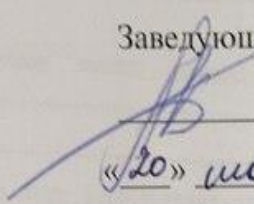


Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический

институт
конституционного, административного и муниципального права
кафедра

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

 Кондрашев А.А.

«20» июня 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

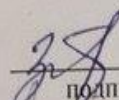
40.03.01 - Юриспруденция

код - наименование направления

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО
ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

тема

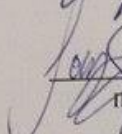
Руководитель

 22.06.2017
подпись, дата

доцент, к.ю.н.
должность, ученая степень

А. Б. Зенкина
инициалы, фамилия

Выпускник

 22.06.2017
подпись, дата

А.И. Лазарев
инициалы, фамилия

Красноярск 2017

Содержание

Введение	3
Глава 1. Становление и развитие конституционно-правового института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.....	7
1.1. Генезис института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и зарубежных странах.....	7
1.2. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в конституционной системе защиты прав в Российской Федерации.	26
1.3. Место Уполномоченных по защите прав предпринимателей в системе органов государственной власти Российской Федерации.	42
Глава 2. Компетенция и перспективы развития института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и ее субъектах.....	50
2.1. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и ее субъектах: функции, характеристика полномочий.	50
2.2. Взаимодействие уполномоченных по защите прав предпринимателей с государственными органами и общественными объединениями предпринимателей в Российской Федерации и ее субъектах.....	70
2.3. Основные направления совершенствования практической деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и ее субъектах.....	82
Заключение	95
Список литературы	99

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена объективной необходимостью государственной защиты права граждан на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, в условиях современного экономического, политического и правового развития Российской Федерации.

Реализация гражданами права на свободное осуществление предпринимательской деятельности, закрепленное в ст. 34 Конституции Российской Федерации, создает базу для стабилизации экономики, обеспечивает устойчивое развитие государства. В связи с этим в современной России и государство и граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, заинтересованы в совершенствовании конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина до уровня, который бы позволил достичь и поддерживать устойчивое развитие российской экономики. Надлежащая защита права на свободное осуществление предпринимательской деятельности в Российской Федерации взаимосвязана с гармонизацией интересов предпринимателей, общества и государства.

Современный уровень конституционного развития России обозначил необходимость оптимизации функционирования органов государственной власти России в сфере защиты права граждан на свободное осуществление предпринимательской деятельности для повышения эффективности реализации их правозащитной обязанности, детерминированной ст. 2 Конституции Российской Федерации. С этой целью учрежден новый государственный орган, деятельность которого направлена на обеспечение гарантии государственной защиты прав и законных интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность - Уполномоченный Российской Федерации и ее субъектах по защите прав предпринимателей.

Необходимость введения должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей с последующим учреждением соответствующего органа predetermined политико-правовым курсом руководства страны, свидетельствующем о реальном стремлении реализовывать в России действенную защиту прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Появление в правовой системе Российской Федерации нового государственного органа актуализирует необходимость научного анализа и концептуального осмысления его правового статуса. Характеризуя актуальность избранной темы, следует отметить и отсутствие фундаментальных исследований, посвященных ей, что обуславливает новизну и востребованность юридической наукой исследования конституционно-правового статуса Уполномоченного Российской Федерации и ее субъектах по защите прав предпринимателей.

Степень разработанности темы. Уполномоченный Российской Федерации по защите прав предпринимателей - это новый государственный орган, что обусловило недостаточную научную разработку вопросов, связанных с его конституционно-правовым статусом.

Определяющее значение для выпускной квалификационной работы имеют отдельные конституционные исследования, посвященные изучению права на свободное осуществление предпринимательской деятельности, его реализации и защите в России. Среди них следует выделить труды следующих российских ученых: С.В. Белых, Г.А. Гаджиева, А.Л. Гусевой, С.А. Егорова, К.А. Зайцева, В.И. Крусса, Е.Г. Лыкина, И.Н. Плотниковой, Н.В. Поправко, Д.Г. Ускова.

Таким образом, целостного и системного научного исследования, посвященного непосредственно анализу конституционно-правового статуса Уполномоченного по защите прав предпринимателей и его места в системе государственных органов, фактически не имеется.

Объектом исследования являются конституционно - правовые отношения, раскрывающие содержание и особенности конституционно-правового статуса Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Предмет исследования составили нормативные правовые акты, закрепляющие конституционно-правовой статус и порядок деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Целью исследования является комплексный конституционно-правовой анализ статуса Уполномоченного по защите прав предпринимателей в РФ и ее субъектах.

Цель исследования конкретизируется в следующих **задачах**:

- 1) Рассмотреть генезис института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и зарубежных странах;
- 2) Охарактеризовать Уполномоченных по защите прав предпринимателей в конституционной системе защиты прав в Российской Федерации;
- 3) Определить место Уполномоченных по защите прав предпринимателей в системе органов государственной власти Российской Федерации;
- 4) Рассмотреть Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и ее субъектах: функции, характеристика полномочий;
- 5) Определить взаимодействие уполномоченных по защите прав предпринимателей с государственными органами и общественными объединениями предпринимателей в Российской Федерации и ее субъектах;
- 6) Охарактеризовать основные направления совершенствования практической деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и ее субъектах.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и
частно - научные методы изучения правовых явлений на этапе их
современного развития и взаимосвязи, взаимообусловленности с точки
зрения теории и практики, а именно: системно-структурный, анализа и
синтеза, конкретно-исторический, сравнительно-правовой,
формально-юридический, структурно-функциональный, статистический,
социологический, иные.

Структура работы: данная работа состоит из введения, двух глав,
заключения, списка литературы

Глава 1. Становление и развитие конституционно-правового института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.

1.1. Генезис института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и зарубежных странах

Генезис института уполномоченного по защите прав предпринимателей в России - это не только хронология событий, связанная с формальным утверждением должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и созданием соответствующего государственного органа на федеральном и региональных уровнях. Факторами, детерминирующими учреждение Уполномоченного по защите прав предпринимателей, являются: правовое и политико-экономическое развитие нашего государства; эффективность работы органов государственной власти в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности; а также наличие зарубежного опыта функционирования аналогичных органов. Остановимся подробнее на рассмотрении указанных детерминант.

Основой правового и политико-экономического развития России является Конституция 1993 г., закрепляющая целый ряд принципов, регулирующих рыночные отношения: единое экономическое пространство, свободу экономической деятельности, многообразие и равенство различных форм собственности; поддержку конкуренции и ограничение монополистической деятельности.

Защита прав и законных интересов предпринимателей в их отношениях с государством, в общем виде, предопределяется конституционным принципом свободы экономической деятельности. Государство гарантирует свободу, в том числе путём обеспечения равной защиты прав субъектов экономической деятельности (ч. 2 ст. 8, ст. 35 Конституции Российской Федерации). В части 1 статьи 34 Конституции свобода экономической

деятельности раскрывается как право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности.

Как описывает Несмеянова С. Э., стоит отметить, что «Конституция 1993 г. меняет саму суть взаимоотношений государства и экономики, превращая государство из субъекта, управляющего всем хозяйством, в субъекта, который только регулирует экономические отношения, причем в определённых Конституцией жёстких границах»¹. Для успешной реализации принципа свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности наиболее важным сегодня является создание таких условий развития экономики, рыночных отношений, при которых необходимо установить определённые границы вмешательства государства в эту сферу.

Необходимость учреждения должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации была озвучена главой всероссийской общественной организации Опора России 20 декабря 2011 г., на заседании Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа в Гудермесе.

Председатель Правительства Российской Федерации поддержал на совещании инициативу о бизнес-уполномоченном, получившую неформальное название «гудермесской» и в течение месяца подтвердил свое решение. Вопрос о введении должности бизнес-омбудсмана был поставлен в рамках деятельности Правительства Российской Федерации в начале 2012 года. В.В. Путин на инвестиционном форуме «Россия-2012» впервые публично заявил о появлении в России Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Предприниматели, отстаивая идею введения должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей, отталкивались в

¹ Несмеянова С. Э. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии концепции «конституционной экономики // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 2 (24). С. 17.

первую очередь от необходимости решить конкретно существующую проблему недостаточной защищенности их прав в ситуации взаимодействия с государственными органами, муниципальными органами и должностными лицами. Осмысление конституционно-правового значения нового омбудсмана произошло в результате совместного обсуждения представителей бизнес-сообщества и власти инициативы его создания на федеральном уровне. Очевидно, что учреждению Уполномоченного по защите прав предпринимателей, предшествовали определенные негативные и неоднозначные явления во взаимосвязанных политической и экономической сферах нашего государства

Как полагает Гельман В.А. в «нашей стране реализация конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности в целом имеет непростую политико-правовую историю. В России изначально сложилась такая ситуация, что предпринимательство имело серьезные претензии к властвующей элите как с точки зрения экономической политики государства, так и в связи с тем, что предпринимательские круги отстранялись от участия в выработке и принятии важных государственных решений»².

Понимание неадекватности сложившейся политико-экономической системы отношений и потребность в построении цивилизованной модели взаимодействия как внутри предпринимательского класса, так и между представителями частного сектора и государством ощущалась все острее.

Ярким примером осознания проблемы и частной инициативы по ее решению как пишет Гольдман М. «является доклад Комитета по этике Российского союза промышленников и предпринимателей от августа 2003 г., в котором указывалось, так как суды в стране не принимают независимых решений, а находятся под влиянием власти и «проплачивающих» нужный приговор бизнесменов, членам Российского союза промышленников и

² Гельман В.А. Становление и развитие предпринимательства в современной России // Современные проблемы науки и образования. 2013 № 6. С. 295.

предпринимателей надлежит договориться о том, что в случае возникновения разногласий между ними, они будут разрешать спор не в суде, а с помощью независимых арбитров из заранее согласованного списка в рамках данного профессионального союза»³.

Постепенно наше государство осознало, что развитие эффективных институтов взаимодействия государства и частного сектора во всём мире выступает одним из важнейших условий формирования эффективной экономической политики.

Как описывает Орешкова М.Е. «взятый политический курс в начале 2000-х гг. на развитие партнерских отношений государства и предпринимательской среды, привел к появлению инструмента, позволяющего органам государственной власти и представителям частного сектора выйти на новый уровень взаимоотношений. Речь идет об институте государственно-частного партнерства»⁴. В нашей стране сегодня активно реализуется идея его функционирования, которая была сформулирована в экономической программе Правительства Российской Федерации ещё в середине 2004 г. Государственно-частное партнерство предполагает налаживание эффективного диалога и взаимодействие частного сектора в лице предпринимателей и власти для целей совместной успешной реализации государственной экономической стратегии.

