Статья 24. Общественная защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

Комментарий к статье 24

1. В комментируемой статье согласно ее названию регламентирована общественная защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Ранее данные вопросы регулировались положениями ст. 16 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, в ч. 1 которой предусматривалось, что организации независимо от организационно-правовых форм имеют право в соответствии с уставными документами осуществлять защиту прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в порядке, установленном законодательством РФ.

В отличие от данной нормы в ч. 1 комментируемой статьи, во-первых, говорится о защите прав и (или) законных интересов, осуществляемой не только юридическими лицами, но и индивидуальными предпринимателями, и, во-вторых, речь идет о защите юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями собственных прав и (или) законных интересов. Эти изменения представляются выходящими за рамки уточняющих, т.е. можно отметить изменение рассматриваемой нормы по существу, поскольку в ч. 1 ст. 16 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля виделась возможность осуществления некими специализированными организациями защиты прав и законных интересов других юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей.

Норма ч. 1 комментируемой статьи представляется предусматривающей возможность реализации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля такого указанного в ст. 12 части первой ГК РФ способа защиты гражданских прав, как самозащита права. В статье 14 данного Кодекса предусмотрено, что допускается самозащита гражданских прав; способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения. Согласно разъяснению, данному в п. 9 Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 1 июля 1996 г. N 6/8 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации", при разрешении споров, возникших в связи с защитой принадлежащих гражданам или юридическим лицам гражданских прав путем самозащиты (ст. 12 и 14), следует учитывать, что самозащита не может быть признана правомерной, если она явно не соответствует способу и характеру нарушения и причиненный (возможный) вред является более значительным, чем предотвращенный.

В указании в ч. 1 комментируемой статьи на то, что защита своих прав и законных интересов осуществляется юридическими лицами независимо от организационно-правовой формы в соответствии с уставными документами, видится не более чем излишнее "наследие" Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. К тому же гражданское законодательство использует понятия "учредительные документы" (ст. 52 части первой ГК РФ), а не "уставные документы" юридического лица.

2. В части 2 комментируемой статьи предусмотрены права объединений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемых организаций, реализуемые в рамках общественной защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Такие же права ранее предусматривались в ч. 2 ст. 16 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля и в качестве субъектов этих прав указывались объединения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также иные некоммерческие организации.

О понятии саморегулируемых организаций уже говорилось (см. комментарий к ст. 2 Закона). Здесь же необходимо отметить следующее. Объединение юридических лиц (ассоциация или союз) согласно п. 4 ст. 50 части первой ГК РФ является одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций, однако в соответствии со ст. 121 данного Кодекса, ст. 11 Федерального закона "О некоммерческих организациях" в ассоциации (союзы) могут объединяться только юридические лица. Таким образом, в ч. 2 комментируемой статьи не идет речь об объединениях юридических лиц, индивидуальных предпринимателей как об организационно-правовой форме юридического лица. Исходя из того, что в функции такого объединения входит осуществление защиты прав и законных интересов своих членов, наряду с ассоциацией (союзом), организационно-правовыми формами таких объединений могут быть некоммерческое партнерство (ст. 8 Федерального закона "О некоммерческих организациях"), объединение работодателей (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 ноября 2002 г. N 156-ФЗ "Об объединениях работодателей" <1>), торгово-промышленная палата (п. 1 ст. 1 Закона РФ от 7 июля 1993 г. N 5340-1 "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации" <2>) и т.д. Кстати говоря, именно ассоциация (союз) и некоммерческое партнерство являются приемлемыми организационно-правовыми формами для создания саморегулируемых организаций.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2002. N 48. Ст. 4741.

<2> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. N 33. Ст. 1309.

В отношении указанных в ч. 2 комментируемой статьи прав объединений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемых организаций, реализуемых в рамках общественной защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, необходимо отметить следующее.

Право обращаться в органы прокуратуры с просьбой принести протест на противоречащие закону нормативные правовые акты, на основании которых проводятся проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (п. 1).

Точно такое же право предусматривалось в ч. 2 ст. 16 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, но при этом детализировалось, что протесты приносятся на противоречащие закону нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" (здесь и далее в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г. N 168-ФЗ) предусматривает право прокурора или его заместителя принести протест на противоречащий закону правовой акт при осуществлении надзора за исполнением законов (п. 3 ст. 22, ст. 23) и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 27, ст. 28):

согласно п. 1 ст. 23 названного Закона (в ред. Федерального закона от 10 февраля 1999 г. N 31-ФЗ) <1> прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ;

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1999. N 7. Ст. 878.

в соответствии с ч. 1 ст. 28 названного Закона прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

Как видно, в отличие от п. 1 ч. 2 комментируемой статьи в первом случае указано на возможность принесения протеста на любой противоречащий закону правовой акт, а не только на нормативный правовой акт, а во втором - в общем на акт, нарушающий права человека и гражданина. Кроме того, в обоих случаях также говорится о праве прокурора, его заместителя обратиться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта недействующим. Соответствующее право прокурора предусмотрено в ч. 1 ст. 251 ГПК РФ, ч. 2 ст. 192 АПК РФ. Как уже говорилось (см. комментарий к ст. 23 Закона), гражданские дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части рассматриваются судами общей юрисдикции по общим правилам искового производства, предусмотренным ГПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 23 и 24 данного Кодекса; арбитражными судами дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в гл. 22 и 23 данного Кодекса.

Протесты прокурора, его заместителя рассматриваются в порядке и сроки, которые установлены положениями п. 2 - 4 ст. 23 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации":

протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме (п. 2);

при рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест (п. 3);

протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом (п. 4).

Право обращаться в суд в защиту нарушенных при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля прав и (или) законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся членами указанных объединений, саморегулируемых организаций (п. 2).

В части 2 ст. 16 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля предусматривалось, что объединения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также иные некоммерческие организации вправе обращаться в суд в защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе в защиту прав неопределенного круга юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В отличие от данного положения в п. 2 ч. 2 комментируемой статьи, наряду с уточняющими изменениями, указано, что объединения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, саморегулируемые организации обращаются в защиту прав и (или) законных интересов только тех юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, которые являются членами данных объединений, саморегулируемых организаций. Тем самым положение п. 2 ч. 2 комментируемой статьи согласовано с положением п. 2 ч. 3 ст. 6 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" (в ред. Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 148-ФЗ), предусматривающим право саморегулируемой организации от своего имени оспаривать в установленном законодательством РФ порядке любые акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы саморегулируемой организации, ее члена или членов либо создающие угрозу такого нарушения.

Следует также отметить, что в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 6 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" в основные функции саморегулируемой организации входит представление интересов членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. В развитие данного положения в ч. 4 ст. 7 комментируемого Закона предусмотрено, что органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля взаимодействуют с саморегулируемыми организациями по вопросам защиты прав их членов при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.