

УДК 342.95
DOI 10.32326/19931778_2024_5_168

ВНЕСУДЕБНЫЕ СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА): НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ

© 2024 г.

Д.С. Фесько

Alliance Legal Consulting Group, Москва

fds@al-cg.com

Поступила в редакцию 10.08.2024

Раскрываются сущность и виды внесудебных способов защиты прав граждан и организаций, вовлеченных в сферу государственного контроля и надзора. В качестве таких способов рассматривается совокупность (единство) юридических средств (норм, действий, процедур), с помощью которых несудебные органы обеспечивают восстановление нарушенных прав граждан и организаций как участников контрольно-надзорных отношений, возмещение понесенного ими урона (ущерба, вреда), наказание виновных. В числе внесудебных способов защиты прав контролируемых лиц автор выделяет: административное обжалование; защиту, осуществляемую органами прокуратуры; защиту, осуществляемую уполномоченными по правам человека; защиту, осуществляемую уполномоченным по защите прав предпринимателей; общественную защиту; договорную защиту.

Ключевые слова: государственный контроль, права контролируемых лиц, механизмы защиты прав контролируемых лиц, способы защиты прав граждан и организаций, внесудебная защита прав, административный порядок защиты прав граждан и организаций, уполномоченные по правам человека, уполномоченные по защите прав предпринимателей, общественная защита прав контролируемых лиц, адвокатура, некоммерческие организации.

1. Государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований в соответствующих областях охраняемых общественных отношений является одним из важных инструментов поддержания законности и порядка в стране. Как верно подмечает профессор А.В. Мартынов, смыслом такой деятельности является «обеспечение законных интересов государства, общества и граждан» [1, с. 48]. Для этого действует разветвленная сеть государственных и муниципальных органов исполнительной власти, которая осуществляет более 200 видов контроля и надзора. Но очевидно, что при достижении этой цели следует неуклонно соблюдать права граждан и организаций, вовлекаемых в орбиту государственного контроля (надзора). Решения и контрольные (надзорные) мероприятия должны приниматься и проводиться на основе закона и в соответствии с законом, другими нормативными правовыми актами, регламентирующими контрольные (надзорные) отношения. В этой связи законность и обоснованность Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ст. 7) рассматривается в качестве важнейшего принципа контрольной (надзорной) деятельности [2].

2. При нарушении своих прав в ходе государственного контроля (надзора) граждане и

организации могут восстановить права, компенсировать ущерб, причиненный неправомерными действиями проверяющих, а также рассчитывать на то, что должностные лица контрольных (надзорных) органов будут действовать в пределах своей компетенции, а виновные в несоблюдении прав и законных интересов граждан и организаций – привлечены к ответственности. Защита прав контролируемого лица в этом случае выступает одновременно в качестве средства, условия, гарантии и элемента их обеспечения [3]. Тем самым средства защиты прав граждан и организаций выступают регулятором контрольных (надзорных) отношений.

Состав способов защиты прав и законных интересов граждан и организаций от неправомерных актов, решений и действий (бездействия) должностных лиц государственных органов весьма широк. Он включает разнообразные дополняющие друг друга меры, что предопределено заинтересованностью общества в эффективной защите прав и законных интересов своих субъектов [4–6; 7, с. 87–117].

По признаку *субъекта применения защитных мер* выделяют три универсальных способа защиты прав физических и юридических лиц: *судебную защиту, внесудебную защиту и самозащиту*. Все они в полной мере используются для обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора).

Судебная защита контролируемых лиц осуществляется исключительно судом, внесудебная защита – другими независимыми государственными органами и иными полномочными организациями и лицами, самозащита – самими гражданами и организациями в пределах предоставленных им полномочий.

Некоторые специалисты, дополнительно к названной триаде способов защиты прав граждан и организаций, называют *международно-правовые механизмы* [8] и *примирительные процедуры* [9]. Однако следует признать, что их возможности в отношении административно-правовых споров, возникающих между участниками контрольно-надзорных отношений, ограничены.

