимонопольный орган выдает лицу, в действиях (бездействии) которого установлено антиконкурентное нарушение, обязательное для исполнения предписание о прекращении антимонопольного нарушения (пункты 2, 3 части 1 статьи 23, часть 4 статьи 41, статья 51 Закона о защите конкуренции).

Несмотря на то что круг вопросов, по которым может быть выдано предписание, установлен в пунктах 2 и 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции (например, предписания о восстановлении положения, существовавшего до нарушения, о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции), антимонопольный орган не ограничен в выборе предписываемых нарушителям действий. Соответственно, предписание, содержащее указание на то, какие действия следует совершить нарушителю в

---

<sup>337</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.11.2017 по делу № А82-6541/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=81294#05822334191564822> (дата обращения: 10.10.2020).

рамках принятого решения, представляет собой своеобразный механизм его исполнения и контроля.

В теории и правоприменительной практике за предписанием антимонопольных органов признается восстановительный характер. Отмечается, что оно, по существу, предназначено для восстановления положения, которое имело место до совершения антiconкурентных действий (бездействия)<sup>338</sup>; содержит требования, выполнение которых лицом, нарушившим законодательство о защите конкуренции, позволяет восстановить гражданские права иных лиц, нарушенные вследствие злоупотребления доминирующим положением, ограничения конкуренции или недобросовестной конкуренции, в необходимом для этого объеме<sup>339</sup>.

Например, по одному из дел антимонопольный орган признал нарушением пункта 5 части 1 статьи 10 Закона № 135-ФЗ действия сетевой компании, занимающей доминирующее положение на рынке, по уклонению от заключения с Обществом публичного договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям<sup>340</sup>. Предписанием на сетевую организацию была возложена обязанность принять меры по заключению с Обществом договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям.

Полагаем, что в подобных случаях речь идет не только об обеспечении конкуренции и недопустимости монополизации, но также и о защите прав конкретного предпринимателя, потерпевшего от антiconкурентного поведения иного участника хозяйственного оборота.

Как показывает анализ практики выдачи органами государственного контроля (надзора) предписаний об устранении выявленных нарушений действующего законодательства, такими предписаниями на нарушителей нередко возлагаются определенные обязанности, исполнение которых направлено на

<sup>338</sup> См.: Цыганкова В. Предписания: практика антимонопольного органа [Интервью с А.Г. Сушкевичем] // Конкуренция и право. 2015. № 2. С. 5.

<sup>339</sup> См.: пункт 14 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2008. № 8.

<sup>340</sup> Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 24.04.2017 по делу № А31-11736/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=77127#024278587897819404> (дата обращения: 15.10.2020).

обеспечение восстановления нарушенных прав субъектов предпринимательской деятельности. К числу таких обязанностей можно, в частности, отнести следующие:

- возложение на выполняющую работы по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового газового оборудования в многоквартирном доме специализированную организацию, не являющуюся газораспределительной организацией, обязанности заключить с газораспределительной организацией соглашение (договор) об аварийно-диспетчерском обеспечении<sup>341</sup>;
- возложение на управляющую компанию либо ресурсоснабжающую организацию (при осуществлении прямых расчетов) обязанности осуществить перерасчет (снятие, возврат) платы (излишне начисленных денежных средств) за жилищно-коммунальные услуги, предоставляемые собственникам жилых и нежилых помещений, расположенных в многоквартирном доме<sup>342</sup>;
- возложение на хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, обязанности прекратить навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора<sup>343</sup>;

<sup>341</sup> См., например: постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 07.07.2020 по делу № А28-7501/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=105744#01992913679002597> (дата обращения: 15.10.2020); постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 10.12.2020 по делу № А29-4499/2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=109281#0745978219417033> (дата обращения: 15.12.2020); постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 10.12.2020 по делу № А29-3846/2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=109245#05933853514284961> (дата обращения: 15.12.2020).

<sup>342</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Московского округа от 18.05.2020 по делу № А40-92971/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=349351#049705012342132693> (дата обращения: 15.10.2020); постановление Арбитражного суда Уральского округа от 04.09.2019 по делу № А76-980/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AUR&n=206049#04793167717569675> (дата обращения: 15.10.2020); постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 03.12.2020 по делу № А28-5806/2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=109065#02816915729150373> (дата обращения: 15.12.2020); постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2020 по делу № А67-13570/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS007&n=161427#04500004505405937> (дата обращения: 15.12.2020).

<sup>343</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.04.2019 по делу № А56-63079/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASZ&n=215969#09534334686407109> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Арбитражного суда Центрального округа от 05.12.2018 по делу № А83-13964/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ACN&n=114436#03742562427078402> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от

— возложение на хозяйствующего субъекта обязанности по устранению препятствий, связанных с пользованием имуществом (например, демонтировать ограждение, препятствующее свободному доступу к участку; осуществить технологическое присоединение энергопринимающего устройства объекта; обеспечить бесперебойную подачу электрической энергии на объект потребителя)<sup>344</sup>;

— возложение на землепользователя обязанности привести земельный участок в пригодное для использования по целевому назначению состояние<sup>345</sup>;

— возложение на организатора торгов обязанности заключить договор, изменить условия договора либо расторгнуть договор, заключенный без проведения конкурентных процедур, когда их проведение является обязательным; аннулировать результаты торгов<sup>346</sup>.

---

18.07.2017 по делу № А31-11736/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=79375#02323202376457374> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 09.08.2018 по делу № А17-2332/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=88169#07456924408116914> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 05.06.2017 по делу № А69-2800/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS003&n=51546#09576730311898216> (дата обращения: 14.11.2020).

<sup>344</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26.09.2016 по делу № А43-23069/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=75633#04023089345460311> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.11.2019 по делу № А21-3878/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS013&n=293419#028258502027964316> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.04.2015 по делу № А14-14393/2014 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS019&n=58658#001984198273206994> (дата обращения: 14.11.2020).

<sup>345</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11.11.2019 по делу № А43-3122/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=91272#005541708481791274> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06.11.2018 по делу № А74-116/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVS&n=101669#06632716004838599> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.07.2016 по делу № А40-196290/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=249285#06160955609008174> (дата обращения: 14.11.2020).

<sup>346</sup> См., например: постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 08.02.2019 по делу № А53-13606/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASK&n=141781#09084424742367936> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26.02.2018 по делу № А53-9874/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASK&n=135176#09054202824880664> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.05.2016 по делу № А80-120/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ADV&n=93626#03027092090729322> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16.09.2015 по делу № А19-17999/2014 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVS&n=87550#045448352763451094> (дата обращения: 14.11.2020); постановление

В целом целесообразность административно-правового способа обеспечения защиты и восстановления нарушенных гражданских прав посредством обращения в органы государственного контроля (надзора) и выдачи нарушителям по итогам проведения на их основании контрольно-надзорных мероприятий обязательных для исполнения предписаний обусловлена тем обстоятельством, что исполнение предписания обеспечено силой государственного принуждения. В частности, в случае невыполнения в установленный срок законного предписания органа по контролю (надзору) к обязанному лицу могут быть применены меры административной ответственности.

Статьей 19.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, органа, осуществляющего муниципальный контроль, и их должностных лиц. В части 1 названной статьи установлен общий состав рассматриваемого административного правонарушения: ответственность в таком случае наступает, если иные части указанной статьи не охватывают совершенного противоправного деяния. Части 2.1 – 2.5, 2.7 статьи 19.5 КоАП РФ предусматривают ответственность за невыполнение конкретных предписаний антимонопольных органов, а часть 2.6 – ответственность за невыполнение предписаний антимонопольных органов «в целом», без перечисления. В частях 2, 2.7, 3 – 35 статьи 19.5 КоАП РФ установлена административная ответственность за невыполнение (в том числе повторное правонарушение) в установленный срок законных предписаний иных органов

---

Третьего арбитражного апелляционного суда от 20.10.2020 по делу № А69-1972/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS003&n=72206#08211155207407683> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14.09.2020 по делу № А40-5590/2020 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=1906970#014397927828837465> (дата обращения: 14.11.2020); постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 04.04.2019 по делу № А40-257100/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=1630738#014338737853356598> (дата обращения: 14.11.2020).

исполнительной власти (например, органа, осуществляющего федеральный государственный пожарный надзор).

Привлечение к административной ответственности не освобождает лицо, которому выдано предписание, от обязанности по его исполнению<sup>347</sup>. Данное правило не раз находило отражение в судебной практике<sup>348</sup>.

Таким образом, осуществление уполномоченными органами контрольно-надзорной деятельности предполагает установление соответствия деятельности и отдельных действий участников тех или иных предпринимательских отношений обязательным требованиям, определение законности такой деятельности (действий), а в случае обнаружения факта несоответствия – пресечение противоправного поведения и устранение последствий такого поведения. В связи с этим обращения хозяйствующих субъектов в контрольно-надзорные органы, служащие основанием для проведения мероприятий по контролю (надзору), а также самостоятельное инициирование последними таких мероприятий, по итогам которых нарушителям выдаются обязательные для исполнения предписания и принимаются иные меры, обеспечивающие предотвращение и устранение нарушений установленных нормативных требований, представляют собой часть механизма защиты и восстановления гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности в административном (внесудебном) порядке.

Предписания, а в некоторых случаях и предупреждения, являясь мерами пресекательно-восстановительного характера, призваны обеспечить восстановление изначального положения, которое существовало до совершения

<sup>347</sup> Данное положение согласно части 4 статьи 4.1 КоАП РФ является общим правилом назначения административного наказания. При этом законодатель счел необходимым применительно к антимонопольному законодательству дополнительно указать, что привлечение к ответственности обязанных лиц не освобождает их от обязанности исполнить решение и предписание антимонопольного органа (часть 2 статьи 37 Закона № 135-ФЗ).

<sup>348</sup> См., например: постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.05.2012 по делу № А33-12864/2011 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVS&n=69855#06518164755145819> (дата обращения: 21.11.2020); постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 09.03.2017 по делу № А15-123/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASK&n=124871#09890700111586164> (дата обращения: 21.11.2020); постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27.02.2017 по делу № А78-16212/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS004&n=60670#038201681969683765> (дата обращения: 21.11.2020); постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.08.2018 по делу № А55-7523/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS011&n=139713#011029948750114715> (дата обращения: 21.11.2020).

нарушения установленных нормативных требований, пресечение действий (бездействия), нарушающих право или создающих угрозу его нарушения. В свою очередь предостережение, направляемое хозяйствующим субъектам органами контроля (надзора), способно пресечь нарушение обязательных требований на стадии подготовки лица к совершению такого нарушения. Соответственно, принимаемые в рамках контрольно-надзорной деятельности меры, являясь способом обеспечения публично-правового порядка общественных отношений, также могут быть и способом административно-правового обеспечения защиты конкретных нарушенных гражданских прав.

Проводимая в настоящее время реформа государственного контроля (надзора) с акцентом на меры профилактики нарушений обязательных требований не умаляет роли исследуемого института для целей защиты гражданских прав и законных интересов хозяйствующих субъектов. Напротив, в принятом Законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле особо подчеркивается направленность мер, принимаемых по результатам проведения контрольно-надзорных мероприятий, на пресечение нарушений обязательных требований, устранение их последствий и (или) восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Вместе с тем в новом Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» отсутствуют прямые нормы, определяющие правовую природу и юридическую значимость предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований как мощного административно-правового средства защиты и восстановления нарушенных прав субъектов предпринимательской деятельности. В этой связи предлагается дополнить главу 16 указанного Закона № 248-ФЗ статьей 90.1 «Предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, других мероприятий», в которой предусмотреть основания для выдачи соответствующего предписания, общие требования к его форме и содержанию, а также правило о

необходимости возложения на адресата предписания обязанности восстановления нарушенных его незаконными действиями (бездействием) прав иных лиц, в том числе гражданских прав лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность (обязанностей возврата имущества, устранения препятствий в пользовании имуществом, исполнения условий заключенного договора и т.п.).

#### **§ 4. Административно-правовое обжалование решений, действий (бездействия) органов публичной администрации, физических и юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности**

К вопросам осуществления государственного контроля (надзора) также относится рассмотрение административно-публичными органами жалоб хозяйствующих субъектов на решения, действия (бездействие) органов публичной администрации, физических и юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности, в рамках которого уполномоченные органы реализуют контрольно-надзорные полномочия.

В связи с этим в зависимости от предмета обжалования можно выделить:

- 1) административно-правовое обжалование действий (бездействия) и решений органов публичной администрации в сфере предпринимательской деятельности (разрешение жалоб хозяйствующих субъектов на незаконные действия (бездействие) и решения административно-публичных органов и их должностных лиц);
- 2) административно-правовое обжалование действий (бездействия), решений иных субъектов, участвующих в процессе осуществления предпринимательской деятельности (административно-правовое разрешение споров физических и юридических лиц, возникающих в сфере предпринимательства).

В наиболее общем виде порядок рассмотрения жалоб регламентирован Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ)<sup>349</sup>.

Закон № 59-ФЗ принят во исполнение статьи 33 Конституции Российской Федерации, гарантирующей право каждого на обращение в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, которое также распространяется на юридические лица и индивидуальных предпринимателей.

Согласно положениям Закона № 59-ФЗ понятие «обращение» является собирательным и объединяет такие виды обращений, как предложение (рекомендация по совершенствованию какой-либо сферы деятельности государства и общества), заявление (просьба о содействии в реализации прав либо сообщение о нарушении действующего законодательства), жалобу (просьба о содействии в защите нарушенных прав), направленные гражданами в государственный или муниципальный орган<sup>350</sup>.

Поступившее в административно-публичный орган обращение при наличии всех установленных реквизитов подлежит обязательной регистрации и рассмотрению. Срок рассмотрения обращения, в котором участие заявителя не предполагается, составляет 30 дней, при этом срок может быть продлен не более чем на 30 дней (статьи 10, 11, 12 Закона № 59-ФЗ).

При рассмотрении обращения и заявитель, и уполномоченный орган (должностное лицо) наделены определенным перечнем правомочий (статья 5, часть 1 статьи 10 Закона № 59-ФЗ), в отношении последнего данные правомочия сформулированы как обязанности, не допускающие возможности субъективного усмотрения при их реализации.

Важной составляющей права на обращение является правомочие на обжалование принятого по обращению решения или действия (бездействия) в

<sup>349</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>350</sup> Необходимо отметить, что законодательная дефиниция категории «обращение» не выдерживает критики в научных кругах и противоречит законам логики: в рассматриваемом случае родовой термин раскрывается через отдельные его виды (см.: Савоськин А.В. К вопросу об использовании термина «обращение» в российском законодательстве // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 38).

связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке (пункт 4 статьи 5 Закона № 59-ФЗ).

Применительно к административному порядку обжалования в качестве гарантии реализации права на обжалование решений, действий (бездействия) административно-публичных органов и должностных лиц сформулирован установленный частью 6 статьи 8 Закона № 59-ФЗ запрет на принятие решения по жалобе органом или должностным лицом, решение или действие (бездействие) которых обжалуется<sup>351</sup>.

Частью 2 статьи 1 Закона № 59-ФЗ установлено, что законодательные акты могут предусматривать специальный порядок разрешения жалоб применительно к отдельным видам административно-публичной деятельности.

Так, в частности, в целях обеспечения административно-правовой защиты прав хозяйствующих субъектов в отношениях по государственной регистрации Федеральным законом от 21.07.2014 № 241-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических и индивидуальных предпринимателей»<sup>352</sup> введен порядок досудебного обжалования решений регистрирующих органов, а также обязательность административного обжалования решений об отказе в государственной регистрации<sup>353</sup>.

Обязательность досудебного обжалования решений регистрирующих органов об отказе в государственной регистрации обусловлена необходимостью

<sup>351</sup> Именно на такой конституционно-правовой смысл приведенной нормы права неоднократно указывал Конституционный Суд РФ (см.: Определение Конституционного Суда РФ от 16.12.2010 № 1623-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мартынова Виктора Александровича на нарушение его конституционных прав частью 6 статьи 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=172117#07766127160640199> (дата обращения: 05.12.2020); Определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2015 № 1815-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кихова Алигаджи Юсуповича на нарушение его конституционных прав частью 6 статьи 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=437067#015647276537093346> (дата обращения: 05.12.2020)). В то же время в науке длительное время указывается на возможность и объективную потребность установления правила (хотя бы по отдельным категориям дел) об обращении в орган – автору оспариваемого акта. См.: Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 30-38.

<sup>352</sup> Российская газета. 2014. № 163.

<sup>353</sup> Необходимо заметить, что до внесения соответствующих изменений регистрирующий орган рассматривал жалобы заинтересованных лиц в порядке, предусмотренном Законом № 59-ФЗ, между тем такой порядок не учитывал особенности правоотношений по государственной регистрации.

создания более оперативного и менее затратного способа защиты прав лиц, заинтересованных в скорейшем внесении сведений в государственный реестр<sup>354</sup>.

Предметом обжалования во внесудебном порядке могут быть решение о государственной регистрации, решение об отказе в государственной регистрации, а также решение УФНС России по соответствующему субъекту по жалобе на решение территориальной инспекции.

Согласно статье 25.1 Закона № 129-ФЗ заинтересованное лицо<sup>355</sup> вправе обратиться в вышестоящий территориальный регистрирующий орган, в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации осуществлять государственную регистрацию, с жалобой, если полагает, что такое решение нарушает его права.

Жалоба может быть подана через регистрирующий орган, принявший решение, в вышестоящий орган либо непосредственно в вышестоящий орган, уполномоченный рассматривать жалобу, в течение 3 месяцев со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав. При этом, в случае пропуска указанного срока по уважительной причине, вышестоящим административным органом при наличии соответствующего ходатайства и заслуживающих внимания причин позднего обращения данный срок может быть восстановлен (статья 25.3 Закона № 129-ФЗ).

Требования к оформлению и содержанию жалобы указаны в статье 25.4 Закона № 129-ФЗ. Правовым последствием несоблюдения требований к подаче жалобы является оставление жалобы без рассмотрения, что не лишает заинтересованное лицо права на повторное, после устранения соответствующих нарушений, обращение.

<sup>354</sup> Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=180812#029984367650682797> (дата обращения: 10.12.2020).

<sup>355</sup> Следует указать, что Закон № 129-ФЗ не определяет того, кто может являться таким заинтересованным лицом. Представляется, что в данную категорию могут быть включены любые физические и юридические лица. В частности, ими могут быть как сам заявитель, обратившийся с соответствующим заявлением в регистрирующий орган, так и иные лица, если они полагают, что оспариваемое решение нарушает или иным каким-то образом ущемляет их права и законные интересы. В последнем случае заявителю необходимо представить доказательства нарушения своих прав. См.: Комментарий к Федеральному закону от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (постатейный) / под ред. Т.А. Гусевой // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 10.12.2020).

Исчерпывающий перечень случаев оставления жалобы без рассмотрения поименован в пункте 1 статьи 25.5 Закона № 129-ФЗ.

Если оснований для оставления жалобы без рассмотрения не имеется, то уполномоченный регистрирующий орган рассматривает без участия заявителя поступившее обращение и документы к нему, а по итогам рассмотрения принимает решение либо об отмене обжалуемого решения регистрирующего органа, либо об оставлении жалобы без удовлетворения. Одно из таких решений должно быть принято в течение 15 рабочих дней со дня получения жалобы. Срок рассмотрения жалобы может быть продлен однократно до 10 рабочих дней.