С развитием государственно-частного партнерства существенной становится и роль организаций, объединяющих предпринимателей. Посредством их деятельности субъекты предпринимательской деятельности доводят свои согласованные интересы до государства, чтобы принятые впоследствии решения наиболее полно выражали общие цели всего бизнес - сообщества. Члены общественных организаций предпринимателей являются

³ Гольдман М. Политический трансплантат: Российский Путь // Текущая история. 2005. Вып. 104. № 684. С. 314-315.

⁴ Орешкова М.Е., Квашнина Н.А. К вопросу о партнерских отношениях государства и бизнеса в России // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. 2012. №02. С. 152-156.

представителями в органах власти, где активно отстаивают свои позиции. Расширение диалога между государством и предпринимательским сообществом России, ускорило принятие конструктивного решения, которое должно помочь преодолевать многие негативные факторы, влияющие на сферу взаимодействия государства и предпринимателей, положительно повлиять на экономическое развитие нашей страны, защитить права и законные интересы граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Им стало учреждение Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ - государственный орган, но, несомненно, важным является тот факт, что сама идея его создания на государственном уровне принадлежит предпринимательскому сообществу. Особенно необходимо отметить, что в данном случае речь идёт об инициативе ассоциаций среднего и малого бизнеса, на который в последнее время возлагаются такие большие надежды, связанные с укреплением экономических показателей развития

Российской Федерации. Именно малые и средние предприниматели в осуществлении своей деятельности сталкиваются со всеми существенными проблемами, которые в целом препятствуют активной положительной динамике развития экономики России.

В преддверии учреждения должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей, в Послании Президента Федеральному Собранию на 2013 г. отмечается, что «резервы сырьевой модели» экономики нашего государства исчерпаны, «тогда как интересы развития России требуют ежегодного роста не менее 5-6 процентов ВВП в ближайшее десятилетие»⁵.

В связи с этим высокие ожидания возложены на развитие малого и среднего бизнеса, которое реально может повлиять на экономическое

⁵ Сайт Президента Российской Федерации. Послание Президента России В.В.Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. ИКБ: [://президент.рф/1гап8Спр18/17118](http://президент.рф/1гап8Спр18/17118) (дата обращения 4.05.2017).

развитие нашего государства и укреплении его позиций в мировых экономических рейтингах. Президент подчёркивал, что в центре новой модели экономического роста должна стоять «экономическая свобода, частная собственность и конкуренция, современная рыночная экономика, а не государственный капитализм»⁶.

Орешкова М.Е. делает акцент на то что, «поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства одна из ключевых задач для поднятия экономики России. Для её решения необходим последовательно реализующийся комплекс мер. Особенно остро в этой связи стоит вопрос о взаимодействии государства, в лице его органов и должностных лиц, и предпринимателей. На протяжении последних лет сложилась такая ситуация, при которой власть осознаёт все негативные явления, препятствующие росту экономических показателей как внутри государства, так и на международной арене, но затрудняется в поиске принятия оптимальных решений. Примером тому является проблема существования административных барьеров в области осуществления предпринимательской деятельности. Государство неоднократно обращалось к этому вопросу, решение которого существенным образом повлияло бы на динамику развития малого и среднего предпринимательства. Об этом, в частности, свидетельствуют попытки принятия закона, посвящённого защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении контрольных (надзорных) проверок органами государства»⁷.

Но стоит отметить, что все предпринятые меры не приносят выраженного положительного результата. На практике проблема административного давления со стороны государственных органов усугубляется ещё тем, что «большинство предпринимателей сталкивались с

⁶ Сайт Президента Российской Федерации. Послание Президента России В.В.Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. ИКЪ: [://президент.рф/1гап8Спр18/17118](http://президент.рф/1гап8Спр18/17118) (дата обращения 4.05.2017).

⁷ Орешкова М.Е., Квашнина Н.А. К вопросу о партнерских отношениях государства и бизнеса в России // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. 2012. №02. С. 152-156.

административными барьерами»⁸, но «они часто не воспринимают их как существенные препятствия», при этом «формируется своего рода «привыкание» к административным барьерам... бизнес к ним приспособливается и начинает воспринимать скорее как особенность, а не как проблему бизнес-среды»⁹.

Стоит отметить, что круг проблем в сфере взаимодействия государства и частного сектора экономики широк и помимо административных барьеров включает проблему коррумпированности органов государственной власти и должностных лиц, а также слабость и неэффективность законодательной базы, регулиующую данную сферу. Всё это в большинстве случаев нарушает права и законные интересы предпринимателя, препятствует экономическому развитию государства в целом. Введение должности федерального бизнес-омбудсмена и учреждение соответствующего государственного органа - это верный шаг на пути развития нашей страны, свидетельствующий о положительной динамике в поиске баланса взаимодействия государства и частного сектора экономики.

Учреждение Уполномоченного по защите прав предпринимателей, во-первых, говорит о том, что правовая активность общественных институтов, выступивших с инициативой введения должности федерального бизнес - омбудсмена, свидетельствует о высоком уровне правосознания таких объединений в компетентных им вопросах. Во-вторых, указывает на готовность государства вести конструктивный диалог с представителями предпринимательской среды. Все это представляет собой явные признаки развития правовой культуры взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов.

⁸ Сайт Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства Опора России. Результаты исследования «Предпринимательский климат в России: индекс опоры 2012». (дата обращения 5.03.2017)

⁹ Сайт Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства Опора России. Результаты исследования «Предпринимательский климат в России: индекс опоры 2012 (дата обращения 5.05.2017)

Действительно в рамках работы всероссийских объединений предпринимателей созрела сама идея введения федерального бизнес-омбудсмана, но оформлена она была в результате деятельности соответствующих органов государственной власти. Именно государство, поддержав данную инициативу, в лице законодательного органа государственной власти, закрепило за федеральным бизнес-омбудсменом статус государственного органа, регламентировало его права и обязанности посредством принятия соответствующего федерального закона.

Инициатива Президента Российской Федерации ввести должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей с последующим созданием соответствующего государственного органа изначально подразумевала, что его деятельность будет организована таким образом, чтобы он был представлен и на федеральном и на региональном уровнях. По мнению Б. Ю. Титова «учреждение уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации «очень выгодно потому что они снимают огромное количество проблем, которые возникают, не только сокращая давление на бизнес, но и облегчая работу региональных властей¹⁰».

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ регламентирует деятельность федерального бизнес-омбудсмана, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Однако не совсем понятен подход законодателя, согласно которому норма, непосредственно регламентирующая деятельность бизнес-омбудсменов в регионах, имеет диспозитивный характер. Так в ч. 1 ст. 9, указанного нормативного правового акта, установлено: «Законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации».

¹⁰ Сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Собрание по вопросу функционирования института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. (дата обращения 20.04.2007).

Не смотря на то, что учреждение уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации является правом, а не обязанностью регионов России, на сегодняшний день бизнес-омбудсмены осуществляют свою деятельность во всех 85 регионах страны.

Первым региональным нормативным правовым актом, принятым в соответствии с требованиями положений Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ, стал закон «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ростовской области¹¹». На сегодняшний день соответствующие законы приняты в 82 субъектах Российской Федерации¹².

Статус уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ определен императивно, в связи с этим законодательная база субъектов Федерации, касающаяся правового статуса региональных бизнес-омбудсменов, должна быть приведена в соответствие с требованиями указанного нормативного правового акта. В свою очередь, в субъектах, где бизнес-омбудсмен действовал лишь на основании актов региональных органов исполнительной власти, должны быть приняты соответствующие региональные законы об уполномоченных.

Учреждение уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации детерминировано, во-первых, п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Во-вторых, ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации, устанавливающей гарантированность государством равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства.

¹¹ Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 30.07.2013 г. № 1146 // Наше время. 2013. № 394-395.

¹² Сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Доклад Президенту РФ - 2014. (дата обращения 4.05.2017).

Данные конституционные положения определяют основы правового регулирования с целью создания в сфере правовой защиты граждан единого стандарта на всей территории федеративного государства, вне зависимости от того, в каком субъекте Российской Федерации проживает гражданин. Таким образом, указанные конституционные положения лежат в основе объединения деятельности федерального и региональных бизнес-омбудсменов в единый двухуровневый институт. В связи с этим считаем, что норма об учреждении в регионах России уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации должна приобрести императивный характер в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ.

Права региональных уполномоченных при рассмотрении жалоб, установленные федеральным законом, с учетом переноса их на уровень субъектов Российской Федерации, в целом совпадают с правами федерального бизнес-омбудсмента. Исключение составляет возможность беспрепятственно проходить в государственные органы и муниципальные по предъявлению служебного удостоверения.

Сегодня деятельность уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации очень востребована. В 2014-2015 гг. активно велось совершенствование работы института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, заключающееся в проведении всероссийских конференций по защите прав предпринимателей (2 раза в год); межрегиональных совещаний и семинаров региональных уполномоченных; окружных встреч и совещаний по обмену опытом в рамках работы Советов уполномоченных при Полномочных представителях Президента в федеральных округах и многое др. В Приволжском федеральном округе создан и активно ведет работу

единственный в России Совет по защите прав предпринимателей, объединяющий всех региональных бизнес-омбудсменов¹³.

Целью деятельности которого является разработка мер по совершенствованию условий для развития малого и среднего предпринимательства, сокращению административных барьеров, координации и повышению результативности деятельности региональных омбудсменов по обеспечению защиты прав и законных интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Двухуровневая модель функционирования института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации подразумевает законодательную регламентацию взаимодействия федерального и региональных бизнес-омбудсменов. Так, в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ предусмотрена норма о необходимости согласования кандидатуры на пост уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации с федеральным бизнес-омбудсменом (ч. 4 ст. 9), а также обязанность региональных уполномоченных по окончании календарного года направлять федеральному бизнес-омбудсмену информацию (отчет) о своей деятельности с оценкой условий осуществления предпринимательской деятельности в субъекте Российской Федерации, а также предложениями по совершенствованию правового положения субъектов предпринимательской деятельности (ч. 6 ст. 10).