3. Внесудебные правовые способы защиты прав контролируемых лиц являются важнейшими и наиболее востребованы в настоящее время. Во многом это объясняется постоянным стремлением законодателя сократить нагрузку на судебную систему и обеспечить восстановление нарушенных прав в максимально короткие сроки.

Внесудебная защита прав граждан и организаций в контрольно-надзорных отношениях осуществляется без участия суда. Разрешение конфликтной ситуации в этом случае обеспечивается другими государственными органами и иными организациями, которым для этого предоставлены соответствующие властные полномочия и инструментарий. Данные способы основаны на подаче гражданином, организацией либо другим компетентным органом (должностным лицом) обращения (жалобы, заявления, ходатайства) в уполномоченные субъекты или заключении договора с соответствующими организациями (лицами), которые и принимают меры по защите нарушенных прав.

В своем функциональном значении внесудебные способы защиты прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) представляют собой *совокупность (единство) предусмотренных законодательством юридических средств (норм, действий, процедур), с помощью которых несудебные органы обеспечивают восстановление нарушенных прав граждан и организаций как участников контрольно-надзорных отношений, возмещение понесенного ими урона (ущерба, вреда), наказание виновных.*

Эти способы различны. В зависимости от субъекта можно говорить по крайней мере о следующих шести формах внесудебной защиты прав контролируемых лиц: защита в административном порядке; защита, осуществляемая органами прокуратуры; защита, осуществляе-

мая уполномоченными по правам человека; защита, осуществляемая уполномоченными по защите прав предпринимателей; общественная защита; договорная защита.

4. Следует понимать, что в разрешении административных споров заинтересована сама *исполнительная власть*, поскольку конфликтные ситуации возникли в связи с решениями и действиями (бездействием) ее представителей. И чем оперативнее и беспристрастнее споры будут разрешены, тем быстрее будет восстановлен режим законности и справедливости в контрольно-надзорных отношениях.

Таким образом, административные жалобы – это эффективный канал обратной связи между гражданами, предпринимателями и властью. Для вышестоящих органов исполнительной власти обращения контролируемых лиц являются беззатратным средством выявления недостатков в работе подчиненных органов и должностных лиц, служат исключительно ценным информационным ресурсом для понимания болевых точек в контрольно-надзорной деятельности.

Поэтому вполне объяснимо требование законодателя, что до обращения организации и индивидуального предпринимателя в суд в связи с незаконными действиями проверяющих органов спор должен разрешаться в административном порядке. Иначе производство по делу в суде будет прекращено. Правда, в суде может быть оспорено само решение, принятое во внесудебном порядке. Но следует учесть, что в данном случае предметом возможного последующего судебного рассмотрения является не спор, который рассматривался в административном порядке, а спор в отношении решения по первоначальному спору, рассмотренному в административном порядке [10, с. 148; 11, с. 218].

Правовую основу административного порядка обжалования решений и действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов составляют:

– Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [12];

– Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ);

– Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [13];

– другие федеральные законы, регулирующие особенности отдельных видов государственного контроля и надзора;

– правительственные положения об отдельных видах государственного контроля (надзора);

– ведомственные административные регламенты.

В соответствии с ними жалоба представляет собой *просьбу гражданина или организации о восстановлении или защите прав, нарушенных решениями и действиями (бездействием) контрольных (надзорных) органов, их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора)*. Она подается в письменном или электронном виде и по определенным процедурам.

В административном порядке решения контрольно-надзорных органов могут быть обжалованы вплоть до Правительства РФ и Президента РФ. Вмешательство последних особенно важно в случаях, когда федеральными и региональными органами исполнительной власти, в состав которых входят контрольно-надзорные структуры, принимаются нормативные правовые акты, нарушающие права граждан и организаций как участников контрольно-надзорных отношений.

На практике чаще всего решения и действия (бездействия) должностных лиц контрольно-надзорных органов оспариваются в органах или у должностных лиц, которые являются по отношению к ним вышестоящими в порядке административной подчиненности.