Здесь следует отметить, что авторы ряда публикаций небезосновательно считают срок рассмотрения жалобы достаточно длительным (почти месяц), отмечая возможность проведения регистрационных действий как минимум дважды, в связи с чем полагают необходимым сократить этот срок<sup>356</sup>.

При рассмотрении обращения заявитель вправе представить дополнительные документы, подтверждающие доводы жалобы (пункт 1 статьи 25.6 Закона № 129-ФЗ).

После того как решение по жалобе принято, оно вручается или направляется лицу, подавшему жалобу, а также направляется в регистрирующий орган не позднее следующего дня со дня принятия этого решения.

Анализ административной практики показывает эффективность института внесудебного обжалования для целей защиты прав хозяйствующих субъектов.

Так, Федеральная налоговая служба при рассмотрении жалобы Общества признала несостоятельной позицию нижестоящих налоговых органов о наличии оснований для принятия решения об отказе в государственной регистрации внесения изменений в сведения о месте нахождения хозяйствующего субъекта в связи с отсутствием в заявлении сведений о детальных элементах адреса. Указала, что регистрирующим органам следовало учесть факт принадлежности заявителю

<sup>356</sup> См.: Ковалев Л. Обжалование отказа в государственной регистрации: новые вводные // Информационный бюллетень «Экспресс-бухгалтерия». 2014. № 31. СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.12.2020); Зорина Е.А. Стадия досудебного обжалования решений регистрирующего органа как факультативная стадия государственной регистрации юридических лиц // Административное право и процесс. 2015. № 3. СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 10.12.2020).

на праве собственности всех зданий и помещений по указанному в заявлении адресу, а также отсутствие доказательств того, что связь с Обществом по заявленному адресу будет невозможна<sup>357</sup>.

В другом случае заявитель просил внести изменения в содержащиеся в реестре сведения об Обществе в части сведений о генеральном директоре. Установив, что в заявлении для государственной регистрации не указан ИНН директора, регистрирующий орган отказал во внесении соответствующих изменений. Управлением жалоба Общества оставлена без удовлетворения. Отменяя состоявшиеся по регистрационному делу решения, Федеральная налоговая служба признала, что спорное обстоятельство не могло служить основанием принятия оспариваемых решений, поскольку физическому лицу не был присвоен ИНН, требования к заполнению заявления нарушены не были<sup>358</sup>.

Безусловно, внесудебный порядок обжалования решений регистрирующих органов способствует не только оптимизации их работы, но и оперативному разрешению спорных вопросов внутри самой системы этих органов.

Федеральным законом от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступил в силу 05.01.2016) введен институт внесудебного обжалования (пересмотра) решений и предписаний, принятых антимонопольным органом по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, в коллегиальный орган ФАС России<sup>359</sup>.

Следует отметить, что в отличие от указанной выше процедуры этап внутренней апелляции не является обязательным, лица, участвующие в производстве по антимонопольному делу, вправе обжаловать указанные акты антимонопольного органа и в суд, и в административном порядке. При этом законодательство не предусматривает ни возможности приостановления либо

<sup>357</sup> Решение ФНС России от 28.11.2017 № СА-4-9/24046@ // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/basesearch/Решение ФНС России от 28.11.2017 № СА-4-9|24046@ /all:1> (дата обращения: 10.12.2020).

<sup>358</sup> Решение ФНС России от 30.01.2018 № СА-3-9/577@ // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/basesearch/Решение ФНС России от 30.01.2018 № СА-3-9|577@ /all:6> (дата обращения: 10.12.2020).

<sup>359</sup> Российская газета. 2015. № 225.

отложения рассмотрения дела судом до разрешения жалобы коллегиальным органом ФАС России, ни возможности оставления последним жалобы без рассмотрения в ситуации одновременного обжалования актов антимонопольного органа и в судебном, и во внесудебном порядке.

Вопросам внутриведомственного обжалования посвящены положения частей 4 – 16 статьи 23, статьи 52 Закона о защите конкуренции, приказ ФАС России от 07.04.2016 № 422/16 «О порядке работы коллегиальных органов Федеральной антимонопольной службы»<sup>360</sup>.

Правом на обжалование ненормативных правовых актов антимонопольных органов обладают лица, участвовавшие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, а также лица, права и обязанности которых затрагиваются оспариваемыми актами, однако они не были привлечены к участию в деле о нарушении антимонопольного законодательства (например, заявитель по делу)<sup>361</sup>.

Предметом административной жалобы является нарушение обжалуемым решением и (или) предписанием территориального антимонопольного органа единобразия в применении норм антимонопольного законодательства. При этом специальных требований к содержанию жалобы, ее форме, законом не предусмотрено, как и не установлено возможности для оставления жалобы без рассмотрения или ее возвращения по мотиву ненадлежащего оформления.

Срок для подачи жалобы на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа составляет один месяц со дня их принятия; срок пересмотра обжалуемых актов – два месяца со дня поступления жалобы, при необходимости получения дополнительных документов (информации) названный срок может быть продлен не более чем на 30 дней (однократно). Возможность восстановления срока законом не предусмотрена, что, полагаем, является существенным недостатком института внутриведомственного порядка обжалования актов территориальных органов, по существу, лишающим лицо,

<sup>360</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 31.

<sup>361</sup> См.: пункт 15 Обзора практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 05.01.2016 по 01.07.2018) (утв. протоколом Президиума ФАС России от 03.10.2018 № 10) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_340477/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_340477/) (дата обращения: 10.12.2020).

пропустившее по уважительным причинам срок обжалования, права на защиту своих интересов во внесудебном порядке.

Для рассмотрения жалобы в центральном аппарате ФАС России формируется коллегиальный орган. При этом применительно к делам о нарушении антимонопольного законодательства, по которым ответчиками являлись, например, операторы платежных систем либо финансовые организации, в состав коллегиального органа также входят представители Банка России (половина членов коллегиального органа). Председательствует на заседании коллегиального органа руководитель ФАС России или один из его заместителей, он определяет порядок ведения заседания, выступления лиц, участвующих в заседании, оглашает резолютивную часть решения, принятого по результатам пересмотра оспариваемых актов антимонопольных органов.

Рассмотрение жалобы осуществляется коллегиальным органом ФАС России в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления жалобы, в случае необходимости представления дополнительных документов срок может быть продлен не более чем на 30 дней (что составляет половину срока рассмотрения дела об оспаривании ненормативных актов арбитражным судом, где срок составляет 6 месяцев).

По итогам рассмотрения жалобы коллегиальный орган принимает одно из следующих решений: об оставлении жалобы без удовлетворения; об отмене решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа; об изменении решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа (часть 10 статьи 23 Закона № 135-ФЗ). Единственным основанием для пересмотра (изменения или отмены) обжалуемого решения (предписания) является нарушение таким оспариваемым актом единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства<sup>362</sup>.

---

<sup>362</sup> При введении института внутриведомственного обжалования решений территориальных антимонопольных органов по антимонопольным делам в качестве основания к пересмотру предлагалось также нарушение оспариваемым актом прав и законных интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов, что в окончательной редакции закона не нашло соответствующего отражения. См.: пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», иные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс].

Анализируя указанное основание к пересмотру, Н.Ю. Челышева обоснованно отмечает недопустимость подхода к единообразию в применении антimonопольного законодательства исключительно как к некоему образцу (шаблону) для разрешения аналогичных дел, указывая, что целью внутриведомственного обжалования актов территориальных антimonопольных органов является исправление допущенных ошибок и устранение нарушений норм материального и процессуального права<sup>363</sup>.

Безусловно, многообразие экономических отношений создает такое количество ситуаций, что каждая из них требует юридической оценки конкретных обстоятельств на предмет их соответствия нормам антimonопольного законодательства, взятых в единстве с конституционными принципами.

Несмотря на закрытый перечень видов решений, принятие которых возможно по результатам рассмотрения жалоб, характерным для решений коллегиального органа является наличие в них указаний территориальным антimonопольным органам относительно юридической судьбы спорного дела.

Так, оставляя жалобу заинтересованного лица на решение Калужского УФАС России от 27.12.2016 по делу о нарушении антimonопольного законодательства № 04-52к/2015 без удовлетворения, апелляционная коллегия ФАС России указала территориальному органу на необходимость рассмотреть материалы дела на предмет наличия в действиях (бездействии) хозяйствующего субъекта признаков административного правонарушения, предусмотренного статьей 9.21 КоАП РФ<sup>364</sup>.

В другом случае, отменяя решение Башкортостанского УФАС России от 14.08.2017 о прекращении производства по делу № А-13/16-17, коллегиальный орган, не согласившись с территориальным органом об отсутствии признаков

---

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=133014#017304617660310995> (дата обращения: 10.12.2020).

<sup>363</sup> См.: Челышева Н.Ю. Внутриведомственное обжалование как гарантия обеспечения единства применения антimonопольного законодательства и повышения его эффективности // Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М., 2017. С. 383-386.

<sup>364</sup> Решение апелляционной коллегии ФАС России от 21.03.2017 по делу № 04-52к/2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/documents/04-52k-2015> (дата обращения: 10.12.2020).

нарушения статьи 16 Закона № 135-ФЗ, обязал последнего передать материалы дела в Центральный аппарат ФАС России для его рассмотрения по существу<sup>365</sup>.

Согласно статистическим данным, в коллегиальный орган ФАС России в 2016 году было обжаловано 28 решений и предписаний территориальных антимонопольных органов, из них отменено (изменено) 9; в 2017 году – 51 и 21 соответственно, в 2019 году (данные за 2018 год в открытых источниках отсутствуют) на разрешение коллегиального органа поступило 65 жалоб, рассмотрено по существу 59, из них по 27 жалобам было принято решение об отмене или изменении решения и (или) предписания территориального органа ФАС России<sup>366</sup>.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что с каждым годом интерес участников дела о нарушении антимонопольного законодательства к механизму внутренней апелляции как к способу внесудебной защиты прав растет, подтверждая важность и объективную потребность его введения в действующее законодательство. Поскольку порядок внутриведомственного обжалования уже показал свою эффективность, то полагаем возможным и необходимым распространение практики внутренней апелляции на решения и предписания территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, что в целом также будет способствовать разгрузке арбитражных судов.

Следует отметить, что в настоящее время в ФАС России прорабатывается задача по развитию института апелляционного обжалования в рамках законодательства о контрактной системе и законодательства о закупках; с 2019 года в ФАС России функционирует комиссия по рассмотрению жалоб на неправомерные действия территориальных управлений ФАС России при принятии решений в рамках указанного законодательства (в 2019 году было

<sup>365</sup> Решение Президиума ФАС России от 17.11.2017 № 17-15-1-6 [Электронный ресурс]. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/documents/17-15-1-6> (дата обращения: 10.12.2020).

<sup>366</sup> См.: доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год (по состоянию на 20.04.2018) [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/documents/626604> (дата обращения: 15.12.2020); доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/documents/687048> (дата обращения: 15.12.2020).

рассмотрено более 400 жалоб, из которых по 42 делам решения территориальных управлений ФАС России были признаны незаконными)<sup>367</sup>.

Также возможность внесудебного обжалования предусмотрена в отношении решений о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, что нашло отражение в части 9 статьи 26 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>368</sup> (введена 01.01.2017<sup>369</sup>). При этом обжалование решения о приостановлении в судебном порядке возможно только после обжалования такого решения в административном порядке.

Согласно названной норме указанные акты могут быть обжалованы в ограниченном числе случаев (всего 27 оснований). Например, если такие решения были приняты по мотиву обращения за совершением регистрационных действий ненадлежащего лица; непредставления необходимого пакета документов; несоответствия документов установленным требованиям; отсутствия у объекта, в отношении которого испрашивается проведение кадастрового учета и (или) государственной регистрации, статуса недвижимого имущества; несоответствия местоположения объекта недвижимости адресу объекта. В иных случаях указанные решения подлежат обжалованию исключительно в суд.

Порядок обжалования решений о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав установлен статьей 26.1 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»<sup>370</sup>, регламентирован Приказом Минэкономразвития России от 30.03.2016 № 193<sup>371</sup>.

<sup>367</sup> См.: итоговый доклад к расширенному заседанию Коллегии ФАС России 6 октября 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/documents/687358> (дата обращения: 15.12.2020).

<sup>368</sup> Российская газета. 2015. № 156.

<sup>369</sup> Федеральный закон от 03.07.2016 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27. Ч. 2. Ст. 4294.

<sup>370</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

<sup>371</sup> Приказ Минэкономразвития России от 30.03.2016 № 193 «Об утверждении Положения о порядке формирования и работы апелляционной комиссии, созданной при органе регистрации прав, перечня и форм документов, необходимых для обращения в апелляционную комиссию, а также документов, подготавливаемых в результате ее работы» (зарег. в Минюсте России 28.07.2016 № 43022) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 35.

Органом, рассматривающим жалобы, является апелляционная комиссия, создаваемая органом регистрации прав в каждом субъекте Российской Федерации (Управлениями Росреестра) как постоянно действующий орган, в состав которого включается по три представителя от регистрирующего органа и национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров.

Заявление об обжаловании решения о приостановлении с обоснованием несоответствия такого решения закону о регистрации подается в апелляционную комиссию по месту нахождения регистрирующего органа в течение 30 дней со дня его принятия, при нарушении данного срока заявление не принимается к рассмотрению, возможность восстановления срока на обжалование не предусмотрена.

При рассмотрении заявления апелляционная комиссия проверяет наличие оснований для принятия регистрирующим органом оспариваемого решения о приостановлении, при этом вправе запросить у соответствующих органов и организаций, физических лиц необходимые для рассмотрения обращения документы и информацию. По запросу апелляционной комиссии саморегулируемая организация кадастровых инженеров проводит экспертизу представленных на государственную регистрацию (кадастровый учет) документов на предмет наличия в них допущенных кадастровым инженером ошибок. В заседании комиссии вправе принять участие заинтересованные лица, которые извещаются о времени и месте рассмотрения заявления.

Признание апелляционной комиссией оспариваемого решения обоснованным влечет принятие решения об отклонении заявления, при признании жалобы обоснованной она подлежит удовлетворению, о чем извещается регистрирующий орган посредством направления соответствующего решения. Срок принятия решения по заявлению об обжаловании решения о приостановлении должен составлять не более 30 дней со дня его регистрации, возможность его продления не предусмотрена.

Согласно сводным статистическим данным, размещенным на сайте Росреестра, апелляционными комиссиями по субъектам Российской Федерации за

период с 05.04.2017 по 27.11.2020 было рассмотрено 25 884 заявления об обжаловании решений о приостановлении, тогда как по состоянию на 07.02.2020 таких заявлений было 20 972, что, безусловно, указывает на значимость рассматриваемого института для защиты гражданских прав<sup>372</sup>.

Следует отметить, что многие законодательные акты, предусматривая возможность обжалования решений, действий (бездействия) административно-публичных органов в административном порядке<sup>373</sup>, не устанавливают порядок рассмотрения подобных жалоб. В таких случаях вопросы досудебного (внесудебного) обжалования регламентируются отдельной главой административного регламента предоставления соответствующей государственной (муниципальной) услуги<sup>374</sup>, содержание которой в целом основано на положениях главы 2.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>375</sup> и принятого в его исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 16.08.2012 № 840<sup>376</sup>. Ранее регулирование порядка разрешения жалоб на решения, действия (бездействия) административно-публичных органов осуществлялось также административными регламентами предоставления соответствующей публичной юридической услуги, но в соответствии с Законом

---

<sup>372</sup> Справочная информация о принятых решениях апелляционных комиссий по субъектам Российской Федерации, созданных при органе регистрации прав по состоянию на 07.02.2020, 27.11.2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/apellyatsionnye-komissii/> (дата обращения 15.12.2020).

<sup>373</sup> См., например: статья 22 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; статья 20 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»; статья 14 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

<sup>374</sup> См., например: приказ Минздрава России от 07.07.2015 № 419н «Об утверждении Административного регламента по предоставлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственной услуги по лицензированию фармацевтической деятельности (за исключением деятельности, осуществляющей организациами оптовой торговли лекарственными средствами для медицинского применения и аптечными организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, государственным академиям наук)» (зарег. в Минюсте России 11.08.2015 № 38460) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71162012/> (дата обращения: 15.12.2020); постановление Администрации города Кирова от 26.10.2018 № 2805-п «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства на территории муниципального образования» // Газета «Наш Город». 2018. № 102(1156).

<sup>375</sup> Российская газета. 2010. № 168.

<sup>376</sup> Российская газета. 2012. № 192.

№ 59-ФЗ<sup>377</sup>, что, безусловно, не учитывало специфики отношений, возникающих по поводу реализации гражданских прав.

В целом назначение административной (внесудебной) процедуры обжалования решений, действий (бездействия) административно-публичных органов состоит в стимулировании участвующих в административном производстве субъектов к разрешению споров внутри системы соответствующих органов, в расширении для граждан и организаций возможностей в оперативной реализации гражданских прав и законных интересов, в бесплатной защите прав, а также в снижении судебной нагрузки.

Важность формирования системы досудебного обжалования, создания внутренней апелляции по соблюдению законодательства должностными лицами, учитывая то обстоятельство, что одной судебной системе не справиться с задачами защиты нарушенного права, и подчеркивая, что суд должен присутствовать лишь на заключительной стадии конфликта, неоднократно отмечал В.Ф. Яковлев<sup>378</sup>.

Представляется, что такой подход способствует более ответственному отношению административно-публичных органов и их должностных лиц к выполнению возложенных на них функций.

В этом отношении представляется необходимым рассмотреть вопрос о расширении перечня случаев предварительного административного обжалования субъектами предпринимательской деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) административно-публичных органов, которое является обязательным условием для обращения указанных субъектов в арбитражный суд за защитой (обязательный досудебный порядок). В частности, ввиду того что регистрирующие органы при рассмотрении жалоб на решения об отказе в государственной регистрации наработали достаточный опыт, возможно

<sup>377</sup> См., например: приказ Ростехнадзора от 12.12.2012 № 714 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов» (зарег. в Минюсте России 16.05.2013 № 28432) (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 26.

<sup>378</sup> См.: Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012. С. 218, 230-231.

распространение такого досудебного порядка обжалования в отношении иных решений данных органов.

Следует отметить, что определенная работа в этом направлении государством уже начата. Так, постановлением Правительства РФ от 24.07.2020 № 1108 принято решение о проведении на территории Российской Федерации в период с 17.08.2020 по 30.06.2021 эксперимента по досудебному обжалованию решений ряда контрольно-надзорных органов (МЧС России, Росздравнадзор и Ростехнадзор, с 05.12.2020 перечень органов расширен до 18), действий (бездействия) их должностных лиц<sup>379</sup>.