Как описывает Липчанская М.А. деятельность института уполномоченного по защите прав предпринимателей на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации для нашего государства представляется оптимальным решением, отвечающим требованиям федеративной государственности, которая предполагает «специфическую модель политико-

¹³ Сайт Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе. В ПФО создан Совет уполномоченных по защите прав предпринимателей. (дата обращения 4.05.2017).

правовой организации государственной власти, особые институциональные формы и способы взаимодействия ее различных институтов и структур¹⁴».

Учреждение федерального и региональных бизнес-омбудсменов позволяет эффективно осуществлять защиту прав предпринимателей, а также решать общефедеральные задачи по обеспечению их прав.

Рассмотрим на примере из практики о защите прав предпринимателей.

В 2014 году в аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области поступило обращение ООО «СибАлмаз» по вопросу нарушения прав на ведение бизнеса на территории города Бердска.

В 2008 году администрация города заключила с компанией договор аренды земельного участка для строительства домов семейного отдыха (срок действия договора аренды 15 лет). Постановлением администрации в 2010 году был утвержден градостроительный план земельного участка, в соответствии с утвержденным чертежом - зона допустимого размещения зданий и сооружений определена на всем земельном участке. В дальнейшем компания неоднократно обращалась к администрации с заявлением о выдаче разрешения на строительство. Однако в выдаче разрешительных документов было отказано. В 2012 году решением Арбитражного суда Новосибирской области отказ городской администрации был признан незаконным. Суд обязал местные власти устранить допущенные нарушения прав. После чего было выдано разрешение на строительство со сроком действия до конца 2013.

В 2014 году решением Бердского городского суда Новосибирской области Правила землепользования и застройки муниципального образования города Бердска, утвержденные Советом депутатов, в части отнесения данного земельного участка к зоне Р-4, в которой разрешена застройка объектами капитального строительства, признаны

¹⁴ Липчанская М. А. Институционализация конституционной системы власти в федеративном российском государстве // Власть. 2013. № 7. С. 136.

недействующими в связи с противоречием ст. ст. 41 ч. 2, 105 п. 5.1 Лесного кодекса РФ. Советом депутатов города Бердска принято решение об установлении в отношении единого землепользования территориальной зоны Р-3, которая не предусматривает возможность строительства капитальных объектов.

В начале 2015 года администрацией было отменено ранее изданное решение об утверждении градостроительного плана в отношении данного земельного участка, а также разрешение на строительство. Очередное обращение ООО «СибАлмаз» в Арбитражный суд Новосибирской области позволило признать данное постановление недействительным. Однако в признании незаконным отказа в продлении срока действия разрешения на строительство и обязанности администрации продлить срок действия указанного разрешения на весь период строительства, предусмотренный проектной документацией, суд отказал.

Затем Постановлением администрации была организована особо охраняемая природная территория местного значения – городской парк, в которую был включен земельный участок, предоставленный в аренду ООО «СибАлмаз». Таким образом в июле 2015 года земельный участок было принято изъять для муниципальных нужд. При этом срок, в течение которого администрация обязана направить правообладателю проект соглашения после принятия решения об изъятии, в Земельном кодексе РФ не конкретизирован (в пределах общего срока действия решения об изъятии, который составляет три года). И администрация стала затягивать заключение соглашения.

В целях реализации и защиты прав и законных интересов ООО «СибАлмаз» сотрудники аппарата Уполномоченного принимали участие в судебных процессах, связанных с нарушением прав ООО «СибАлмаз» по договору аренды земельного участка.

Уполномоченным в ходе рассмотрения заявления были направлены официальные запросы о предоставлении информации по обращению в

государственные органы власти Новосибирской области, органы местного самоуправления города Бердска, а также даны рекомендации сторонам для разрешения сложившейся конфликтной ситуации.

В результате проведенной работы в конце 2015 года соглашение об условиях изъятия земельного участка для муниципальных нужд между администрацией города Бердска и ООО «СибАлмаз» было достигнуто. Более того в марте 2016 года, в соответствии с указанным соглашением, между сторонами были заключены договоры аренды земельных участков, предоставляемых до 2023 года, взамен изымаемого участка¹⁵.

На уровне международно-правового регулирования начало процессу становления подобных институтов дала Венская Декларация и Программа действий 1993 г., в которой закреплено, что «Всемирная конференция по правам человека поощряет создание и укрепление институтов, принимая во внимание «принципы, касающиеся статуса специализированных институтов» и признавая, что каждое государство имеет право избирать такие структуры, которые в наибольшей мере соответствуют его конкретным потребностям на национальном уровне¹⁶».

Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, составляют так называемые Парижские принципы. Они закрепляют минимальные требования к статусу и роли специализированных институтов по правам человека.

Следующим документом, конкретизирующим упомянутые принципы, стало «Руководство по созданию и укреплению внутригосударственных институтов, занимающихся содействием и защитой прав человека», составленное в 1995 г. Центром по правам человека ООН. Указанный

¹⁵ Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. <http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>

¹⁶ Российский ежегодник международного права. 1993 - 94. Санкт - Петербург: Социально коммерческая фирма «Россия - Нева». 1995. С. 340 - 376.

документ устанавливает, что понятие «национальный институт» включает в себя - комиссии по правам человека, и омбудсмена по правам человека.

Последний создается правительством в соответствии с конституцией, законом или декретом (п. 39). Институт омбудсмена, согласно указанному документу, основное внимание концентрирует на функции непредвзятого расследования индивидуальных жалоб на действие или бездействие административной власти (п. 43)¹⁷.

Идея Учреждения Уполномоченного по защите прав предпринимателей не является достижением функционирования российской правовой системы. Омбудсмены, защищающие права предпринимателей появляются в последнем десятилетии двадцатого века в странах Европейского союза, Австралии, США а также Новой Зеландии.

Эмих В. В. отмечает, что институт омбудсмена в целом достаточно детально изучен в работах зарубежных и отечественных авторов. Однако исследования по вопросам деятельности омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, немногочисленны и как отмечает В.В. Эмих они «не затрагивают опыт применения концепции омбудсмена к отношениям с участием предпринимателей на постсоветском пространстве¹⁸». Анализ правового статуса омбудсменов, осуществляющих защиту прав субъектов предпринимательской деятельности, в российской юридической науке на сегодняшний день практически не представлен.

Согласно классификации В.В. Эмих, приведенной относительно омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей в публичном секторе, распространение в зарубежных странах получили бизнес-омбудсмены (США, Австралия), налоговые омбудсмены (Пакистан, Грузия) и омбудсмены в сфере закупок (Канада)¹⁹.

¹⁷ Национальные правозащитные учреждения: профессиональная подготовка к заседанию в Женеве: центр по правам человека отделения Организации Объединенных Наций в Женеве. 1995. С. 6-7.

¹⁸ Эмих В. В. Омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей: мировой опыт и перспективы развития // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2014. Том 13. Вып. 3. С.113.

¹⁹ Там же

Палагина А.Н. полагает что «не смотря на место возникновения института омбудсмана в Швеции, существование бизнес-омбудсмана в этой стране не предусмотрено»²⁰. Как пишет Палагина А.Н. защиту прав предпринимателей в этой стране осуществляет соответствующий орган исполнительной власти и омбудсманы юстиции, ключевой задачей которых является устранение административных барьеров для развития бизнеса на всех уровнях²¹.

В США в составе Администрации по делам малого бизнеса, функционирует управление национального омбудсмана, который получает сообщения о проблемах предпринимателей и выступает в качестве связующего звена между ним и федеральными органами власти²².

Эмих В. В. описывает то что «национального омбудсмана, осуществляющего свою работу в составе Американской администрации по делам малого бизнеса следует относить к бизнес-омбудсменам, осуществляющим контроль за органами публичной власти. Кроме него, в США функционируют бизнес-омбудсмены, осуществляющие контроль за органом или подразделением органа, при котором они созданы»²³.

Палагина А.Н описывает то что «Бизнес-омбудсмены в системе органов государственной власти США показывает, что они, как правило, встроены в систему исполнительных органов и относятся к числу «исполнительных» омбудсменов: назначаются на должность и освобождаются от должности исполнительными органами; деятельность обеспечивается преимущественно сотрудниками ведомств, при которых они созданы; подотчетны исполнительным органам и тесно взаимодействуют с ними»²⁴.

²⁰ Административные Директивы для парламентских Омбудсменов. Шведские Парламентские Омбудсмены. (дата обращения 7.05.2017).

²¹ Палагина А.Н. Особенности института уполномоченного по защите прав предпринимателей в России и за рубежом // Креативная экономика. - 2014. - № 7 (79). - С. 104

²² Там же - С. 104

²³ Эмих В. В. Указ. Соч. С. 113.

²⁴ Палагина А.Н. Указ. Соч. С. 102-108.

Начиная с 1995 г. институт омбудсмена функционирует и в Европейском Союзе. Уполномоченный назначается Европейским парламентом после выборов сроком на пять лет и действует до окончания срока полномочий парламента. Основной задачей омбудсмена в Европейском Союзе является рассмотрение обращений частных лиц, предприятий, ассоциаций и организаций, зарегистрированных в Европейском Союзе, с жалобами по поводу злоупотребления властью институтами и органами Европейского Союза. В странах-членах Европейского Союза действуют региональные сети омбудсменов, которые включают в себя и уполномоченных по защите прав предпринимателей. То есть, говоря об Уполномоченном по правам предпринимателей в странах Европейского Союза, следует понимать, что он является специализированным органом института омбудсмена и осуществляет свою деятельность наряду с другими специализированными уполномоченными.

В 2012 году в Австралии появился уполномоченный по делам малого предпринимательства (институт комиссаров по вопросам малого бизнеса), который назначается генерал-губернатором страны на срок, не превышающий 5 лет. Целью его деятельности является формирование подходящих условий для развития малого бизнеса. Помимо федерального в нескольких австралийских штатах существуют свои комиссары по вопросам малого бизнеса.

Бизнес-омбудсмен в Австралии вместе со своим аппаратом образует специальную структуру в Правительстве. При этом он в постоянном контакте с исполнительной властью, но не встроен в нее. Так, должность комиссара учреждается парламентскими актами, которые также регламентируют их правовой статус. Кроме того, на федеральном уровне бизнес-омбудсменов назначает и освобождает от должности генерал-губернатор государства, на уровне штатов - губернаторы штатов. Обычно комиссары имеют свой отдельный штат, состоящий из государственных служащих, финансируемых из бюджета соответствующего уровня. И наконец, бизнес-омбудсмены в

Австралии получают от соответствующих министров поручения обязательные им к выполнению. В своей деятельности уполномоченный по защите прав предпринимателей подотчетен министру малого бизнеса, которому обязан предоставить специальный доклад о проделанной работе за год.