Закон № 248-ФЗ устанавливает следующий порядок обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц контрольно-надзорных органов:

1) жалоба на решение территориального контрольного (надзорного) органа, действия (бездействия) его должностных лиц рассматривается руководителем (заместителем руководителя) данного территориального органа либо вышестоящим органом контрольного (надзорного) органа и должна быть подана на соответствующее имя либо в соответствующий орган;

2) жалоба на действия (бездействия) руководителя (заместителя руководителя) территориального органа контрольного (надзорного) органа рассматривается вышестоящим органом контрольного (надзорного) органа;

3) при отсутствии территориального органа контрольного (надзорного) органа жалоба рассматривается руководителем данного контрольного (надзорного) органа;

4) в случае обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц центрального аппарата контрольного (надзорного) органа жалоба рассматривается руководителем контрольного (надзорного) органа.

В целом эффективность административного порядка рассмотрения жалоб контролируемых лиц в сравнении с судебным порядком доста-

точно велика, хотя и весьма различается в зависимости от вида государственного контроля (надзора).

Так, в рамках досудебного контроля Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2023 году было отменено частично каждое пятое решение или действие (бездействие) контрольных (надзорных) органов (удовлетворено 55 жалоб из 270). В 30 случаях оставленные без изменения решения и действия были обжалованы в суд, но удовлетворены из них только 2 жалобы [14].

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования за этот же год рассмотрела 136 жалоб на решения и действия (бездействие) контрольных (надзорных) органов, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), и отменила 33 решения, то есть каждое четвертое (25%). Из 28 обжалованных в судебном порядке и оставленных без изменения решений и действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов судом удовлетворены также только 2 жалобы [15].

Из 302 решений и действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов, обжалованных в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения в 2023 году, были отменены полностью или частично 115, то есть 38%. В судебном порядке были обжалованы 33 решения Роспотребнадзора, по которым решения контрольных (надзорных) органов остались без изменения, из них удовлетворены судом 7 жалоб [16].

5. Важное место в защите прав контролируемых лиц отводится *органам прокуратуры*. В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [17] в рамках определенных полномочий органы прокуратуры осуществляют в том числе рассмотрение жалоб (заявлений) граждан и организаций на решения и действия контрольных (надзорных) органов. К примеру, только в 2022 году органами прокуратуры Российской Федерации в целях защиты прав субъектов предпринимательской деятельности по 214,2 тысячи выявленных нарушений было внесено в адрес соответствующих субъектов почти 60,6 тысячи представлений, подано свыше 4,6 тысячи исков (заявлений) в суд, к дисциплинарной ответственности привлечено 8962 должностных лица [18].

Существенной гарантией обеспечения прав граждан и организаций при проведении государственного контроля (надзора) является также полномочие органов прокуратуры по рассмотрению проектов ежегодных планов проведения проверок органов государственного кон-

троля (надзора) на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), согласованию внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, формированию Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок и размещению его на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети Интернет. Достаточно сказать, что Генпрокуратура РФ отклонила свыше 100 000 предложений о проверках в отношении предпринимателей, которые были запланированы органами государственного контроля и надзора на 2024 год (из 160 000 запланированных) [19].

6. Решения и действия (бездействие) должностных лиц органов контроля (надзора) могут быть обжалованы гражданами при наличии соответствующих оснований и в установленном законом порядке *уполномоченным по правам человека*. В соответствии с законом уполномоченные по правам человека (Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации) рассматривают жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц при условии, что данные решения были обжалованы, но результат не удовлетворил авторов жалобы [20; 21]. Предметом обжалования могут выступать в том числе решения и действия (бездействие) контрольных (надзорных) органов.

Так, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, как это следует из его ежегодных докладов, чаще всего поступают жалобы на решения и действия налоговых органов, органов таможенного контроля, государственной инспекции по безопасности дорожного движения (ГИБДД)¹ и некоторых других [22–24].