Согласно указанному постановлению под досудебным обжалованием понимается осуществляемая органом, уполномоченным на рассмотрение жалобы контролируемого лица, процедура разрешения спора с контролируемым лицом; жалоба – обращение контролируемых лиц о восстановлении или защите нарушенных, по их мнению, прав. Жалоба может быть подана в связи с осуществлением контрольно-надзорными органами отдельных видов федерального государственного контроля (надзора) (например, федерального государственного пожарного надзора; федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств; федерального государственного надзора в области промышленной безопасности). Подача жалобы осуществляется добровольно через личный кабинет на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций). Примечательно, что в жалобе может содержаться ходатайство о приостановлении исполнения обжалуемого решения контрольно-надзорного органа. Итогом рассмотрения жалобы является принятие одного из следующих решений: об оставлении жалобы без удовлетворения; отмене обжалуемого решения полностью либо в части; отмене обжалуемого решения полностью и принятии нового решения; признании действий (бездействия) должностных лиц незаконными и вынесении решения по существу. Следует обратить внимание на то, что утвержденный названным постановлением порядок досудебного обжалования актов контрольно-надзорных органов не

---

<sup>379</sup> Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ч. 2. Ст. 5186.

содержит срока, в течение которого последними должно быть принято решение по жалобе (срок (2 рабочих дня) установлен только применительно к рассмотрению ходатайств о приостановлении обжалуемых актов). Должно ли быть принято решение по жалобе в установленный Законом № 59-ФЗ срок, либо подлежат применению иные сроки, остается неясным, что, как представляется, не соотносится с принципом эффективной защиты прав и делает участие в таком эксперименте не совсем привлекательным.

Исследование вопросов административно-правового разрешения споров, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, показало, что первоначально такой опыт возник в сфере применения антимонопольного законодательства, законодательства Российской Федерации о рекламе<sup>380</sup>, а затем был распространен на сферу государственных и муниципальных закупок<sup>381</sup>, закупок товаров (работ, услуг) отдельными видами юридических лиц<sup>382</sup>.

Следует указать, что процедуры разрешения названных споров не имеют существенных (принципиальных) отличий друг от друга: основанием для возбуждения таких административных производств являются, в том числе, обращения физических лиц и организаций относительно нарушения требований перечисленных видов законодательства; для разрешения споров антимонопольный орган формирует комиссию, выступающую в качестве административного арбитра; в заседаниях комиссии принимают участие заинтересованные лица с правом представления пояснений и документов. Применительно к спорам в сфере государственных и муниципальных закупок, при закупках отдельными видами юридических лиц законодателем установлены более сокращенные сроки их рассмотрения, что обусловлено необходимостью соблюдения интересов заказчиков в скорейшем удовлетворении потребностей в соответствующих товарах, работах, услугах.

<sup>380</sup> Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (глава 5) // Российская газета. 2006. № 51.

<sup>381</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (глава 6) // Российская газета. 2013. № 80.

<sup>382</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (статья 3) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30. Ч. 1. Ст. 4571.

Остановимся подробнее на производстве по жалобам (заявлениям) на действия (бездействие) хозяйствующих и иных субъектов, связанным с нарушением антимонопольных запретов. Полномочия антимонопольного органа в данной части основаны на положениях пунктов 1, 2, 4.2, 5, 11 части 1 статьи 23, статьи 18.1, главы 9 Закона о защите конкуренции.

К лицам, участвующим в деле о нарушении антимонопольного законодательства, отнесены заявитель (лицо, подавшее заявление; государственный орган, орган местного самоуправления, направившие материалы); ответчик (лицо, в отношении которого подано заявление, направлены материалы); заинтересованные лица (лица, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с рассмотрением дела).

Производство по рассмотрению антимонопольным органом жалоб (заявлений) схоже с арбитражным производством. Как и в арбитражном процессе, при административном обжаловании применяются институты извещения, отвода, отложения и приостановления рассмотрения дела, возможно объявление перерыва в заседании комиссии, установлен порядок объединения и выделения дел, основания прекращения рассмотрения дела, определен порядок раскрытия доказательств, предусмотрено ведение протокола заседания комиссии, заседание комиссии может быть открытым либо закрытым.

По итогам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства комиссией принимается решение (объявляется его резолютивная часть), ответчику (нарушителю антимонопольного запрета) выдается обязательное для исполнения предписание.

Необходимо заметить, что антимонопольному органу неподведомственны дела о нарушении гражданского, жилищного законодательства, а также споры, связанные с защитой прав потребителей, если при этом не нарушаются установленные антиконкурентным законодательством запреты. Принимая меры

по прекращению нарушения и обеспечению условий конкуренции, антимонопольный орган не вправе разрешать гражданско-правовые споры<sup>383</sup>.

Общеизвестно, что субъекту принадлежит право выбора порядка способа защиты нарушенного или оспариваемого права (административное или судебное обжалование). Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ разъяснил, что законодательство о защите конкуренции не содержит указаний на то, что защита гражданских прав в административном порядке исключается при наличии возможности обратиться в арбитражный суд или, наоборот, является обязательным условием обращения лиц, чьи права нарушены, в суд<sup>384</sup>.

В то же время в судебно-арбитражной практике встречаются различные подходы к решению вопроса об определении подведомственности заявлений о признании хозяйствующего субъекта нарушившим требования антимонопольного законодательства.

Так, Общество обратилось в арбитражный суд с иском о признании Предприятия нарушившим статью 10 ГК РФ, пункты 1, 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, просило обязать ответчика прекратить соответствующее нарушение. Прекращая производство по делу, суд указал, что действующее законодательство не относит к подведомственности арбитражного суда вопросы признания хозяйствующего субъекта злоупотребляющим своим доминирующим положением на товарном рынке и требования о прекращении соответствующего злоупотребления. Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства, проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта

<sup>383</sup> См.: пункт 5 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2008. № 8.

<sup>384</sup> См.: Там же (пункт 20).

отнесено к компетенции ФАС России<sup>385</sup>. К аналогичным выводам пришел арбитражный суд и по другому делу<sup>386</sup>.

Между тем в других делах требования хозяйствующих субъектов о признании иного юридического лица злоупотребившим доминирующим положением<sup>387</sup>, о признании действий ответчика недобросовестной конкуренцией по отношению к истцу<sup>388</sup>, о признании действий хозяйствующего субъекта нарушающими положения статьи 10 Закона о защите конкуренции<sup>389</sup> были рассмотрены арбитражными судами по существу. Суды исходили из того, что полномочия ФАС России по применению антимонопольного законодательства, в том числе по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта на товарном рынке, не являются исключительными; рассматривая спор, суд обязан применять антимонопольное законодательство, в том числе нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта на товарном рынке.

Представляется очевидным, что изложенные правовые подходы свидетельствуют об отсутствии определенности в праве и требуют ее установления. По мнению автора, решение указанного вопроса строится на основе конституционного принципа разделения властей, что предполагает недопустимость подмены одним органом компетенции другого органа. Органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, является ФАС России, полномочия которой в этой сфере обладают признаком исключительности.

<sup>385</sup> Определение Арбитражного суда Ивановской области от 20.11.2017 по делу № А17-4512/2017, оставленное без изменения постановлениями Второго арбитражного апелляционного суда от 24.01.2018 и Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26.04.2018 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/80f02810-fb92-4d1c-9b6d-4583426de815> (дата обращения: 15.12.2020).

<sup>386</sup> См.: постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.05.2016 по делу № А54-6804/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS020&n=50792#08348643258700825> (дата обращения: 15.12.2020).

<sup>387</sup> Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21.06.2016 по делу № А68-4348/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ACN&n=97813#024429758640749788> (дата обращения: 15.12.2020).

<sup>388</sup> Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.06.2017 по делу № А43-14774/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=78913#05126454666966023> (дата обращения: 15.12.2020).

<sup>389</sup> Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 24.04.2014 по делу № А75-2824/2013 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS008&n=53307#0028572331461462097> (дата обращения: 15.12.2020).

Полномочия антимонопольного органа по защите прав хозяйствующих субъектов не ограничиваются исключительно перечисленными выше сферами. После упразднения Федеральной службы по тарифам<sup>390</sup> к компетенции ФАС России отнесены вопросы по досудебному рассмотрению споров и разногласий, связанных с установлением или применением цен (тарифов) в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также в сфере деятельности субъектов естественных монополий, порядок рассмотрения которых установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2018 № 533<sup>391</sup>.

Применительно к указанной сфере исчерпывающий перечень категорий споров и разногласий, подлежащих рассмотрению антимонопольным органом во внедосудебном порядке, определен в пункте 1 данного постановления.

Основанием для рассмотрения ФАС России спора служит заявление о рассмотрении спора (разногласий) по соответствующей форме, данное заявление может быть подано в течение 3 месяцев со дня, когда лицо, подающее заявление, узнало или должно было узнать о нарушении своих прав. Направляя заявление, заявитель должен описать нарушение законодательства в области тарифного регулирования с указанием обстоятельств, на которых основаны требования, и ссылками на законодательство, а также обосновать свое требование к ответчику.

Следует обратить внимание на необходимость предварительной, до обращения в ФАС России с заявлением о рассмотрении спора в области регулируемых цен (тарифов), уплаты заинтересованным лицом государственной пошлины за принятие решения антимонопольным органом, что в некоторой степени сближает рассматриваемую процедуру с судопроизводством.

По аналогии с арбитражным процессом антимонопольный орган при поступлении заявления принимает одно из следующих решений: о принятии

<sup>390</sup> Федеральная служба по тарифам упразднена в 2015 году. См.: Приказ Президента РФ от 21.07.2015 № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4571.

<sup>391</sup> Постановление Правительства РФ от 30.04.2018 № 533 «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 09.01.2009 № 14 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 19. Ст. 2755.

заявления к рассмотрению, об отказе в рассмотрении заявления или об оставлении заявления без движения. Срок принятия соответствующего решения составляет 10 календарных дней со дня регистрации заявления.

Срок рассмотрения споров в области тарифного регулирования и цен составляет 90 календарных дней со дня принятия заявления к рассмотрению с возможностью последующего продления при недостаточности сведений и (или) отсутствии документов, позволяющих разрешить спор по существу, на срок, не превышающий 30 календарных дней.

Процедура рассмотрения споров и разногласий, связанных с установлением или применением цен (тарифов) в сфере жилищно-коммунального хозяйства и в области естественных монополий, в том числе формы заявлений о рассмотрении споров (разногласий) и решения комиссии, определены приказом ФАС России от 19.06.2018 № 827/18<sup>392</sup>.

Для целей рассмотрения указанных споров и разногласий создается комиссия в количестве не менее пяти человек, состав которой утверждается приказом руководителя ФАС России. Дело рассматривается в присутствии сторон, которые заблаговременно (не менее чем за пять календарных дней) уведомляются о времени и месте рассмотрения спора. В отсутствие сторон спор подлежит рассмотрению при наличии сведений об их извещении.

При рассмотрении спора стороны вправе давать объяснения, представлять документы и иные данные, которые могут иметь юридическое значение по существу дела. Бремя опровержения указанных в заявлении требований и доводов возложено на ответчика, который представляет отзыв на заявление со ссылками на законодательство и доказательства, обосновывающие возражения.

Кроме сторон в рассмотрении перечисленных досудебных споров вправе принять участие федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному

---

<sup>392</sup> Приказ ФАС России от 19.06.2018 № 827/18 «Об утверждении регламента деятельности Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению (урегулированию) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов), форм заявлений и решения о рассмотрении указанных споров» (зарег. в Минюсте России 10.08.2018 № 51855) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_304698/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304698/) (дата обращения: 20.08.2020).

правовому регулированию в топливно-энергетическом комплексе, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, транспорта (с учетом предмета спора).

По итогам рассмотрения спора комиссия ФАС России принимает решение об удовлетворении требований, указанных в заявлении (полностью или частично), или об отказе в удовлетворении требований. Рассмотрение спора может быть также прекращено. При этом в случае выявления в ходе рассмотрения спора нарушений законодательства о государственном регулировании цен (тарифов) (в том числе не связанных с требованиями заявителя) антимонопольный орган принимает решение с учетом всех выявленных нарушений, копия которого направляется сторонам и подлежит обязательному исполнению в течение одного месяца (по общему правилу). Решение, принятое антимонопольным органом, может быть обжаловано заинтересованным лицом в судебном порядке.

Анализ практики административного порядка рассмотрения споров между органами исполнительной власти и регулируемыми субъектами при установлении (и применении) регулируемых цен (тарифов) свидетельствует о востребованности данного института для целей защиты прав и законных интересов последних<sup>393</sup>.

Административный порядок обжалования установлен по спорам об определении кадастровой стоимости, рассмотрение которых регламентировано положениями статьи 24.18 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности)<sup>394</sup>, статьи 22 Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке»<sup>395</sup> (далее – Закон № 237-ФЗ).

Необходимо обратить внимание на то, что предусмотренный Законом об оценочной деятельности порядок обращения в комиссию для юридических лиц,

<sup>393</sup> Согласно данным доклада по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с разъяснением (утв. ФАС России), ФАС России за 2016 год рассмотрено 452 заявления, из них: в сфере электроэнергетики – 94 (27 из которых удовлетворены/частично удовлетворены); в сфере теплоснабжения – 197 (44 из которых удовлетворены/частично удовлетворены); в сфере водоснабжения и водоотведения – 122 (30 из которых удовлетворены/частично удовлетворены); в сфере пригородных железнодорожных перевозок – 35 (14 из которых удовлетворены/частично удовлетворены); в сфере твердых бытовых отходов – 1 [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/documents/590333> (дата обращения: 20.08.2020).

<sup>394</sup> Российская газета. 1998. № 148-149.

<sup>395</sup> Российская газета. 2016. № 146.

органов государственной власти и органов местного самоуправления является обязательным, представляя собой досудебный порядок урегулирования спора<sup>396</sup>.

Обжалование организациями результатов определения кадастровой стоимости возможно в ситуации, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности этих лиц.

Для рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости на территории субъекта Российской Федерации при территориальном органе Росреестра создается комиссия (постоянно действующий орган), порядок ее создания и работы установлен приказом Минэкономразвития России от 04.05.2012 № 26<sup>397</sup>.

Срок рассмотрения заявления о пересмотре кадастровой стоимости составляет один месяц с даты его поступления. На комиссию возложена обязанность направить уведомление о поступлении данного заявления и принятии его к рассмотрению с указанием даты его рассмотрения в орган местного самоуправления, на территории которого расположен объект недвижимости, результаты определения кадастровой стоимости которого оспариваются, и лицу, обладающему правом на такой объект недвижимости. Срок направления уведомления – 7 дней с даты поступления заявления.

По результатам рассмотрения заявления комиссия принимает одно из следующих решений: о пересмотре кадастровой стоимости, если при ее определении использовались недостоверные сведения; об установлении кадастровой стоимости в размере рыночной; об отклонении заявления (абзацы 22, 24 статьи 24.18 Закона об оценочной деятельности).

Следует отметить, что при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в суде решение комиссии не является предметом

<sup>396</sup> Именно в таком ключе судебной практикой было истолковано положение абзаца первого статьи 24.18 Закона об оценочной деятельности. См.: пункт 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» // Российская газета. 2015. № 150.

<sup>397</sup> Приказ Минэкономразвития России от 04.05.2012 № 263 «Об утверждении Порядка создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 22.02.2011 № 69 «Об утверждении Типовых требований к порядку создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости» (зарег. в Минюсте России 01.06.2012 № 24426) // Российская газета. № 2012. № 177.

судебного рассмотрения. При этом законодательством четко определены случаи обращения юридических лиц в суд: отклонение комиссией заявления о пересмотре кадастровой стоимости; нерассмотрение заявления комиссией в течение месяца с даты его поступления.

Данные о деятельности комиссий за период с 2015 по 2019 год и за десять месяцев 2020 года, несмотря на наметившуюся в 2018 году тенденцию к снижению общего числа заявлений, свидетельствуют о повышенной значимости этого института для целей защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов. В частности, в 2015 году на рассмотрение комиссий поступило 31 277 заявлений о пересмотре результатов определения кадастровой стоимости в отношении 64 413 объектов недвижимости, из них юридическими лицами подано 21 520 заявлений; в 2016 – 60 288 заявлений в отношении 127 744 объектов недвижимости, из них хозяйствующими субъектами – 37 207 заявлений; в 2017 – 77 329 заявлений в отношении 158 378 объектов недвижимости, из них юридическими лицами – 43 630 заявлений; в 2018 – 50 988 заявлений в отношении 89 475 объектов недвижимости, из них юридическими лицами – 25 517 заявлений; в 2019 году – 41 594 заявления в отношении 68 997 объектов недвижимости, из них юридическими лицами – 20 012 заявлений; за десять месяцев 2020 года поступило 17 203 заявления в отношении 26 317 объектов недвижимости, из них юридическими лицами было подано 8 748 заявлений<sup>398</sup>.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1248, пунктом 2 статьи 1406 ГК РФ Палата по патентным спорам рассматривает дела о защите прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации.

Правила подачи возражений и заявлений и их рассмотрения в Палате по патентным спорам утверждены приказом Роспатента от 22.04.2003 № 56<sup>399</sup>.

Возражения или заявления рассматриваются коллегиально на заседании Палаты по патентным спорам в составе не менее трех ее членов, при этом состав

<sup>398</sup> Информация о деятельности комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости приведена автором на основании данных, размещенных на официальном сайте Росреестра. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/kadastrovaya-otsenka/rassmotrenie-sporov-o-rezulatatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezulatatakh-opredeleniya-kadastrovoy-/> (дата обращения: 19.12.2020).

<sup>399</sup> Российская газета. 2003. № 95.

коллегии должен быть неизменен, в случае замены какого-либо члена рассмотрение дела производится сначала (по сути, как в судебном процессе).

В ходе рассмотрения дела вправе принять участие лицо, подавшее возражение (заявление), а также обладатели прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, которые также дают пояснения относительно обстоятельств дела, отвечают на вопросы коллегии. После завершения рассмотрения возражения или заявления по существу коллегия Палаты по патентным спорам посредством закрытого совещания ее членов простым большинством голосов (при равенстве голосов голос председательствующего на заседании коллегии решающий) принимает решение, резолютивная часть которого подлежит оглашению председательствующим. В частности, по итогам рассмотрения возражения (заявления) принимается решение об их удовлетворении, отказе в их удовлетворении, о прекращении производства. Так, например, результатом рассмотрения возражения (заявления) может стать досрочное прекращение правовой охраны товарного знака, отмена решения о выдаче патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец. Для решения, принимаемого коллегией по патентным спорам, характерно то, что данное решение подлежит утверждению руководителем федерального органа исполнительной власти по интеллектуальной собственности и вступает в силу с момента такого утверждения. Если решение не было утверждено, возражение (заявление) направляется на рассмотрение в ином составе коллегии.

В целом, характеризуя деятельность перечисленных административно-публичных органов по разрешению споров хозяйствующих субъектов, возникающих в сфере предпринимательства, необходимо признать ее необходимость для целей обеспечения оперативной досудебной защиты нарушенных гражданских прав, а также одновременно и публичных интересов.

Интересно отметить, что целесообразность системы внесудебного разрешения споров демонстрирует и зарубежный опыт. Так, в правовой системе США предусмотрено создание специализированных органов административной юстиции как квазисудебных органов (например, комиссия по безопасности

потребительских продуктов, агентство по защите окружающей среды, комиссия по междуштатной торговле, комиссия по ценным бумагам)<sup>400</sup>.

Вместе с тем применительно к отечественной правовой системе необходимо отметить наличие множества органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которые, несмотря на имеющуюся у них административную компетенцию, не обладают полномочиями по рассмотрению жалоб одних хозяйствующих субъектов на решения, действия (бездействие) других хозяйствующих субъектов.

Указанное замечание в полной мере касается вопросов деятельности органов государственного жилищного надзора<sup>401</sup>.