Упомянутые нами выше омбудсмены по вопросам закупок на сегодняшний день не получили широкого распространения. Данная должность существует в Канаде. Компетенция канадского омбудсмана по вопросам закупок распространяется почти на все правительственные учреждения. Основу его деятельности составляет рассмотрение жалоб канадских поставщиков на связанные с федеральными закупками действия департамента, рассмотрение жалоб поставщиков относительно административного обеспечения соответствующим государственным органом контракта. Канадский омбудсмен по вопросам закупок выполняет медиаторскую функцию и является альтернативным звеном урегулирования споров по инициативе любой из сторон контракта. То есть он не может рассматривать споры, которые ранее были предметом судебного рассмотрения.

На основании вышесказанного приходим к следующим выводам:

Рассмотрение правового и политико-экономического развития России через призму развития свободы экономической деятельности и права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности помогает уяснению причин учреждения должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и последующего создания соответствующего государственного органа.

Деятельность органов государственной власти в сфере защиты прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, не всегда эффективна. Осмысление данного факта на государственном уровне легло в

основу принятия решения об учреждении в России Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Анализ двухуровневой модели работы уполномоченных по защите прав предпринимателей: на федеральном и на уровне субъектов Российской Федерации, закрепленной в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ, выявил неоправданный с позиции конституционно-правового рассмотрения подход законодателя, согласно которому норма об учреждении уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации имеет диспозитивный характер.

Существование в мире специализированных омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей - это результат применения международно-правовых норм, предусматривающих возможность учреждения в государствах институтов, содействующих защите прав человека. Государства, столкнувшиеся с проблемами защиты прав и законных интересов предпринимателей и учредившие специализированных уполномоченных по защите их прав, определили их правовой статус, исходя не только из соответствующей правовой системы государства, но и собственного политико-экономического развития. В связи с чем статус специализированных уполномоченных по правам предпринимателей в зарубежных государствах существенно отличаются друг от друга и от статуса российских уполномоченных.

Нормативная регламентация статуса Уполномоченного Российской Федерации по защите прав предпринимателей имеет противоречия доктринального и учредительного характера, обусловленные генезисом института уполномоченного по защите прав предпринимателей в России и за рубежом.

1.2. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в конституционной системе защиты прав в Российской Федерации

В законодательном определении Уполномоченного заключена его основная сущностная характеристика - «обеспечение гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.». Защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации и российских субъектов предпринимательской деятельности на территориях иностранных государств является первостепенной основной задачей федерального бизнес-омбудсмена, закрепленной в ст. 2 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ.

Поэтому для исследования конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей существенную важность представляет вопрос его положения в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина. Последнюю согласно правовому исследованию М.В Мархгейм следует определять как «целостную, конституционно обусловленную упорядоченную совокупность взаимодействующих элементов правового механизма, функционирование которого направлено на защиту нарушенных прав и свобод, на достижение в Российской Федерации состояния их устойчивой защищенности»²⁵.

Конституция Российской Федерации 1993 г. возлагает на государство обязанность соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2), осуществлять государственную защиту прав и свобод человека (ст. 45). При этом гарантируется равенство прав и свобод независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и

²⁵ Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. . д-ра юрид. Наук. М. 2015. 385 с.

должностного положения (ст. 19), а также судебная защита прав и свобод личности (ст. 46).

Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются главной обязанностью государства, трансформирующейся в конкретные обязанности органов власти.

Право на свободное осуществление предпринимательской деятельности в Российской Федерации является объектом исследования многих ученых-конституционалистов, которые в своих трудах отдельно рассматривают вопросы конституционно-правовой защиты прав российских предпринимателей²⁶.

Так, В.И. Крусс, говоря о содержании права на предпринимательскую деятельность отмечал, что на «элементарном уровне оно представлено комплексом взаимосвязанных и взаимодополняющих правомочий, среди которых - возможность «требования от всех органов и должностных лиц государства и местного самоуправления деятельного признания всего объема названных правомочий, а также их эффективного конституционного гарантирования и защиты (правосудного обеспечения)». «Конституционно-правовая защита прав и свобод предпринимателей предполагает применение только присущих конституционному праву форм и способов защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности»²⁷.

Поэтому с учетом специфики нашего исследования, логично предположить, что внутри конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина можно выделить своего рода подсистему - защиты конституционного права на свободное осуществление предпринимательской деятельности. Такое производное понятие возможно применять только для узких специализированных исследований вопросов защиты прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

²⁶ Гусева А.Л. Конституционно-правовой механизм защиты права на свободу предпринимательской деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук: М. 2013. 175 с.;

²⁷ Белых С.В. Свобода предпринимательской деятельности как конституционно-правовая категория в Российской Федерации: автореф. дис. . канд. юрид. наук: Екатеринбург. 2014. С.9.

Конституционные органы осуществляют прямое государственное регулирование, представляющее собой «непосредственное государственное воздействие на общественно-экономические отношения посредством специально создаваемых и уполномоченных на то органов власти», осуществляющих защиту прав предпринимателей. Защита прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в том числе и в такой специфичной области как взаимодействие государства и субъектов предпринимательской деятельности, осуществляется посредством системы мер и норм законодательного, исполнительного и контролирующего характера, которые осуществляются правомочными государственными структурами, агентами (регуляторами) в различных формах работы государственных органов

Окуньков Л. А. описывает то что «анализ положения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина будет неполным без рассмотрения соотношения деятельности Уполномоченного с упомянутыми нами выше публичными субъектами и правозащитными институтами гражданского общества»²⁸.

Для этого вначале проанализируем деятельность органов государственной власти в сфере защиты прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Президент Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации является гарантом прав и свобод человека и гражданина, что налагает на него обязанности по созданию условий и средств, обеспечивающих их всестороннюю охрану и фактическую реализацию, и означает, что он призван действовать персонально.

Снежко О. А. пишет «глава государства имеет реальную возможность оказать воздействие на воплощение любого субъективного права (свободы) и

²⁸ Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 40.

потенциально «может защитить права каждого, которые нарушены любыми органами власти или иными объективно существующими факторами»²⁹. Президент Российской Федерации наделён неограниченными правами в области законодательной инициативы, позволяющей ему в конкретной правовой форме ставить вопросы о реализации конституционных положений, касающихся экономических прав и свобод.

Защита прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в сфере их взаимодействия с государственными органами, зачастую выражена в его нормативных указах. Так, Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности».³⁰ Правительству Российской Федерации было поручено разработать и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов, предусматривающие ликвидацию административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности, в первую очередь в сфере малого и среднего предпринимательства (усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и др.).

Законодательные инициативы главы государства в сфере защиты прав предпринимателей - безусловно, результат обсуждения всех проблемных вопросов с самим предпринимательским сообществом. Немаловажным в этом плане стал Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», принятый в целях повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста, увеличения реальных доходов граждан Российской Федерации,

²⁹ Снежко О. А. Президент Российской Федерации - гарант прав и свобод граждан // Право и политика. 2005. № 2. С. 69.

³⁰ О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности: Указ Президента РФ от 15.05. 2008 г. № 797 // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2293.

достижения технологического лидерства российской экономики, в улучшении условий ведения предпринимательской деятельности, и который предусмотрел создание института уполномоченного по защите прав предпринимателей, осуществляющего деятельность на федеральном и региональном уровнях. Определенную роль в защите прав и свобод граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, играют Администрация Президента Российской Федерации, полномочные представители главы государства в федеральных округах.

В состав Администрации Президента Российской Федерации входят различные подразделения, среди которых Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций, куда при необходимости в установленном порядке могут обратиться как граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, так и их объединения.

Согласно ст. 2 Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденного соответствующим указом Президента Российской Федерации³¹ полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента Российской Федерации. Полпреды в федеральных округах в рамках их функциональных обязанностей проводят различные мероприятия, связанные с обсуждением вопросов развития предпринимательства в том или ином регионе страны.

При главе государства функционирует Экономический совет, созданный в целях координации деятельности по обеспечению устойчивого социально-экономического развития.

В состав данной структуры входят представители государственных органов (Правительства Российской Федерации и др.), общероссийских общественных организаций предпринимателей (РСПП, Опора России, Деловая Россия и др.), научного сообщества (ректоры ведущих

³¹ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 10.05.2015 г.) // СЗ РФ. 2000. Ст. 2112; 2015. № 19. Ст. 2808.

экономических вузов, академики и др.), также по согласованию - представители крупных коммерческих организаций (Сбербанк России и др.), Председатель Банка России, президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. В состав Экономического совета вошёл также Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Создание Экономического совета при Президенте Российской Федерации свидетельствует о сосредоточенности главы государства, как гаранта конституционных прав и свобод, на вопросе обеспечения устойчивого социально-экономического развития нашего государства.

Необходимо отметить, что деятельность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в составе данной структуры, должна в первую очередь способствовать «обеспечению реализации проектов национальной предпринимательской инициативы, направленных на улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации и устранению барьеров для развития предпринимательства», что является одной из основных задач деятельности совета.

Правительство Российской Федерации осуществляет регулирование в социально-экономической сфере³². В число его полномочий входит принятие мер по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг. При Правительстве Российской Федерации функционируют координационные и совещательные органы, в рамках которых ведётся конкретная работа в этом направлении.

Например, к ним следует отнести Правительственную комиссию по экономическому развитию и интеграции, Правительственную комиссию по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства.

Цели работы первой Комиссии заключаются в «координации деятельности с представителями научных и общественных организаций,

³² О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 дек. 1997 г. № 2- ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2015. № 21. Ст. 2979.

предпринимательского сообщества при разработке и реализации мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики, а также в осуществление ответных мер в области внешнеторговой деятельности на дискриминационные действия со стороны других государств³³».

Правительственная комиссия по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства «образованна для обеспечения координации деятельности органов исполнительной власти и взаимодействия с представителями предпринимательского сообщества по выработке предложений, связанных с реализацией государственной политики в сфере развития малого и среднего предпринимательства³⁴», а в число её основных задач входит «реализация решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации; рассмотрение и подготовка предложений по вопросам повышение эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю и надзору за предпринимательской деятельностью³⁵». Естественно, что работа указанных подразделений Правительства невозможна без участия заинтересованной стороны - представителей деловой среды.