После принятия жалобы к рассмотрению уполномоченными по правам человека осуществляется непосредственная проверка обоснованности решений и действий должностных лиц контрольных (надзорных) органов. К этой процедуре, как правило, привлекаются органы прокуратуры, вышестоящие контрольные (надзорные) органы, другие государственные органы, органы местного управления и при необходимости эксперты. При подтверждении фактов нарушений прав граждан направляются соответствующие заключения (рекомендации) в адрес органов контроля и надзора по восстановлению и защите нарушенного права, иски в суд и принимаются другие меры, предусмотренные законом, включая направление предложений по совершенствованию законодательства в области контроля и надзора.

7. Место *уполномоченных по защите прав предпринимателей* (Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации) во внесудебной защите прав организаций и индивидуальных предпринимателей определяется их назначением – обеспечивать гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами [25].

В частности, по результатам рассмотрения жалоб организаций и индивидуальных предпринимателей Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей может:

- разъяснить заявителю вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, в том числе форм и способов их защиты, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- передать жалобу в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;
- направить в контрольный (надзорный) орган, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, заключение с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов указанных субъектов;
- обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов и признании незаконными решений и действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов;
- обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении заявителя, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- направить в компетентные органы обращение о привлечении должностных лиц контрольных (надзорных) органов, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Так, только в 2022 году уполномоченные по защите прав предпринимателей рассмотрели почти 125,4 тысячи обращений от субъектов предпринимательской деятельности. За этот период они участвовали в судах в качестве истца, заявителя или третьей стороны по 6116 де-

лам, приняли участие в 2834 проверках по линии контрольно-надзорных мероприятий, направили в адрес региональной и местной власти свыше 10 тысяч предложений по принятию, отмене или изменению правовых актов [26].

8. Юридические лица и индивидуальные предприниматели могут обращаться за общественной защитой своих прав к объединениям юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемым организациям в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Эти субъекты вправе обращаться:

– в органы прокуратуры с просьбой опротестовать противоречащие закону нормативные правовые акты, на основании которых проводятся проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

– в суд – в защиту нарушенных при осуществлении государственного контроля (надзора) прав и (или) законных интересов юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, являющихся членами указанных объединений.

9. Самостоятельной формой защиты прав контролируемых лиц является договорная. В этом случае интересы контролируемого лица представляют и все взаимоотношения с контрольными органами, судом и другими органами осуществляют уполномоченные лица по соглашению. В отличие от государственных органов, которые защищают права граждан и организации при осуществлении государственного контроля в силу возложенной на них обязанности бесплатно, эта форма носит возмездный характер. Но она менее бюрократична для гражданина и организации.

В рамках заключаемых соглашений юридические услуги контролируемым лицам по защите их прав оказывают адвокаты, их объединения [27] и некоммерческие организации [28]. В рамках компетенций, обозначенных для них законом, адвокаты и представители некоммерческих правозащитных организаций могут оказывать гражданам и организациям следующие услуги:

– подготовка и сопровождение проверок и иных контрольных (надзорных) мероприятий;

– составление и отправка ответов на запросы контрольных (надзорных) органов;

– экспертиза решений контрольных (надзорных) органов;

– подготовка жалоб на решения и действия (бездействие) контрольных (надзорных) органов;

– консультирование контролируемых лиц по различным вопросам, возникающим в связи с проведением мероприятий по государственному контролю (надзору);

– представительство интересов контролируемых лиц в контрольных (надзорных) и судебных органах по конкретным делам, и др.

Следует заметить, что субъекты предпринимательской деятельности, особенно субъекты малого и среднего бизнеса, все чаще прибегают к договорной форме защиты своих прав при взаимодействии с контрольными (надзорными) органами (налоговыми, таможенными, финансовыми и другими). Примеры такой успешной практики имеются и у представляемой мной компании.

Так, нашей юридической фирме довольно часто приходится осуществлять представительство (в порядке, указанном в ст. 139.1 НК РФ) на стадии апелляционного обжалования решений, принимаемых налоговыми органами по результатам проводимых налоговых проверок. В таких случаях апелляционная жалоба на решение налогового органа, вынесенное по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки, должна быть подана в течение месяца со дня его вручения (п. 9 ст. 101 НК РФ). Налоговый орган, решение которого обжалуется, обязан в течение трех дней со дня поступления такой жалобы направить ее со всеми материалами в вышестоящий налоговый орган. В нашей практике был случай, когда по результатам рассмотрения грамотно подготовленной апелляционной жалобы удалось снизить итоговый размер недоимки, начисленной налоговой инспекцией, с 2.1 млрд до 200 млн рублей.