Анализ практики осуществления органами государственного жилищного надзора лицензионного контроля в сфере управления многоквартирными домами показывает, что в ходе такого контроля выявляются различные споры, возникающие между управляющими организациями, связанные с управлением многоквартирными домами. Такие споры, по мнению автора, вполне могут разрешаться не в судебном, а в административном порядке соответствующими жилищными инспекциями.

К числу подлежащих рассмотрению органами государственного жилищного надзора споров можно отнести споры об обязанности передать техническую документацию на многоквартирный дом, рассматриваемые в настоящее время арбитражными судами<sup>402</sup>. Требование основано на положениях части 3 статьи 161,

<sup>400</sup> Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / А.Б. Зеленцов, В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко и др.; отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М., 2015 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/57234850/> (дата обращения: 19.12.2020).

<sup>401</sup> По данным только Государственной жилищной инспекции Кировской области, в 2019 году в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей инспекцией при рассмотрении поступивших обращений проведено 3 416 внеплановых проверок. См.: доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2019 год. [Электронный ресурс]. URL: <https://gji.kirovreg.ru/about/plans-and-results/results-work/> (дата обращения: 19.12.2020).

<sup>402</sup> См.: постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2019 по делу № А19-27153/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS004&n=78017#06486122225760245> (дата обращения: 20.12.2020); постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.09.2019 по делу № А50-5824/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS017&n=225195#048665350566749077> (дата обращения: 20.12.2020); постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 06.05.2019 по делу № А57-8351/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=APV&n=175152#02161188278263102> (дата обращения: 20.12.2020).

части 10 статьи 162 ЖК РФ. Данная категория дел не характеризуется особой сложностью. Спор, как правило, состоит в неисполнении предыдущей управляющей компанией обязанности по передаче технической документации на многоквартирный дом, в отношении которого заявляющее о необходимости передачи документации на дом лицо выбрано в качестве управляющей организации. В качестве уполномоченной либо обязанной стороны может быть и товарищество собственников жилья, и потребительский кооператив.

В рамках дела выяснению подлежат факты того, было ли надлежащим образом исполнено предыдущей управляющей компанией обязательство по возврату уполномоченному лицу технической документации, необходимой для управления домом, после прекращения с ней договора управления, не была ли техническая документация утрачена и есть ли необходимость в ее восстановлении.

С точки зрения автора, имеющихся в арсенале жилищной инспекции мер административно-правового воздействия достаточно для того, чтобы выяснить указанные обстоятельства и понудить уклоняющуюся от исполнения обязанности организацию к передаче технической документации. Объективная потребность в разрешении таких споров арбитражным судом отсутствует. Диссертант считает, что органы государственного жилищного надзора также могли бы рассматривать споры о праве управления многоквартирным домом в ситуации выставления собственникам помещений «двойных квитанций», когда за один жилой дом «воюют» две управляющие организации.

Такое предложение небезосновательно. Вопрос о том, кому принадлежит право управления многоквартирным домом, встает перед жилищной инспекцией при включении сведений о многоквартирном доме в реестр лицензий субъекта Российской Федерации по обращению управляющей организации<sup>403</sup>. В спорной ситуации инспекция приостанавливает процедуру внесения изменений в реестр и запрашивает необходимые материалы и информацию у обоих лицензиатов. По

<sup>403</sup> См.: приказ Минстроя России от 25.12.2015 № 938/пр «Об утверждении порядка и сроков внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации» (зарег. в Минюсте России 08.04.2016 № 41716) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 22.

итогам рассмотрения представленных документов государственная жилищная инспекция принимает соответствующее решение. Иными словами, орган государственного жилищного надзора, по существу, разрешает спор, возникший между двумя субъектами предпринимательской деятельности, связанной с управлением многоквартирными домами.

Указанный вопрос разрешается жилищной инспекцией и при проведении проверки по обращениям собственников помещений в многоквартирном доме или считающей себя управляющей компанией организации, указывающими на выставление собственникам «двойных» квитанций на оплату жилищно-коммунальных услуг<sup>404</sup>.

Таким образом, государственная жилищная инспекция достаточно компетентна при решении вопроса о наличии либо отсутствии правовых оснований для управления многоквартирным домом.

Вместе с тем разрешение поставленного вопроса в рамках проверки, проводимой в отношении одной из претендующих на управление многоквартирным домом организаций, очевидно, затрагивает права и законные интересы иной организации, также претендующей на управление домом. Проведение параллельных проверок в отношении конкурирующих управляющих организаций также не способствует объективному разрешению спора. В связи с этим представляется необходимым рассматривать указанную категорию споров посредством организации квазисудебного процесса, при котором орган государственного жилищного надзора действует как арбитр.

Органы государственного жилищного надзора могли бы также разрешать вопросы о возврате неизрасходованных за период управления многоквартирным

---

<sup>404</sup> См., например: постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22.05.2018 по делу № А28-14714/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=86374#03769400850433471> (дата обращения: 20.12.2020); постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2019 по делу № А43-42286/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS001&n=87806#07092457162019574> (дата обращения: 20.12.2020); постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 05.04.2019 по делу № А28-2445/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=87484#05458040881334834> (дата обращения: 20.12.2020).

домом средств собственников помещений<sup>405</sup>. В таких ситуациях выяснению подлежат лишь сумма и правовые основания для удержания неизрасходованных денежных средств, с чем, по мнению диссертанта, успешно могут справиться и государственные жилищные инспекции.

Это лишь примерный перечень дел, которые могли бы рассматриваться инспекциями.

Положения, определяющие категории гражданско-правовых споров, разрешаемых органами государственного жилищного надзора в административном порядке, полномочия органов, виды принимаемых ими актов, сроки рассмотрения дела, а также права и обязанности сторон, должны быть закреплены в жилищном законодательстве. В этой связи предлагается внести необходимые дополнения в ЖК РФ, выделив в нем специальную главу, регламентирующую правила разрешения органами государственного жилищного надзора в административном порядке споров, возникающих между хозяйствующими субъектами, осуществляющими управление многоквартирными домами или оказывающими жилищно-коммунальные услуги. В данной главе следует систематизировать нормы, определяющие перечень споров, разрешаемых органами государственного жилищного надзора субъектов Российской Федерации, порядок возбуждения и рассмотрения соответствующих дел, виды, существо, порядок принятия и обжалования в суд решений по данным спорам.

Реализация этого предложения должна способствовать оперативному разрешению правовых споров предпринимателей в жилищно-коммунальной сфере и обеспечению восстановления их нарушенных гражданских прав.

Как показывает анализ административной правоприменительной деятельности других административно-публичных органов, осуществляющих

---

<sup>405</sup> См., например: постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 27.02.2019 по делу № А27-20695/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS007&n=135096#02335982784269135> (дата обращения: 20.12.2020); постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.07.2019 по делу № А55-14/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS011&n=155625#05266230993532195> (дата обращения: 20.12.2020); постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.08.2019 по делу № А59-4351/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ADV&n=110185#0998969437731291> (дата обращения: 20.12.2020).

функции государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности, многие из них также способны выступать в качестве административных внесудебных арбитров по разрешению возникающих в данной сфере споров, имеющих гражданско-правовую природу. Проиллюстрируем этот тезис на примерах из судебной практики.

Так, в одном из дел по обращению (жалобе) собственника земельного участка администрация городского округа, как орган муниципального земельного контроля, провела проверку соблюдения предпринимателем требований земельного законодательства при использовании последним принадлежащего заявителю жалобы земельного участка. Между заявителем жалобы (арендодателем) и предпринимателем (арендатором) был заключен договор аренды земельного участка (вид разрешенного использования – для ведения личного подсобного хозяйства), по которому арендатору предоставлено право возведения на участке некапитальных хозяйственных построек. При проведении проверки контролирующий орган установил, что спорный земельный участок расположен в территориальной зоне застройки индивидуальными жилыми домами, на земельном участке размещены торговый павильон и хозяйственный блок, имеющие признаки объектов капитального строительства. Постройки используются арендатором для осуществления предпринимательской деятельности. Установив указанные обстоятельства, уполномоченный орган пришел к выводу, что данная деятельность не соответствует установленному для участка виду разрешенного использования и целей его предоставления в аренду. По итогам проверки администрация в целях устранения допущенных нарушений в использовании спорного земельного участка на основании соответствующего акта произвела демонтаж размещенных на земельном участке объектов. Предприниматель обжаловал в арбитражный суд ненормативный правовой акт администрации городского округа и ее действия по демонтажу объектов. Судом в

удовлетворении требований предпринимателя было отказано, оспариваемые акты администрации признаны законными<sup>406</sup>.

В другом случае органом местного самоуправления, как органом, ответственным за выявление незаконно размещенных нестационарных объектов на территории города, по заявлению собственников смежных земельных участков был осуществлен осмотр спорного земельного участка. По итогам осмотра уполномоченным органом установлен факт незаконного размещения на земельном участке нестационарных объектов (железобетонные заборы и металлические ворота), препятствующих доступу к объектам обратившихся с заявлением лиц. По итогам проверки орган местного самоуправления направил в адрес собственника спорного земельного участка уведомление о демонтаже незаконно размещенных нестационарных объектов, которое было признано судом преждевременным, вынесенным при неполном исследовании всех юридически значимых обстоятельств<sup>407</sup>.

Направленность на защиту прав отдельных хозяйствующих субъектов наблюдается и по предписаниям иных органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Например, в одном из случаев группа компаний рынка международных авиаперевозок обратилась в федеральный орган государственного транспортного надзора с жалобой на одну из авиакомпаний. В обращении указывалось, что авиакомпания как перевозчик заключает с пассажирами прямые договоры перевозки по международным маршрутам вместо договора чартера и осуществления чартерных рейсов на регулярной основе при отсутствии допуска к выполнению международных регулярных перевозок. Такое поведение авиакомпании, как отметили авторы обращения, нарушает права иных участников рынка международных авиаперевозок, вынужденных исполнять нормы воздушного законодательства и международных договоров, неся дополнительные расходы (убытки). В ходе проведенной надзорным органом

<sup>406</sup> См.: постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.06.2019 по делу № А41-60586/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=322888#02952737712654534> (дата обращения: 25.12.2020).

<sup>407</sup> См.: постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2019 по делу № А76-41853/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS018&n=150057#031533416633521605> (дата обращения: 25.12.2020).

проверки все указанные в обращении факты нарушения воздушного законодательства нашли свое подтверждение. По итогам проверки уполномоченный орган выдал авиаперевозчику предписание, обязав последнего осуществлять полеты с получением допусков к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров, производить разовые (чартерные) перевозки на основании договора чартера. Законность требований предписания была подтверждена арбитражным судом<sup>408</sup>.

Иная ситуация наблюдалась по делам, где перевозчик обжаловал решения уполномоченного органа о прекращении действия свидетельств об осуществлении перевозок по маршрутам регулярных перевозок. Основанием для принятия указанных решений послужила поступившая от контрагента перевозчика по договору оказания услуг автостанции информация о том, что последний не выполняет рейсы по межмуниципальным маршрутам, на территорию автостанции не заезжает, – помимо того, что данная ситуация нарушает публичный порядок, затрагивая интересы неопределенного круга лиц (пассажиров), она также влечет за собой причинение убытков контрагенту. Суды признали незаконными оспариваемые решения надзорного органа по той причине, что уполномоченный орган в необходимой степени не осуществил проверку изложенных в обращении контрагента перевозчика фактов, послуживших основанием для их вынесения<sup>409</sup>.

На практике нередко обращения заказчиков строительства объектов капитального строительства в органы государственного строительного надзора о фактах нарушений нормативных требований и проектной документации при выполнении работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства становятся основанием для проведения проверок в

<sup>408</sup> См.: постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 22.04.2019 по делу № А40-23518/2018 // Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c64286ae-d474-41f2-95ac-198d23a359ab/dd93eb66-3e41-4f09-821b-191152552d92/A40-23518-2018\\_20180511\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c64286ae-d474-41f2-95ac-198d23a359ab/dd93eb66-3e41-4f09-821b-191152552d92/A40-23518-2018_20180511_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 25.12.2020).

<sup>409</sup> См.: постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 16.09.2019 по делу № А79-1152/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS001&n=95199#05491777460245735> (дата обращения: 25.12.2020); постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23.10.2019 по делу № А79-1150/2019 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=91228#02650346674949897> (дата обращения: 25.12.2020).

отношении застройщиков. По существу, в таких случаях обращения заказчиков строительства направлены на проверку компетентным органом качества выполняемых привлеченным по договору застройщиком строительно-монтажных работ, т.е. надлежащего исполнения последним своих договорных обязательств. Так, например, заказчики строительства в своих обращениях в органы государственного строительного надзора указывали на нарушение подрядчиком (застройщиком) положений заключенного договора и сроков завершения строительства и ввода объекта в эксплуатацию<sup>410</sup>, строительных норм и правил в процессе строительства, реконструкции объектов капитального строительства<sup>411</sup>, несоответствие выполняемых застройщиком работ требованиям проектной документации<sup>412</sup>. Такие обращения являлись основанием для проведения надзорным органом проверок и выдачи по их итогам соответствующих предписаний.

В других случаях обращения, содержащие сведения о нарушении застройщиком при выполнении строительных работ обязательных требований, поступают в органы государственного строительного надзора от не имеющих договорных отношений с застройщиком хозяйствующих субъектов. В качестве примера можно привести ситуацию, где компания инициировала проведение надзорным органом проверки в отношении застройщика, выполняющего работы по устройству котлована, негативно влиявшего на фундамент близстоящего здания, принадлежащего компании. Надзорный орган выдал застройщику предписание с требованием выполнить засыпку котлована грунтом с уплотнением для предотвращения негативного влияния на конструкции близстоящих зданий,

<sup>410</sup> См.: постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2017 по делу № А67-3874/2016 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS007&n=107416#026669387874383976> (дата обращения: 25.12.2020).

<sup>411</sup> См.: постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 29.08.2019 по делу № А75-17297/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS008&n=114486#09723148003299957> (дата обращения: 25.12.2020); постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 20.03.2019 по делу № А75-16461/2018 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS008&n=114486#09723148003299957> (дата обращения: 25.12.2020); постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2014 по делу № А03-9527/2013 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS007&n=64476#07894496349666669> (дата обращения: 25.12.2020).

<sup>412</sup> См.: постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.12.2017 по делу № А12-21582/2017 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS012&n=98905#046689609394871234> (дата обращения: 25.12.2020).

законность которого была подтверждена в судебном порядке<sup>413</sup>. Аналогичные по обстоятельствам инициирования проверок в отношении застройщиков и выдачи предписаний случаи имели место и по другим делам<sup>414</sup>.

По мнению автора настоящей работы, органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора и государственного ветеринарного надзора также способны осуществлять деятельность по обеспечению защиты прав предпринимателей в процессе их хозяйственной деятельности, рассматривая жалобы на нарушения требований к качеству производимой и (или) поставляемой пищевой продукции. Представляется показательным в этом отношении дело, где в надзорный орган поступило обращение торгового предприятия, в котором сообщалось о проведении последним в принадлежащем ему продовольственном магазине отбора проб находящейся на реализации пищевой продукции в рамках пищевого мониторинга и обнаружении фактов реализации некачественной пищевой продукции. В ходе рассмотрения обращения уполномоченным органом было установлено наличие в сырьевом составе отобранный в магазине заявителя жалобы пробы колбасного изделия (колбаса вареная «Говяжья») ДНК свиньи, информация о чем отсутствовала в маркировке производителя этой продукции. По итогам контрольных мероприятий в отношении производителя спорного колбасного изделия надзорным органом были приняты меры, направленные на устранение выявленных нарушений и предупреждение их совершения<sup>415</sup>.

<sup>413</sup> См.: постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 16.10.2008 по делу № А73-6205/2008 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS006&n=31756#04339623937929391> (дата обращения: 25.12.2020).

<sup>414</sup> См.: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06.06.2016 по делу № А50-11253/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AUR&n=172140#08206989521637704> (дата обращения: 25.12.2020); постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.04.2015 по делу № А56-35056/2014 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASZ&n=169248#05693341519254904> (дата обращения: 25.12.2020); постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.09.2015 по делу № А07-14361/2014 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS018&n=89153#007742682663296496> (дата обращения: 25.12.2020); постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.02.2011 по делу № А57-13496/2010 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS012&n=11490#037661086441594915> (дата обращения: 25.12.2020).

<sup>415</sup> См.: 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\\_apellacionnoj\\_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_apellacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 25.12.2020).

С учетом изложенного отметим, что в число административно-публичных органов, которым может быть предоставлено право рассмотрения жалоб одних хозяйствующих субъектов на решения, действия (бездействие) других хозяйствующих субъектов по различным вопросам и противоречиям, возникающим, в том числе, в ходе исполнения договоров и в иных случаях, с нашей точки зрения, следовало бы включить:

- органы государственного жилищного надзора (в части рассмотрения жалоб конкурирующих организаций, управляющих многоквартирными домами, и ресурсоснабжающих организаций);
- органы государственного и муниципального земельного контроля (в части рассмотрения жалоб на действия других лиц по созданию препятствий в землепользовании и нарушению земельного законодательства);
- органы государственного транспортного надзора (в части рассмотрения жалоб конкурирующих пассажирских перевозчиков на создание препятствий в осуществлении перевозочной деятельности и нарушение транспортного законодательства);
- органы государственного строительного надзора (в части рассмотрения жалоб на нарушения требований к качеству и безопасности выполняемых строительно-монтажных работ);
- органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора и государственного ветеринарного надзора (в части рассмотрения жалоб на нарушения требований к качеству и безопасности производимой и (или) поставляемой пищевой продукции).

Перечисленные контрольно-надзорные органы в процессе реализации имеющейся у них административной компетенции смогут одновременно обеспечивать как соблюдение лицами, осуществляющими в соответствующей сфере предпринимательскую деятельность, обязательных публичных требований, так и административную защиту их гражданских прав от нарушений со стороны других хозяйствующих субъектов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Гарантированное Конституцией Российской Федерации право на занятие предпринимательской деятельностью и тесно связанные с ним гражданские права, среди которых право на приобретение специальных гражданско-правовых статусов в предпринимательских отношениях, право на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности и совершение отдельных действий в сфере предпринимательской деятельности, право собственности на объекты недвижимости, объекты интеллектуальной собственности, используемые в ходе предпринимательской деятельности, право на пользование или управление отдельными объектами (водными объектами, нестационарными торговыми объектами, объектами наружной рекламы и т.п.), территориями (акваториями), участками недр в целях осуществления предпринимательской деятельности, право на использование в установленных законом случаях бюджетных денежных средств (субсидий) в целях осуществления предпринимательской деятельности, составляют необходимую основу экономического благополучия государства, что предполагает наличие действенных порядков их реализации и защиты.

При решении указанных вопросов не остается в стороне и административное право и процесс. Так, многие предпринимательские гражданские права требуют для своего воплощения в правовую действительность и защиты нормативно установленного властного вмешательства органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов посредством использования ими определенных административно-правовых способов воздействия на соответствующие отношения.

Применение внесудебных административно-правовых способов обеспечения реализации и защиты гражданских прав, связанных с предпринимательской деятельностью физических лиц и организаций, осуществляется в рамках действия административно-правовых порядков реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательства.