Таким образом, высшие органы власти в своей работе призваны защищать граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Для этого им необходим постоянный налаженный и открытый диалог с представителями предпринимательского сообщества страны. Именно эти органы принимают властные решения, которые способны положительным образом повлиять на сферу защиты прав и законных интересов предпринимателей. Учреждение должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей и последующее создание соответствующего

³³ Официальный сайт Правительства Российской Федерации. (дата обращения 03.05.2017)

³⁴ Официальный сайт Правительства Российской Федерации. (дата обращения 03.05.2017).

³⁵ Официальный сайт Правительства Российской Федерации. (дата обращения 03.05.2017)

государственного органа посредством принятия нормативного правового акта, регламентирующего его деятельность - это также конкретный пример работы указанных органов в направлении защиты интересов деловой среды нашего государства.

Гончаров В. В. отмечает, что «Большим препятствием на пути развития частного бизнеса в России является процветание чиновничьего произвола, «удушение» малого и среднего бизнеса проверками³⁶». При этом функцию государственного управления невозможно реализовать без контрольных и надзорных полномочий. При их осуществлении зачастую возникают административные барьеры, которые негативно сказываются на положении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. К органам, осуществляющим функции контроля за предпринимательской деятельностью относят полицию, органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, таможенные и налоговые органы и многие другие. Полный перечень всех контролирующих структур очень обширен.

Как отмечает Сушкова И. А. при громадном их количестве с учётом того факта, что в нормативных правовых актах не существует перечня видов контроля, «основными препятствиями в осуществлении и развитии предпринимательской деятельности зачастую являются неправомерные действия должностных лиц государственных органов при осуществлении контроля (надзора), незаконные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, устанавливающие административные ограничения, а также обязанности, не предусмотренные законом³⁷».

Как отмечает Кондрат Е. Н. «Суды в правовом государстве являются самым эффективным инструментом защиты прав граждан. Правовое государство в России не может существовать без превращения правосудия в реально независимую и самостоятельную ветвь государственной власти.

³⁶ Гончаров В. В. Исполнительная власть и бизнес: современные проблемы взаимодействия и развития // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 2. С. 13.

³⁷ Сушкова И. А. Развитие и совершенствование законодательства в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) // Теория и практика общественного развития. 2012. № 3. С. 359.

Долгое время в нашей стране понятие судебной власти «было практически не известно, ибо система судебных органов рассматривалась ею не с позиции понятия власти, а с позиции организации судебной деятельности», в силу чего «конституционный момент судебной деятельности оставался одним из самых неразработанных в правовой теории, что не могло не влиять на практику реализации Конституции³⁸».

Не разработанность в правовой науке понятия судебной власти имело свои негативные последствия при выполнении государством правозащитной функции в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Защита нарушенных и оспариваемых прав и законных интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей усугублялась ещё и тем, что до принятия Конституции 1993 года существовала ориентация на главенствующую роль государства в экономических отношениях.

Как отмечает Козлова Е. И. «Государство тогда выступало «как единственный собственник всех общественных богатств, средств производства, объектов культуры, социальной сферы, формально провозглашаемых общенародными³⁹». При таком подходе сама личность в экономических отношениях была пассивна, государство являлось единственным субъектом, который полностью отвечал за реализацию и защиту экономических прав. Конституция Российской Федерации закрепила принципиально иную демократическую идеологию при закреплении экономических прав и свобод. Но такое коренное преобразование на первых порах не могло повсеместно закрепиться в сознании судей. Особенно остро это прослеживается в решении вопросов защиты прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в сфере их взаимодействия с государственными органами.

³⁸ Кондрат Е. Н. Судебная реформа в Российской Федерации. Достижения и проблемы // Право и управление. XXI век. 2012. № 1. С. 101-102

³⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2013. С. 133.

Большое значение для наведения порядка в этой сфере принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации.

Так как основы экономического строя Российской Федерации являются составной частью конституционного законодательства, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к вопросу анализа экономических принципов. В частности, он разъясняет границы регулирования государством экономической сферы, тем самым зачастую защищая права и законные интересы предпринимателей⁴⁰.

В своих постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации придерживается соблюдения баланса конституционно защищаемых ценностей. В сфере взаимодействия государства и предпринимателей, например, это отражено в постановлении от 20 декабря 2010 г., в котором Конституционный Суд признал, что создание для субъектов малого и среднего предпринимательства льготного правового режима отвечает правовым целям и ценностям, находящимся под защитой статей 8, 34 и 35 Основного закона⁴¹.

Вышеупомянутые органы: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации и система органов исполнительной власти, судебные органы Российской Федерации, относятся соответственно к трем ветвям власти, определенным в Конституции Российской Федерации.

Далее остановимся подробнее на рассмотрении органов прокуратуры Российской Федерации. Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. по делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3102; Постановление Конституционного Суда РФ от 12 ноября 2003 г. № 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» // СЗ РФ. 2003. № 47. Ст. 4586

⁴¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. по жалобе администрации города Благовещенска // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 264

Федерации» редакция наименования главы 7 Основного закона страны приобрела следующее изложение «Судебная власть и прокуратура⁴²». Несмотря на это, органы прокуратуры (ст. 129 Конституции Российской Федерации) не относятся к существующим ветвям власти, но вместе с тем являются немаловажным звеном конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Прокуратура Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации⁴³», является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. То есть, обращаясь к тематике нашего исследования, прокуроры должны осуществлять надзор за осуществлением свободы предпринимательской деятельности, прав предпринимателей всеми государственными органами, органами местного самоуправления и другими органами, и должностными лицами. Кроме того, в федеральном законе отдельно указано, что прокуроры осуществляют «надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие».

На Совещании по вопросам защиты прав предпринимателей, состоявшегося 11 октября 2012 г. Президент Российской Федерации, отметил, что предпринимателей часто обвиняют в том, что они занимаются подкупом должностных лиц, но и правоохранительные структуры обвиняются в том «что они чем-то злоупотребляют и чуть ли не рейдерством занимаются».

⁴² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. N 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

⁴³ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4395.

Проблемы, в частности заключаются в том, что, являясь участником криминальных схем, правоохранительные органы через уголовное преследование стремятся отобрать собственность предпринимателей.

В связи с принятием Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», специальным Приказом Генпрокуратуры России от 27.03.2009 № 935 утвержден Порядок согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателе, наделяющий органы прокуратуры соответствующими новыми полномочиями.

Проблема защиты прав и законных интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и соблюдения их прав во многом коренится на уровне организации местного самоуправления.

Местному самоуправлению в Конституции Российской Федерации посвящена гл. 8, также его деятельность регламентируется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации⁴⁴». Местное самоуправление в России зачастую реализуется в форме специально созданных органов, которые осуществляют владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Естественно, что органы местного самоуправления находятся в тесном контакте с малыми и средними предпринимателями, осуществляющими деятельность в пределах того или иного муниципалитета, в частности они вправе проводить мероприятия по муниципальному контролю за их деятельностью. И в этой области взаимодействия нередко они принимают правовые акты, противоречащие федеральному и региональному законодательству, а также своими ненормативными актами нарушают права и законные интересы граждан, осуществляющих предпринимательскую

⁴⁴ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 23.05.2015 г.) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2017. № 21. Ст. 2979.

деятельность. В вопросе же защиты прав предпринимателей распространена такая ситуация, когда местные правоохранительные органы действуют заодно с муниципальными органами и не усматривают в их деятельности правовых нарушений.

Так типичной моделью на местах является ситуация, когда с немалым количеством нарушений процессуальных норм права проводятся оперативно-розыскные мероприятия по отношению к тому или иному предпринимателю, деятельность которого классифицируется как преступная. При этом предприниматель обращается с обжалованием действий отношении его в вышестоящую прокуратуру, которая выносит представление об устранении грубых нарушений процессуального законодательства, отсутствии реальных оснований для проведения подобных мероприятий, многочисленных нарушений при их проведении, но с согласия местного прокурора все равно возбуждают уголовные дела, что снова заставляет вмешиваться в ситуацию вышестоящего прокурора, который восстанавливает права предпринимателей.

Другими словами, прокуроры в субъектах Российской Федерации защищают предпринимателей на местах, тогда как прокуроры в муниципалитетах относятся к этому вопросу формально⁴⁵.

Защитой интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, занимаются многочисленные объединения предпринимателей, реализовывающих свою деятельность на основе ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации, гласящей, что «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов...». Крупнейшими объединениями предпринимателей являются Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, общественные организации

⁴⁵ Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Всероссийское совещание прокуроров по вопросам защиты прав предпринимателей. Доклад президента Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства Опора России А. Бречалова.

объединений малых и средних предпринимателей, такие как «Деловая Россия», «Опора России».

Данные организации выступают в качестве идеологов предпринимательского сообщества России. Во многом благодаря им в современной России получили свое развитие альтернативные способы разрешения споров⁴⁶. Речь идет о третейском судопроизводстве⁴⁷, куда по взаимному согласию в праве обратиться предприниматели, между которыми возникла конфликтная ситуация, а также о процедуре медиации⁴⁸.

Петров Д. А. отмечает «они проводят совместное регулирование в области общественно-экономических отношений, которое в юридической науке предполагает совместное участие в осуществлении регулирующего воздействия как самого государства в лице его органов, так и различных участников рынка⁴⁹». В частности, для этой цели имеют своих представителей в органах власти, осуществляют независимые экспертизы проектов законов и иных нормативных актов, направленных на регулирование общественных отношений в сфере экономики и предпринимательской деятельности, организуют проведение форумов, конференций, круглых столов, семинаров и выставок по вопросам развития предпринимательской деятельности с представителями государственных органов и органов местного самоуправления и др. Но в силу своего законодательно определенного статуса они не могут осуществлять правовую защиту предпринимателей, чьи права нарушены или не соблюдены государственными органами и органами местного самоуправления, отдельно взятыми должностными лицами.

⁴⁶ Постановление VIII Всероссийского съезда судей «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» // Российская юстиция. 2013. № 2. С. 40.

⁴⁷ О третейских судах в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2011 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019; 2011. № 48. Ст. 6728.

⁴⁸ Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162;

⁴⁹ Петров Д. А. Саморегулирование в системе государственного регулирующего воздействия на общественно-экономические отношения // Юрист. 2013. № 11. С. 12.

Торгово-промышленные палаты и общественные организации предпринимателей могут лишь оказывать содействие в этих вопросах.