Примером комплексного подхода к применению договорной формы защиты своих прав может служить следующий факт. Юристы и адвокаты нашей фирмы на постоянной основе принимают участие в ходе контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в отношении крупного промышленного предприятия. Это мероприятия по проверке соблюдения налогового, природоохранного, градостроительного законодательства, а также проверки в области оборота прекурсоров, промышленной безопасности и охраны труда. За последние два года в отношении клиента было проведено семь различных контрольно-надзорных мероприятий. При этом наши адвокаты неоднократно прибегали к внесудебному обжалованию решений и действий должностных лиц, осуществляющих проверочные мероприятия, и в большинстве случаев – успешно.

10. Приведенный перечень субъектов, наделенных полномочиями принимать меры по защите прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора), позволяет не разделять позицию законодателя (статьи 21 и 23 Закона № 248-ФЗ) и тех ученых, которые отождествляют досудебный и

административный порядок рассмотрения жалоб [29, с. 39; 30, с. 64].

На наш взгляд, следует различать досудебный (внесудебный) и административный порядки рассмотрения жалоб. Они соотносятся между собой как общее и частное. Внесудебный институт обжалования незаконных действий контрольно-надзорных органов значительно шире; он предоставляет гражданину и предпринимателю возможность подачи жалобы не только в администрацию публичной власти, но и в другие органы, не состоящие с проверяющими в отношениях подчиненности. Административный способ обеспечения прав граждан и организаций при проведении контроля (надзора) заключается в принятии соответствующих мер реагирования на незаконные действия (бездействие) должностных лиц контрольно-надзорных органов самой исполнительной властью, в систему которой эти органы входят.

Отметим также, что существенной особенностью решений органов исполнительной власти, принимаемых по результатам административных разбирательств, является их неокончательный характер. Они, как мы уже отмечали выше, могут быть обжалованы в судебном порядке.

11. Анализ судебной и правоприменительной практики в области обеспечения законности деятельности контрольно-надзорных органов, ее результатов позволяет утверждать, что институты внесудебной защиты прав граждан и организаций в последние годы работают все более эффективно. Выше мы уже отмечали, что доля удовлетворенных в административном порядке жалоб (полностью или частично) по отдельным направлениям государственного контроля (надзора) достигает 40%. Чаще всего удовлетворяются ходатайства о продлении срока исполнения предписаний. Значительно реже – жалобы на решения и (или) действия контролеров при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий и крайне редко – на нарушение моратория [31].

На наш взгляд, для повышения эффективности внесудебного обжалования решений и действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов в административном порядке нужно расширять права контролируемых лиц при рассмотрении соответствующими органами их жалоб (заявлений). Действующие законы о контроле и надзоре практически не упоминают о правах контролируемых лиц при рассмотрении жалобы, ограничиваясь указанием на то, что означенные лица имеют право представить запрошенную контрольно-надзорным органом информацию и документы, относящиеся к предмету жалобы, в течение пяти рабочих дней

с момента направления запроса (ст. 43 Закона № 248-ФЗ). Предполагалось, что эти вопросы более детально будут регулироваться в законах о видах государственного контроля (надзора). Но этого не произошло. Права проверяемых лиц на этапе досудебного разбирательства не находят должного отражения в подзаконном регулировании; они отражаются фрагментарно, и их решение ставится в зависимость от усмотрения контрольного (надзорного) органа.

Между тем Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в статье 5 предоставляет заявителю при рассмотрении его обращения государственным органом или должностным лицом следующие права:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (за исключением отдельных случаев).