Система предусмотренных нормами административного и административно-процессуального права и применяемых в рамках определенных административных процедур административно-правовых способов воздействия на общественные отношения, складывающиеся между компетентными административно-публичными органами, с одной стороны, и физическими лицами и организациями, с другой, по поводу административного обеспечения приобретения и осуществления (использования) последними предоставленных гражданско-правовыми нормами гражданских прав в целях удовлетворения потребностей в систематическом извлечении прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг, образует административно-правовой порядок реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности.

К административно-правовым способам обеспечения реализации гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности необходимо относить:

1) государственную регистрацию субъектов предпринимательской деятельности (юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), прав на объекты недвижимого имущества (земельные участки, здания, помещения, сооружения), объектов интеллектуальной собственности (товарных знаков, наименований мест происхождения товаров, изобретений и т.п.), используемых в процессе предпринимательской деятельности, а также отдельных фактов, имеющих юридическое значение в сфере предпринимательства (регистрационный способ);

2) распорядительное – посредством прямого издания (принятия) индивидуальных административных актов – предоставление специальных гражданско-правовых статусов в сфере предпринимательской деятельности и отдельных объектов (земельных участков, мест размещения нестационарных торговых объектов, мест размещения рекламных конструкций и т.п.), а также

бюджетных денежных средств в целях их использования в предпринимательской деятельности, льгот и преференций;

3) разрешительное – посредством выдачи лицензий и иных специальных разрешений – предоставление специальных гражданских прав на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности, совершение отдельных видов действий, создание и использование отдельных объектов в сфере предпринимательства (объектов капитального строительства, многоквартирных жилых домов, участков недр и т.п.).

В целом перечисленные административно-правовые приемы (способы), посредством которых обеспечивается реализация заложенных в нормах гражданского законодательства гражданских прав, призваны либо установить определенные юридические факты, либо закрепить (подтвердить) правовой статус или состояние субъектов или объектов в сфере предпринимательства. При этом указанные средства могут иметь место в ситуациях установления или общих условий хозяйственной деятельности (например, государственная регистрация), или специальных условий такой деятельности (например, лицензирование, аттестация, аккредитация). Внешним официально-документальным выражением реализации гражданских прав в административном порядке выступает индивидуальный административно-правовой акт (административное решение) либо административное действие, посредством которых предоставляются такие права (правовой статус) и создаются необходимые условия для пользования ими.

Административно-правовой порядок защиты гражданских прав в сфере предпринимательства рассматривается как система предусмотренных нормами административного и административно-процессуального права и применяемых в рамках определенных административных процедур административно-правовых способов воздействия на общественные отношения, складывающиеся между компетентными административно-публичными органами, с одной стороны, и физическими лицами и организациями, с другой, по поводу обеспечения административной (внесудебной) защиты гражданских прав последних в сфере осуществляющей ими предпринимательской деятельности, нарушаемых иными

физическими лицами, организациями, административно-публичными органами или их должностными лицами.

Административно-правовыми способами обеспечения административной защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности следует считать:

1) административный контроль (надзор) и муниципальный контроль, направленные на обеспечение выявления и пресечения нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности, допускаемых иными хозяйствующими субъектами, и принятия мер по восстановлению их нарушенных прав;

2) рассмотрение в административном (внесудебном) порядке жалоб субъектов предпринимательской деятельности на правовые акты, действия (бездействие) административно-публичных органов и их должностных лиц, а также на решения, действия (бездействие) других участников данной деятельности и принятие административно-правовых мер, направленных на обеспечение восстановления нарушенных гражданских прав заявителей жалоб;

3) привлечение физических и юридических лиц, должностных лиц к административной ответственности за совершение административных правонарушений, нарушающих гражданские права физических лиц и организаций в сфере осуществления предпринимательской деятельности.

Представляется обоснованным положение о том, что там, где возможно применение альтернативных способов защиты, к числу которых относится и защита гражданских прав в административном (внесудебном) порядке, не должно происходить усиления роли судебной защиты, поскольку последняя является достаточно дорогостоящей и зачастую длительной процедурой. В связи с этим государство должно способствовать развитию внесудебного порядка защиты. В этом отношении возможно расширение числа способов и случаев, когда предварительное административное обжалование правовых актов, действий (бездействия) административно-публичных органов и их должностных лиц является обязательным условием для обращения потерпевшего в суд за защитой. Также следует расширить круг органов государственного контроля (надзора),

муниципального контроля, которым предоставлено право рассмотрения жалоб одних хозяйствующих субъектов на решения, действия (бездействие) других хозяйствующих субъектов.

С позиции автора настоящего исследования, надлежащее функционирование названных порядков, зависящее, в том числе, от компетентности обеспечивающих их органов и их должностных лиц, позволяет в незначительный промежуток времени, с минимальными временными и финансовыми затратами установить необходимую определенность в правовом состоянии хозяйствующих субъектов.

Указанное обуславливает обязанность законодателя уделять самое пристальное внимание вопросам административно-правового обеспечения реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности, а со стороны правоприменителя – обеспечить наличие единообразных правовых подходов при разрешении поступающих обращений (жалоб, заявлений).

По мнению автора, обозначенные в настоящей диссертации теоретические выводы и заключения, а также сформулированные практические рекомендации и предложения по внесению изменений в соответствующие законодательные акты могут способствовать совершенствованию правовой регламентации отношений в рассматриваемой области общественных отношений.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ****Нормативные правовые акты и иные официальные документы**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.07.2020.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Российская газета. – 2002. – № 137.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
4. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.
5. Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995 № 167-ФЗ // Российская газета. – 1995. – № 47. – Ст. 227.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ // Российская газета. – 2004. – № 290.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. – 1994. – № 238-239.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Российская газета. – 2006. – № 289.
9. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Российская газета. – 2005. – № 1.
10. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 256.
12. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // Российская газета. – 2006. – № 277.

13. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Российская газета. – 1998. – № 148-149.
14. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
15. Федеральный закон «О государственной регистрации юридических и индивидуальных предпринимателей» // Российская газета. – 2014. – № 163.
16. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета. – 2015. – № 156.
17. Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3594
18. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
19. Федеральный закон от 02.07.2013 № 153-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 2013. – № 145.
20. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Российская газета. – 1996. – № 27.
21. Федеральный закон от 03.08.1995 № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» // Российская газета. – 1995. – № 154.
22. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Российская газета. – 2011. – № 97.
23. Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33. – Ч. 1. – Ст. 3430.
24. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – 2013. – № 80.

25. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. – № 30. – Ч. 1. – Ст. 4571.

26. Федеральный закон от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2015. – № 225.

27. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – № 202.

28. Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2011. – № 278.

29. Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 28. – Ст. 2895.

30. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – № 254.

31. Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4850.

32. Федеральный закон от 08.12.2003 № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4850, 4851.

33. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // Российская газета. – 2006. – № 51.

34. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. – 2010. – № 168.

35. Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // Российская газета. – 1997. – №142.

36. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Российская газета. – 2004. – №284.

37. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3588.

38. Федеральный закон от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // Российская газета. – 1995. – №169.

39. Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Российская газета. – 1995. – № 231.

40. Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 30. – Ст. 3735.

41. Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» // Российская газета. – 2008. – № 140.

42. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. – 2006. – № 162.

43. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6249.

44. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Российская газета. – 2020. – № 171.

45. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Российская газета. – 2020. – № 171.
46. Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 48. – Ст. 6252.
47. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Российская газета. – 2002. – № 245.
48. Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // Российская газета. – 2013. – № 296.
49. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. – 2012. – № 303.
50. Федеральный закон от 31.12.2017 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2018. – № 1.
51. Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 13. – Ст. 1177.
52. Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // Российская газета. – 2010. – № 168.
53. Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Российская газета. – 2011. – № 278с.
54. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 3009. – Ст. 26.
55. Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1667.
56. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. – 2002. – № 6.
57. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

58. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3588.

59. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4006.

60. Федеральный закон от 03.07.2016 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27. – Ч. 2. – Ст. 4294.

61. Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. – 2009. – № 253.

62. Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» // Российская газета. – 2010. – № 78.

63. Федеральный закон от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27. – Ч. 1. – Ст. 4210.

64. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4017.

65. Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» // Российская газета. – 2018. – № 270.

66. Федеральный закон от 27.12.2018 № 546-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 2018. – № 295.

67. Закон Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. – 1992. – № 100.

68. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2222.

69. Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – № 6.

70. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 09.10.2013 № 67 «О техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>. (дата обращения: 28.08.2020).

71. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 03.03.2017 № 19 «О техническом регламенте Евразийского экономического союза «О безопасности химической продукции» [Электронный ресурс]// Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>. (дата обращения: 28.08.2020).

72. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 09.10.2013 № 68 «О техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности мяса и мясной продукции» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>. (дата обращения: 28.08.2020).

73. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 18.10.2016 № 162 «О техническом регламенте Евразийского экономического союза «О безопасности рыбы и рыбной продукции» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>. (дата обращения: 28.08.2020).

74. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2014 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2014. – № 50.

75. Приказ Президента Российской Федерации от 21.07.2015 № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 30. – Ст. 4571.

76. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2012 № 278 «О лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих) (за исключением случая, если эти источники используются в медицинской деятельности)» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 15. – Ст. 1791.

77. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2015 № 1416 «О государственной регистрации распоряжения исключительным правом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак, знак обслуживания, зарегистрированные топологию интегральной микросхемы, программу для ЭВМ, базу данных по договору и перехода исключительного права на указанные результаты интеллектуальной деятельности без договора» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1. – Часть 2. – Ст. 230.

78. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2018 № 533 «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 09.01.2009 № 14 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 19. – Ст. 2755.

79. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2010 № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 14. – Ст. 1916.

80. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 23. – Ст. 3008.

81. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.02.2015 № 184 «Об отнесении владельцев объектов электросетевого хозяйства к территориальным сетевым организациям» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1541.

82. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2009 № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 49. – Ч. 2. – Ст. 5978.

83. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.04.2007 № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе, и о проведении аукциона» // Российская газета. – 2007. – № 17.

84. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.03.2008 № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 11. Ч. 1. – Ст. 1088.

85. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.07.2015 № 693 «Об утверждении порядка предоставления из федерального бюджета субсидий на финансовое обеспечение затрат на создание и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры, а также на технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим сетям и газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям в рамках реализации инвестиционных проектов на территории Дальнего Востока» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29. – Ч. 2. – Ст. 4495.

86. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных

регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3369.

87. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Российская газета. – 2004. – № 219.

88. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 25. – Ст. 3052.

89. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.03.2012 № 218 «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности» // Российская газета. – 2012. – № 70.

90. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3348.

91. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 26. – Ст. 3526.

92. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.1998 № 1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 48. – Ст. 5938.

93. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2012 № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций,

предусмотренных частью 1.1 статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников» // Российская газета. – 2012. – № 192.

94. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.2020 № 1108 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31. – Ч. 2. – Ст. 5186.

95. Закон Кировской области от 04.12.2007 № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области» [Электронный ресурс] // URL: <http://docs.cntd.ru/document/973018673> (дата обращения: 10.04.2020).

96. Закон Кировской области от 11.11.2014 № 468-ЗО «О полномочиях органов государственной власти Кировской области и органов местного самоуправления Кировской области в сфере регулирования отношений, связанных с организацией розничных рынков, организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках в Кировской области» // Вести. Киров. – 2014. – № 104 (2091).

97. Закон Кировской области от 29.04.2013 № 283-ЗО «Об организации деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории Кировской области» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.zsko.ru/documents/docs/index.php?month=3&year=2021&ID=13275> (дата обращения: 10.04.2020).

98. Закон Республики Коми от 01.03.2011 № 18-РЗ «Об оленеводстве в Республике Коми» [Электронный ресурс] // URL: <http://docs.cntd.ru/document/895285992> (дата обращения: 10.04.2020).

99. Решение Кировской городской думы от 27.08.2008 № 19/41 «Об утверждении правил внешнего благоустройства в муниципальном образовании «Город Киров» [Электронный ресурс] // URL: <http://docs.cntd.ru/document/973020452> (дата обращения: 10.04.2020).

100. Постановление Правительства Кировской области от 25.06.2015 № 299-п «О предоставлении субсидии юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, объекты транспортной инфраструктуры которых расположены на территории Кировской области» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Кировской области. URL: <http://kirovreg.ru> (дата обращения: 03.03.2020).

101. Постановление Администрации города Кирова от 21.01.2019 № 91-п «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление права на размещение нестационарного торгового объекта на территории муниципального образования» // Газета «Наш город». – 2019. – № 5.

102. Постановление Администрации города Кирова от 26.10.2018 № 2805-п «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства на территории муниципального образования» // Газета «Наш Город». – 2018. – № 102(1156).

103. Постановление Госстандарта России от 30.12.1999 № 72 «Об утверждении общих правил по проведению аккредитации в Российской Федерации: зарегистрирован в Минюсте России 07.02.2000 № 2094 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2000. – № 9.

104. Приказ Минэкономразвития России от 04.05.2012 № 263 «Об утверждении Порядка создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости и признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 22.02.2011 № 69 «Об утверждении Типовых требований к порядку создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости»: зарегистрирован в Минюсте России 01.06.2012 № 24426 // Российская газета. – № 2012. – № 177.

105. Приказ Минэкономразвития России от 30.03.2016 № 193 «Об утверждении Положения о порядке формирования и работы апелляционной комиссии, созданной при органе регистрации прав, перечня и форм документов,

необходимых для обращения в апелляционную комиссию, а также документов, подготавливаемых в результате ее работы»: зарегистрирован в Минюсте России 28.07.2016 № 43022 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 35.

106. Приказ Минэкономразвития России от 25.05.2016 № 315 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по интеллектуальной собственности государственной услуги по государственной регистрации изобретения и выдаче патента на изобретение, его дубликата»: зарегистрирован в Минюсте России 14.07.2016 № 42843 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://consultant.ru/> (дата обращения: 02.09.2020).

107. Приказ Минздрава России от 07.07.2015 № 419н «Об утверждении Административного регламента по предоставлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственной услуги по лицензированию фармацевтической деятельности (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами для медицинского применения и аптечными организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, государственным академиям наук)»: зарегистрирован в Минюсте России 11.08.2015 № 38460 [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/71162012/> (дата обращения: 15.12.2020).

108. Приказ Минстроя России от 25.12.2015 № 938/пр «Об утверждении порядка и сроков внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации»: зарегистрирован в Минюсте России 08.04.2016 № 41716 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 22.

109. Приказ Ростехнадзора от 25.11.2016 № 495 «Об утверждении Требований к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов»: зарегистрирован в Минюсте России 22.02.2017 №

457 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

110. Приказ Ростехнадзора от 12.12.2012 № 714 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов»: зарегистрирован в Минюсте России 16.05.2013 № 28432 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 26.

111. Приказ ФАС России от 19.06.2018 № 827/18 «Об утверждении регламента деятельности Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению (урегулированию) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением цен (тарифов), форм заявлений и решения о рассмотрении указанных споров»: зарегистрирован в Минюсте России 10.08.2018 № 51855 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_304698/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304698/) (дата обращения: 20.08.2020).

112. Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 340 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации»: зарегистрирован в Минюсте России 18.06.2012 № 24593 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 45.

113. Приказ ФАС России от 07.04.2016 № 422/16 «О порядке работы коллегиальных органов Федеральной антимонопольной службы»: зарегистрирован в Минюсте России 01.07.2016 № 42719 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 31.

114. Приказ Роспатента от 22.04.2003 № 56 «О Правилах подачи возражений и заявлений и их рассмотрения в Палате по патентным спорам»:

зарегистрирован в Минюсте России 08.05.2003 № 4520 // Российская газета. – 2003. – № 95.

115. Приказ ФНС России от 16.12.2016 № ММВ-7-15/682@ «Об утверждении формата представления пояснений к налоговой декларации по налогу на добавленную стоимость в электронной форме»: зарегистрирован в Минюсте России 13.01.2017 № 45195 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

116. Письмо ФНС России от 03.08.2016 № ГД-4-14/14127@ «О проведении работы в отношении юридических лиц, зарегистрированных до 1 августа 2016 года и имеющих признаки недостоверности» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_203397/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203397/) (дата обращения: 01.10.2020).

117. Письмо ФНС России от 03.08.2016 № ГД-4-14/14126@ «О проведении работы в отношении юридических лиц, зарегистрированных после 1 августа 2016 года и имеющих признаки недостоверности» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_203398/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203398/) (дата обращения: 01.10.2020).

118. Проект Федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (внесен Правительством Российской Федерации, текст по состоянию на 03.12.2019) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=189595#05939276463861902> (дата обращения: 05.10.2020).

119. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 02/04/07-20/00106363) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 11.09.2020): документ опубликован не был [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.09.2020).

120. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 53 статьи 1 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 229-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования»: документ опубликован не был [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.09.2020).

121. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»: документ опубликован не был [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=180812#029984367650682797> (дата обращения: 10.12.2020).

122. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (текст по состоянию на 03.12.2019): документ опубликован не был [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.09.2020).

123. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», иные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельные положений законодательных актов Российской Федерации»: документ опубликован не был [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=133014#017304617660310995> (дата обращения: 10.12.2020).

### **Судебная практика (обзоры, определения, решения, постановления)**

124. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.04.2003 № 5-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Приаргунское» // Российская газета. – 2003. – № 74.

125. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.11.2003 № 17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 19 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» в связи с запросом Арбитражного суда Псковской области и жалобой гражданина А.Н. Гасанова» // Российская газета. – 2003. – № 233.

126. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.02.2004 № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // Российская газета. – 2004. – № 41.

127. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.05.2013 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Встреча» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 22. – Ст. 2862.

128. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.06.2017 № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца» // Российская газета. – 2017. – № 144

129. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.07.2001 № 154-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «СЭВЭНТ» на нарушение конституционных прав и

свобод положениями пункта 1 статьи 165, пункта 3 статьи 433 и пункта 3 статьи 607 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2002. – № 1.

130. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18.03.2004 № 150-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О сборах за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции» в связи с жалобами ОАО «Пермский винно-водочный завод «УРАЛАЛКО» и ОАО «Пермалко» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – № 5.

131. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.12.2010 № 1623-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мартынова Виктора Александровича на нарушение его конституционных прав частью 6 статьи 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=172117#07766127160640199> (дата обращения: 05.12.2020).

132. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2015 № 1815-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кихова Алигаджи Юсуповича на нарушение его конституционных прав частью 6 статьи 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=437067#015647276537093346> (дата обращения: 05.12.2020).

133. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23.06.2016 № 1352-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Донское газовое общество» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 27 части 1 статьи 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и пунктами 2 и 3 Положения о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности

применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_201962/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_201962/) (дата обращения: 01.10.2020).

134. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» // Российская газета. – 2015. – № 150.

135. Обзор судебной практики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»: утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 06.12.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – № 10.

136. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации №2 (2019): утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17.07.2019 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2020. – № 2.

137. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2008. – № 8.

138. Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2016 № 306-КГ16-10960 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=475209#046974365094714243> (дата обращения: 01.10.2020).

139. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 06.12.2018 № 305-ЭС18-13693 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e1716ba1-e1e9-4b96-8ed8-c8a0d817ef00/a2f7941d-02c6-44f5-8b0c-dec5e082ba4a/A40-127362-2017\\_20181206\\_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e1716ba1-e1e9-4b96-8ed8-c8a0d817ef00/a2f7941d-02c6-44f5-8b0c-dec5e082ba4a/A40-127362-2017_20181206_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 25.08.2020).

140. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13.07.2015 по делу № А38-6104/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=70140#02550286593789406> (дата обращения: 20.08.2020).

141. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26.09.2016 по делу № А43-23069/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=75633#04023089345460311> (дата обращения: 14.11.2020).

142. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.06.2017 по делу № А43-14774/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=78913#05126454666966023> (дата обращения: 15.12.2020).

143. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18.07.2017 по делу № А31-11736/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=79375#02323202376457374> (дата обращения: 14.11.2020).

144. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.11.2017 по делу № А43-29194/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=80942#0223828902029926> (дата обращения: 01.10.2020).

145. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.11.2017 по делу № А82-6541/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=81294#05822334191564822> (дата обращения: 10.10.2020).

146. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.05.2018 по делу № А11-4613/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=83453#06725371289655455> (дата обращения: 05.10.2020).

147. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.07.2020 по делу № А28-6234/2019 [Электронный ресурс] // СПС

«КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=94655#007702789321563874> (дата обращения: 05.10.2020).

148. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 05.04.2019 по делу № А28-2445/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=87484#05458040881334834> (дата обращения: 20.12.2020).

149. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23.10.2019 по делу № А79-1150/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=91228#02650346674949897> (дата обращения: 25.12.2020).

150. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11.11.2019 по делу № А43-3122/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=91272#005541708481791274> (дата обращения: 14.11.2020).

151. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.03.2020 по делу № А11-7749/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVV&n=92186#00031808955555823193> (дата обращения: 01.10.2020).

152. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.05.2016 по делу № А80-120/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ADV&n=93626#03027092090729322> (дата обращения: 14.11.2020).

153. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.08.2019 по делу № А59-4351/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ADV&n=110185#0998969437731291> (дата обращения: 20.12.2020).

154. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.05.2012 по делу № А33-12864/2011 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>.

cgi?req=doc&base=AVS&n=69855#06518164755145819 (дата обращения: 21.11.2020).

155. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16.09.2015 по делу № А19-17999/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVS&n=87550#045448352763451094> (дата обращения: 14.11.2020).

156. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.12.2016 по делу № А74-3002/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVS&n=93241#09389999070369814> (дата обращения: 10.10.2020).

157. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06.11.2018 по делу № А74-116/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVS&n=101669#06632716004838599> (дата обращения: 14.11.2020).

158. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.11.2017 по делу № А27-26994/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AZS&n=144196#0883335760544889> (дата обращения: 01.10.2020)

159. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.07.2016 по делу № А40-196290/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=249285#06160955609008174> (дата обращения: 14.11.2020).

160. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.05.2017 по делу № А40-162696/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=267700#009078970489740201> (дата обращения: 03.10.2020).

161. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.06.2019 по делу № А41-60586/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=322888#02952737712654534> (дата обращения: 25.12.2020).

162. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18.05.2020 по делу № А40-92971/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=349351#049705012342132693> (дата обращения: 15.10.2020).

163. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.11.2015 по делу № А55-5965/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=APV&n=142041#08710677243732385> (дата обращения: 03.10.2020).

164. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14.06.2017 по делу № А65-15588/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=APV&n=156772#048172537888145284> (дата обращения: 01.10.2020).

165. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 06.05.2019 по делу № А57-8351/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=APV&n=175152#02161188278263102> (дата обращения: 20.12.2020).

166. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17.03.2020 по делу № А55-18804/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=APV&n=185295#06091433720989747> (дата обращения: 01.10.2020).

167. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.04.2015 по делу № А56-35056/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASZ&n=169248#05693341519254904> (дата обращения: 25.12.2020).

168. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.04.2019 по делу № А56-63079/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASZ&n=215969#09534334686407109> (дата обращения: 14.11.2020).

169. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 09.03.2017 по делу № А15-123/2016 [Электронный ресурс] // СПС

«КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASK&n=124871#09890700111586164> (дата обращения: 21.11.2020).

170. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26.02.2018 по делу № А53-9874/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASK&n=135176#09054202824880664> (дата обращения: 14.11.2020).

171. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 08.02.2019 по делу № А53-13606/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASK&n=141781#09084424742367936> (дата обращения: 14.11.2020).

172. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22.04.2019 по делу № А63-19326/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ASK&n=145028#05123835193714437> (дата обращения: 03.10.2020).

173. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06.06.2016 по делу № А50-11253/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AUR&n=172140#08206989521637704> (дата обращения: 25.12.2020).

174. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.11.2016 по делу № А60-63159/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AUR&n=176714#09829387870447797> (дата обращения: 01.10.2020).

175. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.06.2019 по делу № А47-13337/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AUR&n=203456#004448948122895269> (дата обращения: 01.10.2020).

176. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 04.09.2019 по делу № А76-980/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AUR&n=206049#04793167717569675> (дата обращения: 15.10.2020).

177. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21.06.2016 по делу № А68-4348/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ACN&n=97813#024429758640749788> (дата обращения: 15.12.2020).

178. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 04.05.2017 по делу № А08-1595/2016 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/dd48453b-8b1c-49ec-9b15-f03527c2f47b> (дата обращения: 10.12.2020).

179. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 09.10.2017 по делу № А14-1788/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ACN&n=106370#07904419885175689> (дата обращения: 20.08.2020).

180. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 06.03.2018 по делу № А68-6240/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ACN&n=109158#04686934550607098> (дата обращения: 05.10.2020).

181. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 05.12.2018 по делу № А83-13964/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ACN&n=114436#03742562427078402> (дата обращения: 14.11.2020).

182. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2019 по делу № А43-42286/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS001&n=87806#07092457162019574> (дата обращения: 20.12.2020).

183. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 16.09.2019 по делу № А79-1152/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS001&n=95199#05491777460245735> (дата обращения: 25.12.2020).

184. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 19.11.2015 по делу № А17-4668/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=64389#07444324648968599> (дата обращения: 05.10.2020).

185. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 24.04.2017 по делу № А31-11736/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=77127#024278587897819404> (дата обращения: 15.10.2020).

186. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 26.06.2017 по делу № А28-13866/2016 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/ecf79b81-658b-4da0-a04f-c356bcd5c56a> (дата обращения: 10.12.2020).

187. 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: 10.10.2020).

188. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 29.09.2017 по делу № А82-195/2017 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/3a0f0f8c-9b7c-431b-8502-7e29bc95b4c6> (дата обращения: 10.12.2020).

189. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22.03.2018 по делу № А82-11912/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=85060#07259566392154844> (дата обращения: 01.10.2020).

190. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22.05.2018 по делу № А28-14714/2017 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/15f2f0bb-f9df-4009-8b2b-ecc651d9aa35> (дата обращения: 05.10.2020).

191. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 09.08.2018 по делу № А17-2332/2018 [Электронный ресурс] // СПС

«КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=88169#07456924408116914> (дата обращения: 14.11.2020).

192. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 01.11.2018 по делу № А82-5944/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=90496#0285559868161287> (дата обращения: 20.08.2020).

193. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 20.02.2019 по делу № А82-13982/2018 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c2b0c8b5-5957-41e0-9245-10c5d3182ed2/cc9ce3a2-e9c7-4fb8-90ca-f3d1cdd70722/A82-13982-2018\\_2019\\_0213\\_Postanovlenie\\_apellacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c2b0c8b5-5957-41e0-9245-10c5d3182ed2/cc9ce3a2-e9c7-4fb8-90ca-f3d1cdd70722/A82-13982-2018_2019_0213_Postanovlenie_apellacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 03.10.2020).

194. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 27.02.2019 по делу № А31-8959/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=93348#0720789183627417> (дата обращения: 03.10.2020).

195. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 31.10.2019 по делу № А17-4411/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=99986#09416799964438882> (дата обращения: 20.09.2020).

196. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 07.07.2020 по делу № А28-7501/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=105744#01992913679002597> (дата обращения: 15.10.2020).

197. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.09.2020 по делу № А28-1609/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=107133#03656854483588756> (дата обращения: 04.10.2020).

198. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 28.09.2020 по делу № А82-8490/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=107391#023404349685508952> (дата обращения: 01.10.2020).

199. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 03.12.2020 по делу № А28-5806/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=109065#02816915729150373> (дата обращения: 15.12.2020).

200. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 10.12.2020 по делу № А29-4499/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=109281#0745978219417033> (дата обращения: 15.12.2020).

201. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 10.12.2020 по делу № А29-3846/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS002&n=109245#05933853514284961> (дата обращения: 15.12.2020).

202. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 05.06.2017 по делу № А69-2800/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS003&n=51546#09576730311898216> (дата обращения: 14.11.2020).

203. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 20.10.2020 по делу № А69-1972/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS003&n=72206#08211155207407683> (дата обращения: 14.11.2020).

204. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27.02.2017 по делу № А78-16212/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS004&n=60670#038201681969683765> (дата обращения: 21.11.2020).

205. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2019 по делу № А19-27153/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS004&n=78017#06486122225760245> (дата обращения: 20.12.2020).

206. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27.09.2019 по делу № А19-5160/2019 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b580cd86-4c96-4241-b58d-6eeb9da321e3/a52670e3-5b42-498b-83e1-64bd7f7ee659/A19-5160-2019\\_2019\\_0927\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/b580cd86-4c96-4241-b58d-6eeb9da321e3/a52670e3-5b42-498b-83e1-64bd7f7ee659/A19-5160-2019_2019_0927_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 20.09.2020).

207. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 24.01.2018 по делу № А59-3787/2017 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/63d7a2a4-a3b1-485c-b51f-c74f5662a1a4> (дата обращения: 10.11.2020).

208. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 16.10.2008 по делу № А73-6205/2008 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS006&n=31756#04339623937929391> (дата обращения: 25.12.2020).

209. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 13.04.2016 по делу № А04-11750/2015 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/720591a0-e8f3-4595-8ea3-a44ef7b90658/8d081ba7-7acb-47eb-a796-de1da11231d/A04-11750-2015\\_2016\\_0413\\_Postanovlenie\\_apellacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/720591a0-e8f3-4595-8ea3-a44ef7b90658/8d081ba7-7acb-47eb-a796-de1da11231d/A04-11750-2015_2016_0413_Postanovlenie_apellacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 20.09.2020).

210. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2014 по делу № А03-9527/2013 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS007&n=64476#0789449634966669> (дата обращения: 25.12.2020).

211. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2017 по делу № А67-3874/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS007&n=107416#026669387874383976> (дата обращения: 25.12.2020).

212. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 11.04.2018 по делу № А67-3023/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS007&n=122198#03076834544715763> (дата обращения: 03.10.2020).

213. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 27.02.2019 по делу № А27-20695/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS007&n=135096#02335982784269135> (дата обращения: 20.12.2020).

214. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2020 по делу № А67-13570/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS007&n=161427#04500004505405937> (дата обращения: 15/12.2020).

215. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 24.04.2014 по делу № А75-2824/2013 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS008&n=53307#0028572331461462097> (дата обращения: 15.12.2020).

216. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 23.08.2016 по делу № А75-3512/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS008&n=78155#021459630827826848> (дата обращения: 01.10.2020).

217. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 20.03.2019 по делу № А75-16461/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS008&n=114486#09723148003299957> (дата обращения: 25.12.2020).

218. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 29.08.2019 по делу № А75-17297/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS008&n=114486#09723148003299957> (дата обращения: 25.12.2020).

219. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.12.2018 по делу № А40-159050/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=1577428#06453203785286417> (дата обращения: 03.10.2020).

220. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 04.04.2019 по делу № А40-257100/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=1630738#014338737853356598> (дата обращения: 14.11.2020).

221. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14.09.2020 по делу № А40-5590/2020 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=1906970#014397927828837465> (дата обращения: 14.11.2020).

222. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 18.04.2019 по делу № А41-87676/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MARB&n=1637300#008312233974023742> (дата обращения: 03.10.2020).

223. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 22.04.2019 по делу № А40-23518/2018 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c64286ae-d474-41f2-95ac-198d23a359ab/dd93eb66-3e41-4f09-821b-191152552d92/A40-23518-2018\\_2018\\_0511\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c64286ae-d474-41f2-95ac-198d23a359ab/dd93eb66-3e41-4f09-821b-191152552d92/A40-23518-2018_2018_0511_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 25.12.2020).

224. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.01.2018 по делу № А49-9682/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS011&n=130684#03508761961003928> (дата обращения: 01.10.2020).

225. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.08.2018 по делу № А55-7523/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS011&n=139713#011029948750114715> (дата обращения: 21.11.2020).

226. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.07.2019 по делу № А55-14/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS011&n=155625#05266230993532195> (дата обращения: 20.12.2020).

227. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.02.2011 по делу № А57-13496/2010 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS012&n=11490#037661086441594915> (дата обращения: 25.12.2020).

228. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.12.2017 по делу № А12-21582/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS012&n=98905#046689609394871234> (дата обращения: 25.12.2020).

229. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.01.2018 по делу № А12-22564/2017 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/5b9bd290-40b8-4e7a-8515-2d08ce7b3ea1> (дата обращения: 10.12.2020).

230. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.11.2016 по делу № А56-35486/2016 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/3d4790f3-46f5-41f2-8cdd-4dcc0aacee78> (дата обращения: 10.12.2020).

231. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.11.2019 по делу № А21-3878/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS013&n=293419#028258502027964316> (дата обращения: 14.11.2020).

232. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.02.2018 по делу № А13-11439/2017 [Электронный ресурс] // Картотека

арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/dc55df2c-bab6-4bb1-a519-fcba232d9092> (дата обращения: 10.11.2020).

233. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.08.2018 по делу № А66-19778/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS014&n=86481#021804773284200585> (дата обращения: 05.10.2020).

234. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.02.2020 по делу № А52-3698/2019 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/8908fe46-f816-4772-8e1b-662d341b402f/35ecdfa4-3792-477c-9d03-f9a63a65fa18/A52-3698-2019\\_20200228\\_Postanovlenie\\_apellacionnoj\\_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_apellacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 25.12.2020).

235. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.07.2017 по делу № А53-7593/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS015&n=134318#010959691280883521> (дата обращения: 01.10.2020).

236. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.08.2018 по делу № А01-2630/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS015&n=153670#08728777787004767> (дата обращения: 05.10.2020).

237. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.02.2018 по делу № А71-13283/2017 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS017&n=188635#042726296972291333> (дата обращения: 05.10.2020).

238. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2019 по делу № А50-40064/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS017&n=222207#08692900214444812> (дата обращения: 04.10.2020).

239. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.09.2019 по делу № А50-5824/2019 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS017&n=225195#048665350566749077> (дата обращения: 20.12.2020).

240. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.09.2015 по делу № А07-14361/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS018&n=89153#007742682663296496> (дата обращения: 25.12.2020).

241. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.11.2017 по делу № А27-26994/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AZS&n=144196#0883335760544889> (дата обращения: 01.10.2020).

242. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2017 по делу № А76-24890/2016 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS018&n=112703#02359025887101236> (дата обращения: 01.10.2020).

243. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.10.2019 по делу № А76-41853/2018 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS018&n=150057#031533416633521605> (дата обращения: 25.12.2020).

244. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.04.2015 по делу № А14-14393/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS019&n=58658#001984198273206994> (дата обращения: 14.11.2020).

245. Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.05.2016 по делу № А54-6804/2015 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS020&n=50792#08348643258700825> (дата обращения: 15.12.2020).

246. Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 31.01.2018 по делу № А83-13895/2017 [Электронный ресурс] // Картотека

арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/a61d9f31-c800-456f-b64d-ddd976c5e3b1> (дата обращения: 20.12.2020).

247. Решение Арбитражного суда Кировской области от 19.02.2018 по делу № А28-14714/2017 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/15f2f0bb-f9df-4009-8b2b-ecc651d9aa35> (дата обращения: 05.10.2020).

248. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 02.04.2019 по делу № А29-400/2019 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/964c22a4-c5f4-447d-9ab0-4b2db571bfb8/81d08f28-a7ec-43d3-8cba-4f9d1d3e0d79/A29-400-2019\\_20190402\\_Reshenie.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/964c22a4-c5f4-447d-9ab0-4b2db571bfb8/81d08f28-a7ec-43d3-8cba-4f9d1d3e0d79/A29-400-2019_20190402_Reshenie.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 20.09.2020).

249. Определение Арбитражного суда Ивановской области от 20.11.2017 по делу № А17-4512/2017 [Электронный ресурс] // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/80f02810-fb92-4d1c-9b6d-4583426de815> (дата обращения: 15.12.2020).

250. Рекомендации Научно-консультативного совета при Федеральном арбитражном суде Волго-Вятского округа «О практике применения налогового законодательства» (по итогам заседания 14.10.2010) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.12.2020).

251. Решение апелляционной коллегии ФАС России от 21.03.2017 по жалобе Заиченко О.В. (представитель Тимошенковой Т.В.) на решение Калужского УФАС России от 27.12.2016 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 04-52к/2015 [Электронный ресурс] // URL: <http://solutions.fas.gov.ru/documents/04-52k-2015> (дата обращения: 10.12.2020).

252. Решение Президиума ФАС России от 17.11.2017 по жалобам ООО «Прайм», ООО «Антуриум», ООО «Сота» на решение Башкортостанского УФАС России от 14.08.2017 по делу № А-13/16-17 [Электронный ресурс] // URL: <http://solutions.fas.gov.ru/documents/17-15-1-6> (дата обращения: 10.12.2020).

253. Решение Краснодарского УФАС России от 13.02.2018 по делу № ЭА-159/2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://br.fas.gov.ru/?text=%D0%AD%D0%>

90-159%2F2018+&type=2 (дата обращения: 01.10.2020).

254. Решение Мурманского УФАС России от 21.08.2017 по делу № 06-10/17-227 [Электронный ресурс] // URL: <https://br.fas.gov.ru/?text=06-10%2F17-227&type=2> (дата обращения: 01.10.2020).

255. Решение Ярославского УФАС России от 11.07.2017 по делу № 05-02/204Ж-17 [Электронный ресурс] // URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 01.10.2020).

256. Решение ФНС России от 28.11.2017 № СА-4-9/24046@ // СПС «Гарант» [Электронный ресурс] // URL: <http://ivo.garant.ru/#/basesearch/Решение ФНС России от 28.11.2017 № СА-4-9|24046@ /all:1> (дата обращения: 10.12.2020).

257. Решение ФНС России от 30.01.2018 № СА-3-9/577@ // СПС «Гарант» [Электронный ресурс] // URL: <http://ivo.garant.ru/#/basesearch/Решение ФНС России от 30.01.2018 № СА-3-9|577@ /all:6> (дата обращения: 10.12.2020).

### **Книги (монографии, учебники, учебные пособия)**

258. Агапов, А.Б. Административное право [Текст]: учебник / А.Б. Агапов. – М., 2009. – 821 с.

259. Административное право России [Текст]: учебник для академического бакалавриата / А.И. Стаков, П.И. Кононов. – М., 2015. – 651 с.

260. Актуальные проблемы теории государства и права [Текст]: учебное пособие / отв. ред. Р.В. Шагиева. – М., 2011. – 576 с.

261. Александров, Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма [Текст] / Н.Г. Александров. – М., 1961. – 271 с.

262. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве [Текст] / С.С. Алексеев. – М., 1966. – 187 с.

263. Алексеев, С.С. Общая теория права [Текст]: учебник: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М., 1981. – Т. 1. – 280 с.

264. Алексеев, С.С. Общая теория права [Текст]: учебник: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М., 1982. – Т. 2. – 360 с.

265. Андреев, Ю.Н. Механизм гражданско-правовой защиты [Текст] / Ю.Н. Андреев. – М., 2013. – 464 с.

266. Аскназий, С.И. Основные вопросы теории социалистического гражданского права [Текст] / С.И. Аскназий. – М., 2008. – 859 с.

267. Бахрах, Д.Н. Административное право [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М., 2002. – 678 с.

268. Бахрах, Д.Н. Административное право [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М., 2005. – 800 с.

269. Бахрах, Д.Н. Административное право России [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах. – М., 2000. – 700 с.

270. Бахрах, Д.Н. Административное право России [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – М., 2009. – 608 с.

271. Белякова, А.В. Механизмы судебной и внесудебной защиты права на судопроизводство в разумный срок: монография [Текст] / А.В. Беляков. – М., 2016. – 168 с.

272. Боннер, А.Т., Квиткин, В.Т. К вопросу о соотношении административной и судебной деятельности [Текст] / А.Т. Боннер, В.Т. Квиткин // Боннер А.Т. Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб., 2005. – 990 с.

273. Боннер, А.Т. Неисковые производства в гражданском процессе [Текст]: учебное пособие / А.Т. Боннер. – М., 2011. – 656 с.

274. Брагинский, М.И. Договорное право. Книга первая. Общие положения [Текст] / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М., 2005. – 847 с.

275. Брагинский, М.И. Комментарий к Закону Российской Федерации «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [Текст] / М.И. Брагинский. – М., 1998. – 176 с.

276. Братусь, С.Н. Субъекты гражданского права [Текст] / С.Н. Братусь. – М., 1950. – 367 с.

278. Вавилин, Е.В. Осуществление и защита гражданских прав: монография [Текст] / Е.В. Вавилин. – М., 2009. – 416 с.

279. Валяев, Ю.К. Метод разрешения в административном праве России: монография [Текст] / Ю.К. Валяев. – М., 2009. – 127 с.

280. Венедиков, В.А. Государственная социалистическая собственность как «право индивида или коллектива использовать средства и продукты производства своей властью и в своем интересе» [Текст] / В.А. Венедиков. – М.; Л., 1947. – 834 с.

281. Витрук, Н.В. Механизм реализации политических прав и свобод граждан [Текст] / Н.В. Витрук // Советское государство в условиях развитого социалистического общества / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М., 1978. – 327 с.

282. Витрянский, В.В. Договорное право. Книга первая. Общие положения [Текст] / В.В. Витрянский. – М., 2009. – 781 с.

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

284. Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе [Текст] / В.М. Горшенев. – М., 1972. – 258 с.

285. Гражданское право [Текст]: учебник: в 3 т. / под ред. А.П. Сергеева. – М., 2013. – Т. 1. – 1040 с.

286. Гражданское право [Текст]: учебник: в 3 т. / под ред. А.П. Сергеева. – М., 2014. – Т. 3. – 800 с.

287. Гражданское право [Текст]: учебник: в 4 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. – М., 2005. – Т. 1: Общая часть. – 556 с.

288. Гражданское право [Текст]: учебник: в 4 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. – М., 2019. – Т. 1: Общая часть. – 576 с.

289. Гражданское право России: общая часть [Текст]: курс лекций / под ред. О.Н. Садикова. М., 2001. – 362 с.

290. Грибанов, В.П. Осуществление и защита гражданских прав [Текст] / В.П. Грибанов. – М., 2001. – 411 с.

291. Грибанов, В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав [Текст] / В.П. Грибанов. – М., 2001. – 158 с.

292. Дерюгина, Т.В. Пределы осуществления субъективных гражданских прав: монография [Текст] / Т.В. Дерюгина. – М., 2010. – 246 с.

293. Дмитрик, Н.А. Осуществление субъективных гражданских прав с использованием сети Интернет [Текст] / Н.А. Дмитрик. – М., 2006. – 200 с.

294. Егорова, М.А. Гражданко-правовые последствия нарушений антимонопольного законодательства: монография [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18871#024334668092405853> (дата обращения: 10.10.2020).

295. Ершова, И.В. Предпринимательское право [Текст]: учебное пособие / И.В. Ершова. – М., 2008. – 560 с.

296. Кирсанов, А.Р. Новая система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации [Текст]: учебное пособие / А.Р. Кирсанов. – М., 2005. – 239 с.

297. Кнутов, А.В., Плаксин, С.М., Чаплинский, А.В. Разрешительная деятельность в Российской Федерации: монография [Текст] / А.В. Кнутов, С.М. Плаксин, А.В. Чаплинский. – М., 2017. – 383 с.

298. Козлов, Ю.М. Административное право [Текст]: учебник / Ю.М. Козлов. – М., 2005. – 318 с.

299. Комментарий к Федеральному закону от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. Т.А. Гусевой. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2015 // СПС «КонсультантПлюс». URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 10.12.2020).

300. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу РФ [Текст] / Отв. ред. М.С. Шакарян. – М., 2003. – 731 с.

301. Кононов, П.И. Проблемы административного права и процесса: монография [Текст] / П.И. Кононов. – Киров, 2013. – 392 с.

302. Кононов, П.И. Очерки общей теории современного административного права: монография [Текст] / П.И. Кононов. – М., 2021. – 239 с.

303. Коренев, А.Н. Административное право России [Текст]: учебник: в 2 ч. / А.Н. Коренев. – М., 2000. – Ч. 1. – 280 с.

304. Лещина, Э.Л. Административно-процессуальное право [Текст]: курс лекций / Э.Л. Лещина, А.Д. Магденко. – М., 2015. – 310 с.

305. Мартемьянов, В.С. Хозяйственное право [Текст]: курс лекций: в 2 т. / В.С. Мартемьянов. – М., 1994. – Т. 1. – 312 с.

306. Матузов, Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права [Текст] / Н.И. Матузов. – Саратов, 1972. – 294 с.

307. Матузов, Н.И. Теория государства и права [Текст] / Н.И. Матузов, А.В. Мальков. – М., 2001. – 640 с.

308. Мейер, Д.И. Русское гражданское право [Текст] / Д.И. Мейер. – М., 2000. – 831 с.

309. Мельгунов, В.Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности [Текст] / В.Д. Мельгунов. – М., 2008. – 160 с.

310. Миронов, И.Б. Развитие системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество [Текст] / И.Б. Миронов // Кодификация российского частного права 2019 / под ред. Д.А. Медведева. – М., 2019. – С. 460-482.

311. Мирошникова, Н.И. Механизм осуществления субъективных гражданских прав [Текст]: учебное пособие / Н.И. Мирошникова. – Ярославль, 1989. – 83 с.

312. Михайлова, Е.В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные): монография [Текст] / Е.В. Михайлова. – М., 2017. – 280 с.

313. Морозова, Л.А. Теория государства и права [Текст]: учебник /Л.А. Морозова. – М., 2010. – 384 с.

314. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» (постатейный) [Электронный ресурс] / отв. ред. И.Ю. Артемьев. – М., 2016 (авторы комментария к статье 39.1 Закона № 135-ФЗ

Золотарев И.В., Рего А.В.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 10.12.2020).

315. Новоселов, В.И. Граждане как субъекты административного права [Текст] / В.И. Новоселов. – Саратов, 1985. – 250 с.

316. Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. [Текст] / отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2007. – Т. 3. – 528 с.

317. Общее административное право [Текст]: учебник / под ред. Ю.Н. Старицова. – Воронеж, 2007. – 848 с.

318. Осинцев, Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: монография [Текст] / Д.В. Осинцев. – Екатеринбург, 1999. – 370 с.

319. Осинцев, Д.В. Административное право [Текст]: учебник для бакалавриата и специалитета / Д.В. Осинцев. – М., 2019. – 485 с.

320. Панова, И.В. Административно-процессуальное право России: монография [Текст] / И.В. Панова. – М., 2012. – 336 с.

321. Попов, Л.Л. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник // Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев / отв. ред. Л.Л. Попов. – М., 2019. – 544 с.

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

323. Право интеллектуальной собственности [Текст]: учебник / под ред. И.А. Близнеца. – М., 2011. – 384 с.

324. Предпринимательское (хозяйственное) право [Текст]: учебник / под ред. О.М. Олейник. – Т. 1. – М., 1999. – 728 с.

325. Предпринимательское право Российской Федерации [Текст]: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. – М., 2010. – 992 с.

326. Разрешительная система в Российской Федерации [Электронный ресурс]: науч. - практ. пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М., 2015 // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/57233093/> (дата обращения: 28.08.2020).

327. Райтемайер, К. Административные способы разрешения споров в административном праве Германии [Текст] / К. Райтемайер // Административная

ответственность субъектов предпринимательской деятельности: проблемы разрешения споров. – М., 2006. – 116 с.

328. Решетов, Ю.С. Реализация норм советского права. Системный анализ: монография [Текст] / Ю.С. Решетов. – Казань, 1989. – 159 с.

329. Рожкова, М.А. Средства и способы правовой защиты сторон коммерческого спора [Текст] / М.А. Рожкова. – М., 2006. – 416 с.

330. Российское предпринимательское право [Текст]: учебник / Д.Г. Алексеева, Л.В. Андреева, В.К. Андреев [и др.]; отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. – М., 2010. – 624 с.

331. Российское гражданское право [Текст]: учебник: в 2 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. – М., 2011. – Т. 1.: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. – 958 с.

332. Сергеев, А.П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации [Текст] / А.П. Сергеев. – 2-е изд. – М., 2004. – 753 с.

333. Скловский, К.И. Собственность в гражданском праве [Текст] / К.И. Скловский. – М., 2008. – 896 с.

334. Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право [Текст]: учебник / В.Д. Сорокин. – СПб., 2004. – 569 с.

335. Стандзонь, Л.В., Агапов, А.Б. Лицензионно-разрешительная деятельность органов исполнительной власти [Текст]: учебное пособие / Л.В. Стандзонь, А.Б. Агапов. – М., 2019. – 224 с.

336. Стариakov, И.Ю. Правовое регулирование регистрационной деятельности органов внутренних дел: монография [Текст] / И.Ю. Стариakov // под ред. канд. юрид. наук, проф. Н.Г. Деменковой. – М., 2012. – 272 с.

337. Стахов, А. И. Административное право России [Текст]: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / А.И. Стахов, П.И. Кононов, Е.В. Гвоздева. – М., 2018. – 302 с.

338. Стахов, А.И. Административное право России [Текст]: учебник для бакалавров / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М., 2014. – 651 с.

339. Субанова, Н.В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль: монография [Текст] / Н.В. Субанова. – М., 2011. – 351 с.

340. Субанова, Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации [Текст] / Н.В. Субанова. – М., 2012. – 288 с.

341. Теория государства и права [Текст]: учебник / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – М., 2010. – 521 с.

342. Теория государства и права [Текст]: учебник / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М., 1997. – 570 с.

343. Теория государства и права [Текст]: учебник / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М., 2002. – 616 с.

344. Теория государства и права [Текст]: учебник / под ред. Н.А. Катаева и В.В. Лазарева. – Уфа, 1994. – 478 с.

345. Теория государства и права [Текст]: учебник для бакалавров / под. ред. В.К. Бабаева. – М., 2014. – 715 с.

346. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография [Электронный ресурс] / А.Б. Зеленцов, В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко и др.; отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. М., 2015 // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/57234850/> (дата обращения: 19.12.2020).

347. Терещенко, Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах [Текст] / Л.К. Терещенко Л.К., Н.А. Игнатюк Н.А. – М., 2005. – 192 с.

348. Тихомиров, А.Ю. Административное право и процесс [Текст]: учебник / А.Ю. Тихомиров. – М., 2001. – 1150 с.

349. Тониян, В.В. Проблемы совершенствования законодательства о создании коммерческих организаций [Текст] / В.В. Тониян. – М., 2006. – 124 с.

350. Тотьев, К.Ю. Предпринимательское право [Текст] / К.Ю. Тотьев. – М., 2002. – 280 с.

351. Тютин, Д.В. Налоговое право: курс лекций [Электронный ресурс] / Д.В. Тютин // СПС «КонсультантПлюс». URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 10.12.2020).

352. Уманская, В.П. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография [Электронный ресурс] / В.П. Уманская, Ю.В. Малеванова. – М., 2020 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18935&dst=100768#04896064655242527> (дата обращения: 20.08.2020).

353. Хохлов, В.А. Авторское право: законодательство, теория, практика [Текст] / В.А. Хохлов. – М., 2008. – 368 с.

354. Чечот, Д.М. Субъективное право и формы его защиты: монография [Текст] / Д.М. Чечот. – Л., 1968. – 72 с.

355. Чечот, Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы [Текст] / Д.М. Чечот. – Л., 1973. – 134 с.

356. Чистяков, Н.М. Теория государства и права [Текст]: учебное пособие / Н.М. Чистяков. – М., 2010. – 289 с.

357. Шишкин, С.Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект [Текст] / С.Н. Шишкин. – М., 2007. – 256 с.

358. Шишкин, С.Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: монография [Текст] / С.Н. Шишкин. – М., 2011. – 328 с.

359. Юридические лица в российском гражданском праве: монография: в 3 т. [Текст] / А.В. Габов, К.Д. Гасников, В.П. Емельянцев и др.; отв. ред. А.В. Габов. – М., 2015. – Т. 3. – 280 с.

360. Яковлев, В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования [Текст] / В.Ф. Яковлев. – М., 2012. – 488 с.

361. Яковлев, В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики) [Текст] / В.Ф. Яковлев. – М., 2001. – 224 с.

**Научные статьи и иные публикации в периодической печати или материалах конференций**

362. Агапов, А.Б. Публичные процедуры государственной регистрации [Текст] / А.Б. Агапов // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). – 2019. – № 1 (146). – С.40-50.

363. Акимова, М.А. Отдельные проблемы практики применения новелл законодательства о защите конкуренции [Текст] / М.А. Акимова // Актуальные вопросы современного конкурентного права: сборник научных трудов / М.А. Акимова, А.В. Белицкая, В.С. Белых и др.; отв. ред. М.А. Егорова. – Вып. 1. – М., 2017. – С. 164-174.

364. Аскназий, С.И. Вина и причинение в обязательствах по возмещению вреда [Текст] / С.И. Аскназий // Вестник Советской юстиции. – 1925. – № 20 (54). – С.776-780.

365. Барзилова, И.С. Понятие и юридическая природа правовых режимов [Текст] / И.С. Барзилова // LEX RUSSICA (Русский закон). – 2013. – № 11. – Т. LXXXIV – С. 1169-1175.

366. Баринов, Н.А. О порядке и способах защиты гражданских прав (становление и тенденции развития) [Текст] / Н.А. Баринов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 3 (98). – С. 12-17.

367. Бельский, К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. О системе специальных методов полицейской деятельности [Текст] / К.С. Бельский, Б.П. Елисеев, И.И. Кучеров // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 11-18.

368. Бутнев, В.В. К понятию механизма защиты субъективных прав [Текст] / В.В. Бутнев // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. – Владивосток, 1989. – С. 9-11.

369. Бутнев, В.В. Механизм защиты субъективных прав [Текст] / В.В. Бутнев // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). – 2014. – № 3. – С. 274-283.

370. Вершинин, А.П. Судебная форма защиты [Текст] / А.П. Вершинин // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты. – Владивосток, 1989. – С. 16-17.

371. Войде, Е.Г. Правовые и неправовые способы реализации предоставляемых прав человека [Текст] / Е.Г. Войде // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 3. – С. 15-18.

372. Гаврилов, Э.П. Исключительные права на нематериальные объекты [Текст] / Э.П. Гаврилов // Патенты и лицензии. – 2001. – № 3. – С. 13-20.

373. Гвоздев, Д.В. Административное правосудие в системе способов защиты государственно-управленческих отношений [Текст] / Д.В. Гвоздев // Административное право и процесс. – 2017. – № 10. – С. 67-70.

374. Гущин, А.В. Лицензирование как институт административного права [Текст] / А.В. Гущин // Административное право и процесс. – 2006. – № 1. – С. 2-5.

375. Долинская, В.В. Государственная регистрация в системе государственного контроля [Текст] / В.В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 12-17.

376. Елисейкин, П.Ф. Понятие иска как процессуального средства защиты прав и интересов [Текст] / П.Ф. Елисейкин // Проблема защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль, 1976. – С. 84-90.

377. Елисейкин, П.Ф. процессуальное понимание спора о праве и его критика [Текст] / П.Ф. Елисейкин // Проблема защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль, 1981. – С. 3-24.

378. Ермолаева, О.Н. Административно-правовые основы предпринимательской деятельности [Текст] / О.Н. Ермолаева // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2011. – № 5. – С. 82-92.

379. Ершова, И.В. Лицензирование экономической деятельности в условиях интеграционных процессов [Текст] / И.В. Ершова // Предпринимательское право. – 2014. – № 1. – С. 23-24.

380. Злотник, П., Злотник Г. Проблемы правового регулирования лицензирования [Текст] / П. Злотник, Г. Злотник // Хозяйство и право. – 2000. – № 2. – С. 90-84.

381. Зорина, Е.А. Стадия досудебного обжалования решений регистрирующего органа как факультативная стадия государственной регистрации юридических лиц [Электронный ресурс] / Е.А. Зорина // Административное право и процесс. – 2015. – № 3. – С. 69-71. – СПС «КонсультантПлюс». URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 10.12.2020).

382. Зеленцов, А.Б. Институт обращения к органу – автору акта: необходимость возрождения [Электронный ресурс] / А.Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2019. – № 10. – СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://consultant.ru> (дата обращения: 02.09.2020).

383. Зыкова, И.В. Правовое регулирование государственной регистрации юридических лиц: современное состояние и перспективы развития [Текст] / И.В. Зыкова // Адвокат. – 2004. – № 1. – С. 66-77.

384. Зырянов, С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве [Текст] / С.М. Зырянов // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 39-48.

385. Изюмова, Е.С. Предписание как акт применения права органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при осуществлении своих полномочий [Текст] / Е.С. Изюмова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2015. – № 13 (368). – С. 74-77.

386. Каплунов, А.И. Административная ответственность как форма административного принуждения [Текст] / А.И. Каплунов // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – Т. 16. – № 4. – С. 518-524.

387. Кобзарь-Фролова, М.Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права [Текст] / М.Н. Кобзарь-Фролова // Административное право и процесс. – 2019. – № 11. – С.13-19.

388. Ковалев, Л. Обжалование отказа в государственной регистрации: новые вводные [Электронный ресурс] / Л. Ковалев // Экспресс-бухгалтерия:

информационный бюллетень. – 2014. – № 31. – С. 15-19. – СПС «КонсультантПлюс». URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 10.12.2020).

389. Кононов, П.И., Проблемы применения органами государственного контроля (надзора) мер административно-правового реагирования на выявленные при проведении проверок нарушения обязательных требований [Текст] / П.И. Кононов, Г.Г. Ившина // Актуальные проблемы государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти: сборник научных трудов. – М., 2017. – С. 279-294.