Отметим, что в последнее время всё чаще наблюдается конструктивный диалог государства и неправительственных организаций в сфере защиты прав и законных интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Так, например, по инициативе Деловой России была поднята дискуссия о необходимости гуманизации уголовного законодательства. Соответствующие предложения были сформулированы общественной организацией в начале 2010 года и вынесены для обсуждения на встрече Президента Российской Федерации с представителями предпринимательского сообщества 26 февраля 2010 года.

Предложения Деловой России были поддержаны главой государства - после встречи с предпринимателями Президент внес в Государственную Думу пакет поправок к Уголовному и Уголовно-процессуальному кодексам. 7 апреля 2010 года экс-глава государства Дмитрий Медведев подписал закон, усиливающий уголовно-правовую защиту отношений в сфере предпринимательской деятельности⁵⁰.

Стоит отметить, что Торгово-промышленная палата Российской Федерации, совместно с другими общественными объединениями предпринимателей, последовательно проводя политику отстаивания интересов бизнеса, с самого начала высказалась за учреждение должности

Уполномоченного и была активно включена в процесс формирования института уполномоченного по защите прав предпринимателей. Именно в рамках работы всероссийских общественных организаций малого и среднего предпринимательства Опора России и Деловая Россия возникла идея создания в стране специального государственного органа с особыми полномочиями - Уполномоченного по защите прав предпринимателей. А

⁵⁰ Официальный сайт Общероссийской общественной организации «Деловая Россия». Гуманизация уголовного законодательства.

первым федеральным бизнес-омбудсменом стал Борис Титов, до этого на протяжении восьми лет являвшимся председателем Деловой России.

Анализ субъектов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации обнаруживает тот факт, что до настоящего времени достижение состояния реальной защищенности граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, остается непростой задачей.

Подводя итог данному параграфу можно сделать следующие выводы.

1. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина - это специализированный национальный государственный орган, дополняющий систему государственных органов, осуществляющих защиту прав предпринимателей в Российской Федерации.

2. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по защите прав предпринимателей следует характеризовать как детерминированное Конституцией Российской Федерации и иными источниками конституционного права положение Уполномоченного в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина, обуславливающее его природу и полномочия.

3. Анализ положения Уполномоченного в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина необходим для определения наиболее приемлемого конституционно-правового положения Уполномоченного в системе государственных органов Российской Федерации.

1.3. Место Уполномоченных по защите прав предпринимателей в системе органов государственной власти Российской Федерации

Исследование становления Уполномоченного по защите прав предпринимателей в России показало, что при его учреждении не получил достаточно полный анализ вопроса положения федерального бизнес-омбудсмана среди органов государственной власти Российской Федерации. Поэтому далее мы сосредоточим внимание на анализе конституционно правовой природы Уполномоченного.

В результате такого анализа необходимо сделать вывод об оптимальности институционального положения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в системе органов государственной власти Российской Федерации.

После того как инициатива предпринимательского сообщества об учреждении должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей была воспринята властью, потребовал своего решения вопрос институционального оформления деятельности нового органа.

Так наряду с предложением В. В. Путина об учреждении самостоятельной должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей, высказывались иные предложения.

В частности, экс-глава государства Д. А. Медведев высказывал мнение, что Уполномоченный по защите прав предпринимателей может функционировать в составе Генеральной прокуратуры Российской Федерации путем назначения специального федерального прокурора.

Особо следует отметить, что при обсуждении институциональной принадлежности бизнес-омбудсмана не поднимался вопрос возможного его учреждения в структуре Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Отметим, что возможность введения отраслевых или так называемых специализированных уполномоченных, поднимался уже с момента учреждения должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и продолжает быть актуальным и на сегодняшний день.

Но не смотря на то, что и сегодня вопрос о специализации института уполномоченного остается дискуссионным, в последнем десятилетии развития нашего государства существует тенденция к учреждению уполномоченных разного вида.

В параграфе первом данного исследования мы отмечали, что с точки зрения международных правовых норм, омбудсмена, предусмотренного Конституцией Российской Федерации, также как и Уполномоченного по защите прав предпринимателей, следует относить к числу внутригосударственных специализированных органов по содействию и защите прав человека.

Существование указанных омбудсменов предусмотрено международной системой защиты прав человека. В системе ООН они относятся к Национальным правозащитным учреждениям поощрению и защите прав человека.

Необходимо оставить в стороне спор о специализации института уполномоченного. Специализированные омбудсмены уже успешно осуществляют свою деятельность, а значит необходимо определить их наиболее приемлемое место в системе органов государственной власти Российской Федерации.

При этом особая роль в решении данного вопроса отводится именно Уполномоченному, так как это первый омбудсмен в нашем государстве, чей правовой статус регламентирован специальным федеральным законом. «Уполномоченный по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения

указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами...».

Данная норма вступила в силу с 1 января 2015 г. К этой дате было запланировано окончательное формирование государственного органа.

Для нашего исследования представляется существенным вывод Ю. Ю. Илюхиной о том, что «Двойственность сущности конституционного права на предпринимательскую деятельность (частный и публичный аспекты) обуславливает необходимость поиска оптимального сочетания частного и публичного подходов в правовом регулировании гарантий реализации права на предпринимательство в современной России, которое обеспечило бы, с одной стороны, усиление ответственности субъектов предпринимательской деятельности за нарушение публичных интересов, с другой стороны, — снижение государственного контроля и надзора за правомерной предпринимательской деятельностью».

Считаем, что логичным продолжением этой мысли является существование в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина специального органа, который бы в своей деятельности умело сочетал частный и публичный подход и мог оказывать влияние на правовое регулирование гарантий реализации права на предпринимательство в современной России.

Если на время оставить вопрос институциональной принадлежности Уполномоченного по защите прав предпринимателей, то становится очевидно, что его имманентная сущность направлена на развитие и реализацию конституционных норм, лежащих в основе экономического развития России.

В частности существуют специальные правовые исследования конституционных гарантий обеспечения права на предпринимательскую деятельность.

Так, следуя рассуждению Петрова Д. А., считающей, что «под ними следует понимать «правовые условия и средства, закрепленные в

Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве, позволяющие обеспечить реализацию права на предпринимательскую деятельность», необходимо сделать вывод о том, что компетенция Уполномоченного по защите прав предпринимателей представляет собой дополнительную гарантию, обеспечивающую защиту и свободную реализацию права на свободное осуществление предпринимательской деятельности»⁵¹.

Конституция Российской Федерации включает нормы-гарантии в одну главу с правами и свободами человека и гражданина, а содержащиеся в ней положения характеризует как основы правового статуса человека и гражданина Российской Федерации (ст. 64 Конституции Российской Федерации). Поэтому гарантии следует рассматривать в качестве составного элемента основ, поскольку это вытекает из содержания Конституции Российской Федерации. Но декларация гарантий вовсе не означает их эффективного действия.

Исходя из данного тезиса, верным представляется утверждение профессора А. Н. Кокотова о том, что «развернутая система гарантий нуждается в правовом закреплении»⁵².

Применительно к нашему исследованию следует констатировать, что на данный момент развития правового регулирования наше государство столкнулось с необходимостью зафиксировать статус специализированных уполномоченных по правам человека, существование которых представляется важной гарантией обеспечения прав человека.

Кокотов А. Н. отмечает «Иначе отсутствие четкой регламентации координации и субординации в деятельности специализированных омбудсменов рискует повлечь за собой негативные последствия в виде следующих проблем: правового регулирования и дублирования полномочий, взаимодействия специализированных омбудсменов с органами

⁵¹ Петров Д. А. Саморегулирование в системе государственного регулирующего воздействия на общественно-экономические отношения // Юрист. 2013. № 11. С. 12.

⁵² Кокотов А. Н. Конституционное право России: курс лекций. 2-е изд. М. 2013. 296 с.

государственной власти и между собой, эффективности их деятельности. Таким образом, круг замыкается: эффективное проявление имманентной сущности Уполномоченного по защите прав предпринимателей, направленной на развитие и реализацию конституционных норм, лежащих в основе экономического развития России не возможно без институционального логичного правового оформления деятельности бизнес-омбудсмена»⁵³.

С этой позиции остановимся подробнее на рассмотрении места Уполномоченного по защите прав предпринимателей в системе конституционно-правовой защиты прав предпринимателей в Российской Федерации.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей является государственным органом, обладающим конституционно-правовым статусом, с нормативно закрепленными задачами деятельности, четко очерченным кругом прав и обязанностей.

Превалирующим фактором учреждения бизнес-омбудсмена на наш взгляд является современная необходимость наращивания темпа экономического развития нашего государства.

Актуальность темы раскрытия экономического потенциала современной России настолько велика, что в отечественной правовой науке не так давно появились специальные направления, исследующие основополагающее значение конституционно-правового регулирования в эволюции экономических отношений. Так, все большее значение приобретают научные разработки в сфере конституционной экономики.

Смеем предположить, что конституционно-правовой статус Уполномоченного по защите прав предпринимателей должен стать пристальным объектом изучения конституционной экономики для дальнейшего его развития и совершенствования.

⁵³ Кокотов А. Н. Конституционное право России: курс лекций. 2-е изд. М. 2013. 296 с.

В связи с вышесказанным, нам наиболее близка позиция Кокотова А.Н, согласно которой «появление внутригосударственных специализированных институтов, к коим следует относить и Уполномоченного по защите прав предпринимателей, это - результат эволюции национальных институтов по содействию и защите прав человека, которые «имеют тенденцию к расширению их компетенции и смещению акцентов от постфактум реагирования на нарушения прав человека к превентивным формам и методам правозащитной деятельности⁵⁴».

Таким образом, на основе конституционно-правового анализа места бизнес-омбудсмена в системе органов государственной власти Российской Федерации можно сделать следующие выводы.

Нормативно-правовое регулирование деятельности Уполномоченного характеризует его место в системе органов государственной власти России как опосредованное, что обусловлено следующими факторами:

- сущностью правового статуса Уполномоченного, заключающейся в обеспечении гарантий государственной защиты прав и законных интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность;
- подотчетностью и подконтрольностью Президенту Российской Федерации и отсутствием персональных гарантий должности;
- отсутствием в компетенции Уполномоченного властных полномочий.

Формально организационно-правовое место Уполномоченного закреплено в федеральном законе, регламентирующем его деятельность, которое определено «при Президенте Российской Федерации».