По нашему мнению, для устранения пробела в контрольно-надзорном законодательстве желательно сослаться на эти положения базового закона и наделить контролируемые лица правовой возможностью участвовать в рассмотрении своей жалобы в качестве стороны, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Такая организация рассмотрения жалоб присуща судопроизводству и, как показывает практика, весьма эффективна. Она гарантирует соблюдение прав как заявителей (истцов), так и ответчиков.

Безусловно, каждый случай признания результатов проверок недействительными должен рассматриваться как серьезный недостаток в работе органов контроля и служить основанием для привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших неправомерные действия (бездействие). Однако на практике преобладает попустительство в этих вопросах. Такая оценка базируется на статистических данных о количестве проверок, а также результатах социологических опросов, согласно которым только четверть контролируемых лиц, у которых были выявлены нарушения, готовы обжаловать ре-

зультаты проверок [32; 33]. В этой связи перед публичной администрацией стоит задача обеспечить неотвратимость ответственности должностных лиц контрольно-надзорных органов за ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей при проведении мероприятий контроля.

Примечание

1. С 28.05.2024 – ГАИ МВД РФ.

Список литературы

1. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. Административно-правовое исследование: Монография / Ред.: Ю.Н. Стариков. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 183 с.
2. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007; 2024. № 1 (часть I). Ст. 6.
3. Жеребцов А.Н. Правовые средства обеспечения законности при проведении государственного контроля (надзора) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 3. С.100–103.
4. Кузнецова О.А. Проблемы юрисдикционного внесудебного порядка защиты гражданских прав // Ex Jure. 2019. № 2. С. 68–75.
5. Смирнов А.М. Внесудебные формы защиты прав и свобод личности: уголовно-правовое и криминологическое исследование. М.: Юрлитинформ, 2020. 342 с.
6. Курындин П.А. Досудебное обжалование действий (бездействия) или решений административных органов: опыт России и Франции: Дис... канд. юрид. наук. СПб., 2020. 405 с.
7. Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика: Монография / Под научн. ред. проф. В.В. Черникова. М.: Проспект, 2023. 224 с.
8. Механизмы реализации и защиты прав человека и гражданина: Учеб. пособие / Под общ. ред. Т.М. Резер. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. 110 с.
9. Лимарь Т.Г. Правовые основы реализации примирительных процедур по гражданско-правовым спорам // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 6 (125). С. 133–140.
10. Рыбкина К.В. Значение внесудебного порядка защиты интеллектуальных прав // Научные исследования и разработки молодых ученых. 2016. № 8. С.148.
11. Волков А.М. Административное право России: Учебник. М.: Проспект, 2016. 328 с.
12. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2018. № 53 (часть I). Ст. 8454.
13. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249; 2023. № 31 (часть III). Ст. 5792.
14. Доклад Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору об осуществлении государственного контроля (надзора) в 2023 году и об эффективности такого контроля (надзора). URL: <https://www.gosnadzor.ru> (дата обращения: 30.05.2024).
15. Государственный доклад об эффективности государственного надзора за 2023 год / Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, 2024. URL: <https://rpn.gov.ru/activity/supervision/gov-report/> (дата обращения: 29.05.2024).
16. Доклад о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре) за 2023 год / Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения, 2024. URL: https://www.rospotrebnadzor.ru/deyatelnost/org/?ELEMENT_ID=27244&ysclid=lws7wp18pn5086762 (дата обращения: 29.05.2024).
17. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4107.
18. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2022 г. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980> (дата обращения: 30.05.2024).
19. Генпрокуратура не согласовала более 100 тысяч проверок бизнеса, намеченных на 2024 год. URL: <https://www.interfax.ru/russia/940884> (дата обращения: 30.05.2024).
20. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2023. № 23 (часть I). Ст. 3998.
21. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640; 2023. № 29. Ст. 5304.
22. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год. URL: <https://ombudsmanrf.org> (дата обращения: 03.06.2024).
23. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2022 год. URL: <https://ombudsmanrf.org>. (дата обращения: 03.06.2024).
24. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2023 год. URL: <https://ombudsmanrf.org>. (дата обращения: 03.06.2024).
25. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305; 2023. № 29. Ст. 530.
26. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Доклад Президенту Российской Федерации. 2023. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2023.html (дата обращения: 03.06.2024).

27. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102; 2024. № 18. Ст. 2396.

28. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2024. № 10. Ст. 1307.

29. Конин Н.М. Административное право России: Учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2014. 448 с.

30. Административно-процессуальное право: Учебник / Под ред. А.И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: «Р: КОПИ», 2017. 376 с.

31. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской

Федерации за 2022 год. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/svodnyy_doklad_o_gosudarsvennom_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rossiyskoy_federacii_za_2022_god.html?ysclid=lwzdt5pa77442818625 (дата обращения: 03.06.2024).

32. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н. и др. Оценка результативности государственного контроля с позиций бизнеса: ключевые тенденции // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 2. С. 32–53.

33. Добролюбова Е.И. Качество государственного контроля и регулирования с позиций граждан и бизнеса: основные тенденции // Государственная служба. 2022. Т. 24. № 1. С. 29–38.

THE NON-JUDICIAL WAYS OF PROTECTING THE RIGHTS OF THE CONTROLLED BUSINESSMEN, ORGANIZATIONS AND INDIVIDUALS IN THE COURSE OF STATE CONTROL AND SUPERVISION: SOME QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE

D.S. Fesko

The article explains the nature and types of non-judicial ways to protect rights of the controlled businessmen, organizations and individuals involved in the sphere of the State control and supervision. The author considers these types as the aggregate of legal norms dealing with non-judicial ways to restore the violated rights of the businessmen, organizations and individuals, ways to cover the damage they had and to punish of perpetrators. The author identifies the following ways: administrative appeal, protection by the prosecution authorities, protection by the human rights ombudsmen, protection by the business ombudsmen, public protection, contractual protection.

Keywords: State control, rights of the controlled persons, non-judicial ways to protect rights, mechanisms for protection of rights of the controlled persons and organizations, human rights ombudsmen, business ombudsmen, public protection, advocacy, non-profit organizations.

References

1. Martynov A.V. Administrative supervision in Russia: theoretical foundations of construction. Administrative and legal research: Monograph / Ed.: Yu.N. Starilov. M.: UNITY-DANA, 2015. 183 p.

2. Federal Law № 248-FL of July 31, 2020 «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» // CL RF. 2020. № 31 (Part I). Art. 5007; 2024. № 1 (Part I). Art. 6.

3. Zherebtsov A.N. Legal means of ensuring legality during state control (supervision) // Bulletin of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2017. № 3. P. 100–103.

4. Kuznetsova O.A. Problems of the jurisdictional extrajudicial procedure for the protection of civil rights // Ex Jure. 2019. № 2. P. 68–75.

5. Smirnov A.M. Extrajudicial forms of protection of personal rights and freedoms: criminal law and criminological research. M.: Yurlitinform, 2020. 342 p.

6. Kuryndin P.A. Pre-trial appeal of actions (inaction) or decisions of administrative bodies: the experience of Russia and France: Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. St. Petersburg, 2020. 405 p.

7. Fesko D.S. Administrative and legal guarantees of the rights of citizens and organizations in the implementation of state control (supervision): Theory and practice: Monograph / Under the scientific editorship of Prof. V.V. Chernikov. M.: Prospect, 2023. 224 p.

8. Mechanisms for the implementation and protection of human and civil rights: Textbook / Under the general editorship of T.M. Rezer. Yekaterinburg: Ural University Press, 2019. 110 p.

9. Limar T.G. The legal basis for the implementation of conciliation procedures in civil law disputes // Bulletin of the Saratov State Law Academy. 2018. № 6 (125). P. 133–140.

10. Rybkina K.V. The importance of the extrajudicial procedure for the protection of intellectual rights // Scientific research and development of young scientists. 2016. № 8. P. 148.

11. Volkov A.M. Administrative law of Russia: Textbook. M.: Prospect, 2016. 328 p.

12. Federal Law № 59-FL of May 2, 2006 «On the procedure for considering Appeals from Citizens of the Russian Federation» // CL RF. 2006. № 19. Art. 2060; 2018. № 53 (Part I). Art. 8454.