390. Кононов, П.И. Проект Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации [Текст] / П.И. Кононов, А.И. Стаков // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 3. – С. 40-69.

391. Кудашкин, В.В. Правовые аспекты лицензирования хозяйственной деятельности [Текст] / В.В. Кудашкин // Журнал российского права. – 1999. – № 1. – С.129-135.

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

393. Кузнецова, О.А. Административный порядок защиты гражданских прав [Текст] / О.А. Кузнецова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2017. – № 1. – С. 42-58.

394. Купреев, С.С. Аккредитация как современный метод административно-правового воздействия [Текст] / С.С. Купреев // Административное право и процесс. – 2013. – № 5. – С. 28-30.

395. Майоров, В.И. Институт лицензирования в сфере высшего образования: размышления на основе трудов Демьяна Николаевича Бахраха [Текст] / В.И. Майоров, О.В. Гречкина // Административное право и процесс. – 2012. – № 10. – С. 14-17.

396. Майоров, В.И. Лицензирование образовательной деятельности: правовая природа и стадии осуществления [Текст] / В.И. Майоров // Административное право и процесс. – 2012. – № 4. – С. 19-22.

397. Мартынов, А.В. К вопросу о возможности компенсации гражданско-правовых убытков, возникающих в результате совершения административного нарушения [Текст] / А.В. Мартынов // Сборник научно-практических статей II Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом» (22 апреля 2015 года, г. Москва) / под общ. ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой. – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Юридический факультет им. М.М. Сперанского. – М., 2015. – С. 145-150.

398. Матузов, Н.И. Правовые режимы: понятие и виды [Текст] / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. – Воронеж, 1996. – С. 12-21.

399. Мещерягина, В.А. Конституционное право на обращение как элемент поддержания баланса интересов личности, общества и государства [Текст] / В.А. Мещерягина // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 45-47.

400. Мильшин, Ю.Н. К вопросу о содержании разрешительной системы [Текст] / Ю.Н. Мильшин // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 1 (102). – С.63-66.

401. Мильшин, Ю.Н. Особенности разрешительного порядка регулирования общественных отношений [Текст] / Ю.Н. Мильшин // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 68-70.

402. Молчанов, А.В. Превентивные механизмы регулирования экономических отношений и административная ответственность на примере антимонопольного регулирования [Текст] / А.В. Молчанов // Публичное право сегодня. – 2018. – № 3. – С. 56-60.

403. Ноздрачев, А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия [Текст] / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. – 2014. – № 5. – С. 52-64.

404. Ноздрачев, А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» [Текст] / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. – 2017. – № 2. – С. 98-110.

405. Осинцев, Д.В. Виды мер административного принуждения: классификационные группы или атрибутивные признаки? [Текст] / Д.В. Осинцев, А.В. Гусев // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2016. – № 5. – С.82-99.

406. Осинцев, Д.В. Концепцию административного права следует изменить [Текст] / Д.В. Осинцев // Административное право и процесс. – 2018. – № 1. – С.13-18.

407. Олейник, О.М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности [Текст] / О.М. Олейник // Закон. – 1994. – № 6. – С. 51-62.

408. Панченко, В.Ю. Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов: основные черты и виды [Текст] / В.Ю. Панченко // Юридические препятствия в реализации и защите прав и законных интересов: сб. науч. Тр. / сост.: В.Ю. Панченко, А.А. Петров. – Красноярск, 2015. – С. 52-64.

409. Писенко, К.А. Административно-правовые механизмы защиты субъективного конкурентного права частного лица [Текст] / К.А. Писенко // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2011. – № 1. – С. 102-110.

410. Полич, С.Б. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, – способ защиты гражданских прав или общая мера защиты прав? [Текст] / С.Б. Полич // Вестник Арбитражного суда Московского округа. – 2016. – № 3. – С. 70-80.

411. Пустобаева, Л.А. О понятии субъективного права [Текст] / Л.А. Пустобаева // Правоведение. – 1984. – № 3. – С. 47-54.

412. Россинский, Б.В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности [Текст] / Б.В. Россинский // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 38-42.

413. Савостин, А.А. Аккредитация как метод административно-правового регулирования общественных отношений [Текст] / А.А. Савостин // Современное право. – 2005. – № 9. – С 34-36.

414. Савоськин, А.В. К вопросу об использовании термина «обращение» в российском законодательстве [Текст] / А.В. Савоськин // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 8. – С. 36-40.

415. Саидов, З.А. К вопросу о методах и формах административно-правового регулирования современной российской экономики [Текст] / З.А. Саидов // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 1. – С. 21-30.

416. Семенов, В.В. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, как универсальный способ защиты гражданских прав [Текст] / В.В. Семенов // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С. 13-15.

417. Солдатова, В.И. Административные акты как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений [Текст] / В.И. Солдатова // Право и экономика. – 2016. – № 9. – С. 4-13.

418. Спектор, Е.И. Правовое регулирование режима аккредитации [Текст] / Е.И. Спектор // Право и экономика. – 2004. – № 1. – С. 3-10.

419. Спектор, Е.И. Правовые иллюзии и реалии Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» [Текст] / Е.И. Спектор // Законодательство и экономика. – 2011. – № 7. – С. 22-25.

420. Спектор, Е.И. Развитие административного законодательства о государственной регистрации [Текст] / Е.И. Спектор // Журнал российского права. – 2002. – № 7. – С. 36-47.

421. Спектор, Е.И. Режим лицензирования в сфере экономики. Лазаревские чтения [Текст] / Е.И. Спектор // Государство и право. – 2002. – № 11. – С. 16-17.

422. Сандзонь, Л.В. К вопросу о совершенствовании федерального законодательства о лицензионно-разрешительной системе [Текст] / Л.В. Сандзонь // Вестник экономической безопасности. – 2018. – № 4. – С. 170-175.

423. Стахов, А.И. Административно-процессуальные формы государственного контроля и надзора, осуществляемого в России [Текст] / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2017. – № 2. – С. 4-8.

424. Стахов, А.И. Особенности квалификации нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе осуществления государственного контроля и надзора [Текст] / А.И. Стахов // Безопасность бизнеса. – 2016. – № 3. – С. 24-25.

425. Стахов, А.И. О проблемах и перспективах гармонизации законодательства об административных правонарушениях с законодательством в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации [Текст] / А.И. Стахов // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 3(32). – С. 85-90.

426. Стахов, А.И. Административно-принудительные меры, применяемые во внесудебном и судебном административно-процессуальном порядке в ходе государственного контроля и надзора [Текст] / А.И. Стахов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 3(128). – С. 108-117.

427. Стахов, А.И. Административно-процессуальные порядки внесудебного и судебного применения мер административно-правового принуждения в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц: проблемы понимания, обособления и развития [Текст] / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 14-19.

428. Стахов, А.И. Административные деликты как основа кодификации административно-процессуального законодательства [Текст] / А.И. Стахов // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2020. – № 1(76). – С. 59-63.

429. Степин, А.Б. Понятие и сущность административно-правовых способов защиты гражданских прав субъектов малого и среднего

предпринимательства [Текст] / А.Б. Степин // Российская юстиция. – 2019. – № 1. – С. 6-9.

430. Стrogович, М.С. Социалистическое право и личность [Текст] / М.С. Стrogович // Проблемы советского социалистического государства и права в современный период. – М., 1981. – 312 с.

431. Субанова, Н.В. Разрешительные процедуры [Текст] / Н.В. Субанова // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 8. – С. 134-139.

432. Тихомиров, Ю.А. Юридические режимы государственного регулирования экономики [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 2000. – № 5. – С. 3-6.

433. Ткачев, В.Н. Государственная регистрация юридических лиц и учет их как налогоплательщиков [Текст] / В.Н. Ткачев // Законодательство. – 2007. – № 2. – С. 39-48.

434. Тотьев, К.Ю. Административная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства: две модели санкций в одном кодексе [Текст] / К.Ю. Тотьев // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 5. – С. 48-57.

435. Тресцова, Е.В. Современное законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: проблемы юридической науки и практики [Текст] / Е.В. Тресцова // Первые Всероссийские Державинские чтения. – М.: РПА МЮ РФ. – 2005. – 321 с.

436. Тутынина, В.В. Восстановление нарушенного права: принципы гражданского права, цель или способ защиты гражданских прав [Текст] / В.В. Тутынина // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2015. – № 1(27). – С. 86-92.

437. Удалов, Д.О. Административный регламент как источник административного процессуального права [Текст] / Д.О. Удалов // Вестник Российской правовой академии. – 2009. – № 3. – С. 78-82.

438. Фарафонова, М.В. О предписании органов (должностных лиц), осуществляющих государственный надзор (контроль), в зарубежном и российском административном законодательстве [Текст] / М.В. Фарафонова //

Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2016. – № 3. – С. 186-191.

439. Хаскельберг, Б.Л. Правовая природа и значение государственной регистрации сделок о приобретении недвижимости в собственность [Текст] / Б.Л. Хаскельберг // Цивилистические исследования: Ежегодник гражданского права / под ред. Б.Л. Хасхельберга, Д.О. Тузова. – Вып. 3. – М., 2007. – С. 310-344.

440. Хаманева, Н.Ю. Административно-правовое регулирование в сфере экономики в условиях модернизации в России [Текст] / Н.Ю. Хаманева, В.В. Альхименко, В.Н. Медведев, Н.Г. Салищева // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2012. – № 3. – С.75-87.

441. Челышева, Н.Ю. Внутриведомственное обжалование как гарантия обеспечения единства применения антимонопольного законодательства и повышения его эффективности [Текст] / Н.Ю. Челышева // Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. – М., 2017. – 432 с.

442. Цыганкова, В. Предписания: практика антимонопольного органа [Интервью с А.Г. Сушкевичем] [Текст] / В. Цыганкова // Конкуренция и право. – 2015. – № 2. – С. 5-9.

443. Шакарян, М.С. Соотношение судебной формы с иными формами защиты субъективных прав граждан [Текст] / М.С. Шакарян // Актуальные проблемы защиты субъективных прав граждан и организаций. – М., 1985. – С. 7-16.

444. Юрьева, Ю.С. О правовой природе института лицензирования [Текст] / Ю.С. Юрьева // Административное право и процесс. – 2008. – № 1. – С. 21-23.

445. Яковлева, Т.В. Применение как особая форма реализации субъективных прав [Текст] / Т.В. Яковлева // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2013. – № 4. – С. 22-24.

446. Ярковой, С.В. Законность осуществления административно-разрешительной деятельности: понятие, содержание и основные требования

[Текст] / С.В. Ярковой // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2018. – № 1. – С. 148-155.

### **Диссертации, авторефераты диссертаций**

447. Алексеев, В.А. Недвижимое имущество: правовой режим и государственная регистрация прав [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Вадим Александрович Алексеев. – М., 2008. – 44 с.

448. Багандов, А.Б. Административно-правовой механизм лицензирования в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Алихан Багандович Багандов. – М., 2008. – 48 с.

449. Бобров, М.Е. Средства индивидуализации товаров, работ и услуг как объекты интеллектуальных прав [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Максим Евгеньевич Бобров. – М., 2013. – 206 с.

450. Булатов, К.Г. Административно-правовая защита физических и юридических лиц в Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Курбан Гаджиевич Булатов. – М., 1998. – 349 с.

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

452. Волынцева, А.В. Актуальные гражданско-правовые проблемы государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Анна Владимировна Волынцева. – Томск, 2003. – 23 с.

453. Гаджиев, Г.А. Основные экономические права (сравнительно исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств) [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Гадис Абдуллаевич Гаджиев. – М., 1996. – 403 с.

454. Громова, М.Н. Субъекты и содержание права на занятие предпринимательской деятельностью [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Марина Николаевна Громова. – Казань, 2005. – 232 с.

455. Дегтярева, Е.А. Административные процедуры [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Евгения Александровна Дегтярева. – Ростов-на-Дону. 2007. – 26 с.

456. Дмитрикова, Е.А. Особенности правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности в сфере внешней торговли [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Екатерина Александровна Дмитрикова. – СПб., 2011. – 185 с.

457. Зюзин, В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Виталий Алексеевич Зюзин. – М., 2007. – 25 с.

458. Кононов, П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Павел Иванович Кононов. – М., 2003. – 385 с.

459. Лазари迪, А.С. Государственная регистрация юридических лиц (административно-правовые вопросы) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Александр Сергеевич Лазари迪. – Саратов, 2004. – 223 с.

460. Максименко, С.Т. Осуществление гражданских прав и исполнение обязанностей [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.00 / Светлана Тимофеевна Максименко. – Саратов, 1970. – 17 с.

461. Мартынов, А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Владимирович Мартынов. – Воронеж, 2011. – 56 с.

462. Мильшин, Ю.Н. Лицензирование как административно-правовой институт [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Юрий Николаевич Мильшин. – Саратов, 1999. – 20 с.

463. Морозова, О.В. Административные процедуры в Российской Федерации, США, ФРГ [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ольга Владимировна Морозова. – М., 2010. – 26 с.

464. Никонорова, Ю.В. Законность как гарантия осуществления гражданских прав и исполнения гражданско-правовых обязанностей [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03 / Юлия Владимировна Никонорова. – Саратов, 2015. – 27 с.

465. Новохатский, Д.В. Лицензирование медицинской деятельности (Организационно-правовой аспект) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Денис Владимирович Новохатский. – Кисловодск, 2003. – 26 с.

466. Осинцев, Д.В. Разрешительная система в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дмитрий Владимирович Осинцев. – Екатеринбург, 1995. – 24 с.

467. Палеха, Р.Р. Природа правоприменения как особой формы реализации права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Роман Робертович Палеха. – Елец, 2006. – 19 с.

468. Петров, Е.Ю. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в гражданском обороте недвижимости [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Евгений Юрьевич Петров. – Екатеринбург, 2001. – 22 с.

469. Потапов, К.А. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности юридических лиц [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Константин Александрович Потапов. – М., 2003. – 202 с.

470. Пурцакин, В.Г. Административно-правовое регулирование лицензирования фармацевтической деятельности [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Виталий Геннадьевич Пурцакин. – М., 2016. – 171 с.

471. Сапун, В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Валентин Андреевич Сапун. – Н. Новгород, 2002. – 321 с.

472. Соболь, О.С. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовой аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ольга Станиславовна Соболь. – М., 2004. – 34 с.

473. Субанова, Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Наталья Викторовна Субанова. – М., 2014. – 462 с.

474. Тарасов, С.А. Лицензирование как метод государственной разрешительной политики в сфере предпринимательской деятельности [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сергей Александрович Тарасов. – М., 2001. – 171 с.

475. Тихий, Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации: регионально-правовой аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Роман Сергеевич Тихий. – Тюмень, 2005. – 249 с.

476. Троценко, О.С. Проблемы лицензирования предпринимательской деятельности (Гражданского-правовой аспект) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Оксана Сергеевна Троценко. – Екатеринбург, 2005. – 27 с.

477. Харитонов, М.Е. Защита субъективных гражданских прав судами и органами несудебной юрисдикции: гражданско-правовой аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Михаил Евгеньевич Харитонов. – Ростов-на-Дону, 2003. – 184 с.

478. Черкесов, А.Д. Государственная регистрация в деятельности федеральных органов исполнительной власти на современном этапе административной реформы [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Арсланбек Давидбекович Черкесов. – М., 2012. – 183 с.

479. Швабауэр, А.В. Государственная регистрация прав, обременений прав и сделок в гражданском обороте недвижимого имущества [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Анна Викторовна Швабауэр. – СПб., 2011. – 227 с.

480. Шмалий, О.В. Регистрация как форма государственного управления [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Оксана Васильевна Шмалий. – Ростов-на-Дону., 2004. – 186 с.

481. Шохин, Д.В. Административно-правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / Дмитрий Владимирович Шохин. – М., 2012. – 228 с.

482. Яскевич, В.В. Административно-правовой механизм реализации прав граждан в сфере исполнительной власти [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Вера Владимировна Яскевич. – М., 2005. – 192 с.

### **Словари, справочники, энциклопедии**

483. Большой Российской энциклопедический словарь [Текст]. – М., 2009. – 1187 с.

484. Ожегов, С.И. Словарь русского языка [Текст] / под ред. Н.Ю.Шведовой. – М., 1986. – 915 с.

485. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь [Текст] / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М., 2006. – 113 с.

486. Словарь иностранных слов [Текст] / Ф.Н. Петров, И.В. Лехин, С.М. Локшина и др. – М., 1964. – 854 с.

487. Тихомиров, Л.В. Юридическая энциклопедия [Текст] / Л.В. Тихомиров, М.Ю. Тихомиров; под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1997. – 525 с.

488. Юридическая энциклопедия [Текст] / под ред. Б.М. Топорнина. – М., 2001. – 1272 с.

### **Интернет-ресурсы**

489. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год (по состоянию на 20.04.2018) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. URL: <https://fas.gov.ru/documents/626604> (дата обращения: 15.12.2020).

490. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. URL: <https://fas.gov.ru/documents/687048> (дата обращения: 15.12.2020).

491. Итоговый доклад к расширенному заседанию Коллегии ФАС России 6 октября 2020 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. URL: <https://fas.gov.ru/documents/687358> (дата обращения: 15.12.2020).

492. Обзор практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 05.01.2016 по 01.07.2018) (утв. протоколом Президиума ФАС России от 03.10.2018 № 10) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_340477/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_340477/) (дата обращения: 10.12.2020).

493. Доклад по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с разъяснением (утв. ФАС России) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. URL: <https://fas.gov.ru/documents/590333> (дата обращения: 20.08.2020).

494. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной жилищной инспекции Кировской области. URL: <https://gji.kirovreg.ru/about/plans-and-results/results-work/> (дата обращения: 19.12.2020).

495. Информация о деятельности комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/rassmotrenie-sporov-o-rezulatakh-opredeleniya-kadastrovoy-stoimosti-/informatsiya-o-deyatelnosti-komissiy-po-rassmotreniyu-sporov-o-rezulatakh-opredeleniya-kadastrovoy-/> (дата обращения: 19.12.2020).

496. Справочная информация о принятых решениях апелляционных комиссий по субъектам Российской Федерации, созданных при органе регистрации прав по состоянию на 07.02.2020, 27.11.2020 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/apellyatsionnye-komissii/> (дата обращения 15.12.2020).

497. Глава ФНС России назвал число самозанятых в России [Электронный ресурс] // URL: <https://ria.ru/20201119/samozanyatye-1585336198.html> (дата обращения: 26.12.2020).

498. Роспатент: цифры, факты и проекты 2019 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы по интеллектуальной собственности. URL: <https://rospatent.gov.ru/content/uploadfiles/annual-report-2019-short-version.pdf> (дата обращения: 10.03.2020).

499. Годовые отчеты о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2015-2019 годах [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. URL: [http://www.gosnadzor.ru/public/annual\\_reports/](http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/) (дата обращения: 20.01.2021).

500. Доклады Российского союза промышленников и предпринимателей о состоянии делового климата в 2019-2020 годах, в 2019 году, 2018 году, в 2014-2017 годах [Электронный ресурс] // Официальный сайт Российского союза промышленников и предпринимателей. URL: <https://rspp.ru/activity/analytics/> (дата обращения: 20.12.2020).

501. Доклады Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей за 2015-2020 годы [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

502. Данные судебной статистики [Электронный ресурс] // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 11.12.2020).