Однако широкий взгляд на регламентацию правового статуса Уполномоченного по защите прав предпринимателей, анализ его положения в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина, позволяет сделать вывод о нецелеобразности его законодательно

⁵⁴ Кокотов А. Н. Конституционное право России: курс лекций. 2-е изд. М. 2013. 296 с.

определенного места в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей должен взамен положения «при Президенте Российской Федерации» приобрести логичное организационно-формальное оформление правового статуса в структуре Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Это касается и других существующих на федеральном уровне востребованных уполномоченных по различным видам прав, в частности Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации.

Появление в структуре омбудсмана «общей компетенции» еще как минимум двух специализированных омбудсменов способствует координации их деятельности и в целом укреплению конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина. Для этого необходима разработка соответствующей нормативной правовой базы.

Предлагаем закрепить в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» существование специализированных омбудсменов, классифицируя их должность в качестве заместителей Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и закрепить их правовой статус в едином федеральном законе о специализированных уполномоченных по правам человека в Российской Федерации».

Подведем некоторые итоги:

1. Уполномоченный по защите прав предпринимателей своей деятельностью реализует важную гарантию обеспечения прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

В этой связи, эффективность работы Уполномоченного напрямую связана с необходимостью закрепления в российском праве его четкого правового статуса.

2. В России необходимо совершенствование правового статуса специализированных уполномоченных и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В его структуре последнего должны появиться специализированные омбудсмены, которые в организационно правовом отношении должны быть его заместителями.

Одним из первых специализированных уполномоченных в структуре Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации должен стать Уполномоченный по защите прав предпринимателей.

4. Стратегический конституционно-правовой взгляд на необходимость функционирования Уполномоченного по защите прав предпринимателей в структуре Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не мешает делать выводы о текущем совершенствовании его правового статуса.

Глава 2. Компетенция и перспективы развития института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и ее субъектах

2.1. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и ее субъектах: функции, характеристика полномочий

Уполномоченный по защите прав и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации.

3. Уполномоченный назначается Президентом Российской Федерации с учетом мнения предпринимательского сообщества сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может быть назначено Уполномоченным более чем на два срока подряд.

4. Уполномоченным назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе тридцати лет, имеющее высшее образование.

5. Уполномоченный не вправе быть членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Уполномоченный обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, не позднее четырнадцати дней со дня

назначения на должность. В своей деятельности Уполномоченный не может руководствоваться решениями политической партии или иного общественного объединения, членом которого он состоит.

(в ред. Федерального закона от 02.11.2013 N 294-ФЗ)

6. Полномочия Уполномоченного могут быть досрочно прекращены по решению Президента Российской Федерации.

Основными задачами Уполномоченного являются:

1) защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации и российских субъектов предпринимательской деятельности на территориях иностранных государств в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями рассмотрит на примере⁵⁵;

Рассмотрит на примере судебной практики.

В 2016 году в ходе личного приема к Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Новосибирской области Виктору Вязовых поступило обращение от Новосибирского областного общества охотников и рыболовов по поводу незаконных требований Департамента по охране животного мира Новосибирской области, привлечения организации к административной ответственности и решения Железнодорожного районного суда г. Новосибирска о возмещении ущерба на общую сумму 1 224 000 рублей. Общество попыталось обжаловать решение районного суда в апелляционном порядке, но оно было оставлено без изменений.

Сотрудниками аппарата был проведен правовой анализ ситуации. При рассмотрении обращения было установлено, что в конце 2015 года

⁵⁵ Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. <http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>

Железнодорожный районный суд по исковому заявлению прокурора Новосибирской области к ОО «Новосибирское областное общество охотников и рыболовов» вынес решение о взыскании ущерба, причиненного объектам животного мира незаконной добычей сурка серого в пользу 6 администраций муниципальных образований на общую сумму 1 224 000 рублей. Существенное значение для принятия данного решения имели факты и обстоятельства, установленные вступившим ранее в законную силу решением районного суда от 14.08.2015, а именно, постановление Департамента по охране животного мира Новосибирской области о привлечении организации к административной ответственности. Фактически данное решение имело преюдициальное значение для рассмотрения дела.

Вместе с тем, Постановлением заместителя председателя Новосибирского областного суда в январе 2016 года (внесенного в рамках производства по делу об административном правонарушении в отношении ответчика) решение районного суда от 14.08.2015, как и решение профильного департамента - были отменены.

В соответствии со ст. 396, 397 Гражданского процессуального кодекса РФ организации было рекомендовано обратиться в суд для пересмотра дела по новым обстоятельствам. При этом заявителю была предоставлена юридическая и консультационная поддержка. В ноябре 2016 года помощник Уполномоченного Ю.В. Филатов принял участие в 3 судебных заседаниях. По итогам решение суда о взыскании было отменено и дело передано на новое рассмотрение.

В результате Железнодорожным районным судом г. Новосибирска было вынесено решение об отказе в удовлетворении исковых требований прокурора о взыскании ущерба. Тем самым организация освобождена от обязанности уплаты 1 224 000 рублей⁵⁶.

В аппарат новосибирского бизнес-омбудсмена Виктора Вязовых

⁵⁶ Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. <http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>

поступило обращение индивидуального предпринимателя – главы крестьянско-фермерского хозяйства по факту доначисления НДС с суммы сделки по реализации принадлежавшего ему недвижимого имущества.

В 2003 году фермер, как физическое лицо, приобрел объект незавершенного строительства. На тот момент заявитель уже был зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя, но стоимость приобретения не была учтена в расходах хозяйственной деятельности. Нежилые помещения в предпринимательской деятельности не использовались. После завершения строительства, в 2014 году заявитель продал данное имущество, в полном объеме оплатил в бюджет 13% НДФЛ, указав сделку в декларации 3-НДФЛ.

В ноябре 2016 года в отношении предпринимателя была проведена выездная налоговая проверка, в результате которой установлена неуплата НДС от реализации указанных помещений в сумме 640678 рублей.

Предприниматель с актом проверки не согласился и обратился к бизнес-омбудсмену с просьбой предоставить юридическую помощь в виде аргументов в свою защиту. К работе над обращением был привлечен независимый «pro bono» эксперт - налоговый консультант Роман Леонов.

В кратчайшие сроки был проведен правовой анализ ситуации и подготовлено мотивированное заключение, согласно которому в ходе налоговой проверки не было доказано использование указанного имущества для коммерческих целей, следовательно, доначисление НДС от продажи является необоснованным.

Поскольку для включения в состав доходов индивидуального предпринимателя доходов от реализации принадлежащего ему - как гражданину - недвижимого имущества, необходимо установить связь этого имущества с предпринимательской деятельностью, изначальное его приобретение или создание для предпринимательских целей, а не для личных нужд. Тогда как в тексте акта проверки отсутствуют сведения о целях строительства данного объекта: относится ли он к объектам коммерческой недвижимости, его функциональное назначение, строился ли он для

дальнейшей продажи, в каких целях используется новым собственником; не содержится сведений о функциональных характеристиках данных строений: предназначены они для удовлетворения личных потребительских нужд или же предназначены для ведения предпринимательской деятельности; не усматривается взаимосвязи обстоятельств, по которым можно сделать вывод об отнесении доходов от продажи указанных строений к доходам от предпринимательской деятельности.

В ходе последующего рассмотрения материалов налоговой проверки и заключения Уполномоченного по защите прав предпринимателей должностные лица налогового органа пришли к выводу об отсутствии состава налогового правонарушения в действиях предпринимателя по неуплате НДС от продажи недвижимого имущества. Таким образом права субъекта предпринимательской деятельности были восстановлены⁵⁷.

2) осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;

Рассмотрим на практике.

В аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области поступило обращение от коммерческой фирмы с жалобой на неисполнение обязательств по муниципальному контракту со стороны заказчика. Обращение было перенаправлено из Торгово-промышленной палаты Российской Федерации.

В 2015 году между заявителем и МКУ «Горзеленхоз» был заключен муниципальный контракт на выполнение работ по благоустройству и озеленению территорий. Согласно актам приемки выполненных работ: организация выполнила работы на сумму более 7 млн рублей. В соответствии с контрактом оплата должна была поступить до конца 2015 года, однако на

⁵⁷ Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. <http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>

момент обращения окончательный расчет по контракту так и не был произведен. По состоянию на июль 2016 года задолженность составляла более 5,5 млн рублей.

С целью защиты прав субъекта предпринимательской деятельности Уполномоченным был направлен запрос начальнику департамента транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска о предоставлении информации о причинах, по которым МКУ «Горзеленхоз» до настоящего времени не произведен окончательный расчет с исполнителем работ, а также сроках погашения задолженности.

Спустя две недели большая часть долга перед предпринимателем была погашена муниципальным заказчиком в добровольном порядке. Департамент уведомил бизнес-омбудсмена, что задолженность образовалась в связи с недостаточностью финансирования в 2015 году. Оставшаяся сумма задолженности чуть более 1,2 млн рублей включена в кассовый план на октябрь 2016 года. Исполнение указанного поручения также взято бизнес-омбудсменом на контроль⁵⁸.

В аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области поступило обращение директора открытого акционерного общества по факту незаконных действий следователя СЧ СУ УМВД России по г. Новосибирску.

В июне в качестве подозреваемого по уголовному делу в сфере экономики был задержан работник организации. При этом в рамках расследования указанного дела в жилом помещении, где проживает работник, была осуществлена выемка предметов, в том числе флэш-карты с ключом электронной подписи общества.

Из обращения следует, что изъятие ключа электронной подписи было осуществлено с нарушением ч.3.1. ст.183 УПК РФ без участия специалиста. Электронная подпись необходима компании для подписания

⁵⁸ Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. <http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>

государственных контрактов и другой документации в рамках участия в закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Техническим исполнителем электронной подписи документов, связанных с участием в конкурсах, аукционах и иных способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), а также подписи самих государственных контрактов от имени директора компании являлась заместитель директора, супруга обвиняемого.

Директор ООО обращался к следователю с мотивированными ходатайствами о возврате ключа, однако в удовлетворении ходатайств было отказано. Деятельность организации была фактически приостановлена, в этой ситуации руководитель обратился за помощью к Уполномоченному

В целях устранения препятствий для осуществления законной предпринимательской деятельности бизнес-омбудсменом было направлено письмо в прокуратуру Новосибирской области с просьбой: дать правовую оценку действиям следователя СЧ СУ Управления МВД России по г. Новосибирску в части отказа в возврате законному владельцу ключа электронной подписи и рассмотреть вопрос о принятии мер прокурорского реагирования в части ее возврата.