13. Federal Law of December 26, 2008 № 294-FL «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the exercise of State Control (supervision) and Municipal Control» // CL RF. 2008. № 52 (Part I). Art. 6249; 2023. № 31 (Part III). Art. 5792.

14. Report of the Federal Service on environmental, technological and nuclear supervision on the implementation of state control (supervision) in 2023 and on the effectiveness of such control (supervision). URL: <https://www.gosnadzor.ru> (Date of access: 30.05.2024).

15. State report on the effectiveness of State Supervision for 2023 / Federal Service for Supervision of Envi-

ronmental Management, 2024. URL: <https://rpn.gov.ru/activity/supervision/gov-report/> (Date of access: 29.05.2024).

16. Report on the Federal State Sanitary and Epidemiological Control (supervision) for 2023 / Federal Service for Supervision of Consumer Rights Protection and well-being of the population, 2024. URL: https://www.rosпотребнадзор.ru/deyatelnost/org/?ELEMENT_ID=27244&ysclid=lws7wp18pn5086762 (Date of access: 29.05.2024).

17. Federal Law № 2202-1 of January 17, 1992 «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» // Bulletin of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation. 1992. № 8. Art. 366; CL RF. 2019. № 30. Art. 4107.

18. Statistical data on the main indicators of the activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation for January–December 2022. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980> (Date of access: 30.05.2024).

19. The Prosecutor General's Office has not approved more than 100 thousand business inspections scheduled for 2024. URL: <https://www.interfax.ru/russia/940884> (Date of access: 30.05.2024).

20. Federal Constitutional Law № 1- FL of February 26, 1997 «On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation» // CL RF. 1997. № 9. Art. 1011; 2023. № 23 (Part I). Art. 3998.

21. Federal Law of March 18, 2020 № 48-FL «On Commissioners for Human Rights in the subjects of the Russian Federation» // CL RF. 2020. № 12. Art. 1640; 2023. № 29. Art. 5304.

22. Report on the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation for 2021. URL: <https://ombudsmanrf.org> (Date of access: 03.06.2024).

23. Report on the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation for 2022. URL: <https://ombudsmanrf.org>. (Date of access: 03.06.2024).

24. Report on the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation for 2023. URL: <https://ombudsmanrf.org>. (Date of access: 03.06.2024).

25. Federal Law № 78-FL dated May 7, 2013 «On Authorized Persons for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation» // CL RF. 2013. № 19. Art. 2305; 2023. № 29. Art. 530.

26. Commissioner under the President of the Russian Federation for the Protection of the Rights of Entrepreneurs. Report to the President of the Russian Federation. 2023. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2023.html (Date of access: 03.06.2024).

27. Federal Law № 63-FL of May 31, 2002 «On Advocacy and Advocacy in the Russian Federation» // CL RF. 2002. № 23. Art. 2102; 2024. № 18. Art. 2396.

28. Federal Law № 7-FL of January 12, 1996 «On Non-profit Organizations» // CL RF. 1996. № 3. Art. 145; 2024. № 10. Art. 1307.

29. Konin N.M. Administrative law of Russia: Textbook for bachelors. 2nd ed., reprint and additional M.: Prospect, 2014. 448 p.

30. Administrative procedure law: Textbook / Ed. A.I. Kaplunov. 2nd ed., corr. and additional. St. Petersburg: «R: KOPi», 2017. 376 p.

31. Summary report on state control (supervision), municipal control in the Russian Federation for 2022. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/svodnyy_doklad_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rossiyskoy_federacii_za_2022_god.html?ysclid=lwzdt5pa77442818625 (Date of access: 03.06.2024).

32. Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N. et al. Assessing the effectiveness of state control from a business perspective: key trends // Issues of state and municipal management. 2020. № 2. P. 32–53.

33. Dobrolyubova E.I. The quality of state control and regulation from the standpoint of citizens and business: main trends // Public Service. 2022. Vol. 24. № 1. P. 29–38.