В ходе проверки, проведенной прокуратурой г. Новосибирска, было установлено, что электронные носители информации были изъяты с нарушением требований ч.9.1 ст.182 УПК РФ, в связи с чем 14.09.2016 начальнику СЧ СУ УМВД России по г. Новосибирску внесено требование об устранении выявленных нарушений закона. Флэш-карта с ключом электронной подписи была возвращена директору компании⁵⁹.

3) содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;

4) взаимодействие с предпринимательским сообществом;

⁵⁹ Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. <http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>

Рассмотрим на практике

К Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Новосибирской области обратилось руководство ООО «АльтераВуд», с 2010 года осуществляющего деятельность по переработке древесины в Черепановском районе. В январе 2015 года общество совместно с инвестором ООО «Шэн-Хуа» решили открыть новое направление деятельности по безотходной переработке древесины.

Для этих целей в администрации Майского сельсовета Черепановского района было получено разрешение на строительство нового объекта, в том числе на основании градостроительного плана земельного участка, содержащего информацию о разрешенных видах использования (основной – промышленные предприятия и коммунально-складские объекты IV-V классов опасности).

По завершению строительства были произведены пуско-наладочные работы и испытание сооружений (18 углетомильных печей) для отбора проб и испытаний промышленных выбросов, необходимых для согласования проекта нормативов предельно допустимых выбросов в атмосферу. На основании проведенных замеров было установлено, что произведенные выбросы не превышают допустимые нормы. Организацией было подано заявление о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, но получен отказ, поскольку земельный участок оказался отнесен к категории земель сельскохозяйственного назначения. В то же время местные жители инициировали ряд внеплановых проверок предприятия под надуманными предлогами. В результате компания была вынуждена приостановить свою деятельность.

В сложившейся ситуации сотрудниками аппарата Уполномоченного предпринимателю была оказана необходимая юридическая и консультационная поддержка. В рамках работы по обращению проведена встреча бизнес-омбудсмена Виктора Вязовых с главой администрации Черепановского района Аркадием Звонковым. Главным экспертом аппарата

Уполномоченного принято участие в составлении протоколов об административных правонарушениях и рассмотрении дел об административных правонарушениях по результатам выездных проверок. В результате обжалования решения Черепановского районного суда Новосибирской области, срок приостановления деятельности общества удалось сократить более чем в два раза.

В июне 2016 года на основании Распоряжения Правительства Новосибирской области земельный участок, на котором построено предприятие по переработке древесины, был переведен из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения. После этого стало возможным получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. 8 сентября предприятие получило все необходимые для работы документы⁶⁰.

5) участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

1. Уполномоченный подотчетен Президенту Российской Федерации. По окончании календарного года Уполномоченный направляет Президенту Российской Федерации доклад о результатах своей деятельности, содержащий в том числе оценку условий осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации, а также предложения о совершенствовании правового положения субъектов предпринимательской деятельности в части, относящейся к компетенции Уполномоченного.

2. Ежегодные доклады Уполномоченного подлежат размещению (опубликованию) на официальном сайте Уполномоченного в

⁶⁰ Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. <http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>

информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и официальному опубликованию в «Российской газете».

1. Уполномоченный рассматривает жалобы субъектов предпринимательской деятельности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также порядком подачи и рассмотрения жалоб, принятия решений по ним, утвержденным Уполномоченным.

2. Уполномоченный принимает решение о принятии жалобы субъекта предпринимательской деятельности (далее также - заявитель) к рассмотрению или об отказе в принятии жалобы к рассмотрению в течение десяти дней со дня ее поступления, о чем уведомляет заявителя в течение трех дней. В дальнейшем Уполномоченный уведомляет заявителя о результатах реализации мер по восстановлению его нарушенных прав и законных интересов с периодичностью не реже одного раза в два месяца.

3. Уполномоченный направляет заявителю мотивированный отказ в принятии жалобы к рассмотрению при наличии в жалобе указания почтового и (или) электронного адреса заявителя по следующим основаниям:

1) текст жалобы, направленной в письменной форме, не поддается прочтению;

2) в жалобе содержится только тот вопрос, на который заявителю многократно давались Уполномоченным ответы по существу в письменной форме в связи с ранее направляемыми жалобами, и при этом в жалобе не приводятся новые обстоятельства по этому вопросу;

3) ответ по существу поставленного в жалобе вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

4. В случае, если в поступившей на имя Уполномоченного жалобе не указаны фамилия, имя, отчество (при наличии) и (или) почтовый или электронный адрес заявителя, такая жалоба не подлежит рассмотрению.

5. По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан выполнить одно или несколько из следующих действий:

1) разъяснить заявителю вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, в том числе форм и способов их защиты, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

2) передать жалобу в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу. Направлять жалобу на рассмотрение должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется, запрещается;

3) направить в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, 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;

4) обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов (за исключением органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, органов судебной власти), органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности;

5) обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов других

лиц, в том числе групп лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности;

б) обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении заявителя, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

7) направить в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы, организации, наделенные федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, обращение о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

6. При рассмотрении жалоб Уполномоченный вправе привлекать экспертов, способных оказать содействие в их полном, всестороннем и объективном рассмотрении.

7. Информация о результатах рассмотрения жалоб субъектов предпринимательской деятельности подлежит размещению (опубликованию) на официальном сайте Уполномоченного в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» при условии обязательного обезличивания персональных данных.

1. В ходе рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) запрашивать и получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления и у должностных лиц необходимые сведения, документы и материалы;

2) беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления при предъявлении служебного удостоверения;

3) в целях защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, подозреваемых, обвиняемых и осужденных по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 159 - 159.6, 160 и 165 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти преступления совершены в сфере

предпринимательской деятельности, а также статьями 171 - 172, 173.1 - 174.1, 176 - 178, 180, 181, 183, 185, 185.2 - 185.4, 190 - 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации, без специального разрешения посещать места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и учреждения, исполняющие уголовные наказания в виде лишения свободы;

4) принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля;

5) одновременно с обжалованием в судебном порядке ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, выносить подлежащие немедленному исполнению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об общих принципах организации местного самоуправления, предписания о приостановлении их действия до вступления в законную силу судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения заявления Уполномоченного.

2. Руководители и иные должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления обязаны обеспечить прием Уполномоченного, направить ответ в письменной форме на обращение Уполномоченного, а также предоставить Уполномоченному запрашиваемые сведения, документы и материалы в срок, не превышающий пятнадцати дней со дня получения соответствующего обращения. Ответ на обращение Уполномоченного направляется за подписью должностного лица, которому оно непосредственно было адресовано.

3. В целях рассмотрения обращений Уполномоченного органы прокуратуры, правоохранительные органы, органы государственной власти по инициативе Уполномоченного могут создавать рабочие группы.

В целях выполнения определенных настоящим Федеральным законом

задач Уполномоченный вправе⁶¹:

1) направлять Президенту Российской Федерации, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о принятии нормативных правовых актов (о внесении изменений в нормативные правовые акты или признании их утратившими силу), относящихся к сфере деятельности Уполномоченного;

2) направлять Президенту Российской Федерации мотивированные предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности до решения этого вопроса соответствующим судом;

3) направлять Президенту Российской Федерации мотивированные предложения об отмене постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации;

4) направлять в Правительство Российской Федерации мотивированные предложения об отмене или о приостановлении действия принятого федеральным органом исполнительной власти нормативного правового акта или его отдельных положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской, в том числе инвестиционной, деятельности;

5) направлять высшему должностному лицу субъекта Российской

⁶¹Сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Совещание по вопросу функционирования института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. (дата обращения 20.04.2007).

Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) мотивированные предложения об отмене или о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (в случае, если соответствующие полномочия предусмотрены конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации);

6) давать заключения на проекты нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, являющиеся обязательными для рассмотрения Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. О результатах рассмотрения заключения Уполномоченный должен быть уведомлен в письменной форме в срок, не превышающий тридцати дней со дня получения соответствующего заключения;

7) направлять органам и лицам, имеющим право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, мотивированные предложения в части, относящейся к компетенции Уполномоченного, об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

1. Уполномоченный вправе назначать общественных представителей, действующих на общественных началах.

2. Общественные представители Уполномоченного осуществляют представительские и экспертные функции.

3. Уполномоченный в рамках своей компетенции осуществляет взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, инвестиционными уполномоченными в федеральных округах и иными лицами.

4. Уполномоченный вправе создавать экспертные, консультативные и общественные советы, рабочие группы и иные совещательные органы, действующие на общественных началах, и привлекать для участия в их деятельности представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, предпринимательского сообщества, общественных организаций.

5. Уполномоченный вправе создавать на территории Российской Федерации общественные приемные, оказывающие субъектам предпринимательской деятельности консультативную помощь по вопросам, относящимся к компетенции Уполномоченного.

2. Финансовое обеспечение деятельности Уполномоченного осуществляется за счет средств федерального бюджета. В федеральном бюджете ежегодно предусматриваются отдельной строкой средства, необходимые для обеспечения деятельности Уполномоченного и его рабочего аппарата.(в ред. Федерального закона от 02.11.2013 N 294-ФЗ)

2.1. Уполномоченный устанавливает численность и штатное расписание своего рабочего аппарата, утверждает структуру рабочего аппарата, положение о нем и его структурных подразделениях и непосредственно руководит его работой. (часть 2.1 введена Федеральным законом от 02.11.2013 N 294-ФЗ)

2.2. По вопросам, связанным с руководством рабочим аппаратом,

Уполномоченный издает приказы и распоряжения.(часть 2.2 введена Федеральным законом от 02.11.2013 N 294-ФЗ)

3. Информация о деятельности Уполномоченного, включая порядок подачи и рассмотрения жалоб, принятия решений по ним, размещается на официальном сайте Уполномоченного в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

1. Законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации (далее - уполномоченный в субъекте Российской Федерации), которая является государственной должностью субъекта Российской Федерации.

2. Уполномоченный в субъекте Российской Федерации осуществляет свою деятельность в границах территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

3. Правовое положение, основные задачи и компетенция уполномоченного в субъекте Российской Федерации устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом положений настоящего Федерального закона.

4. Назначение кандидата на должность уполномоченного в субъекте Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, по согласованию с Уполномоченным с учетом мнения предпринимательского сообщества.

5. Уполномоченный в субъекте Российской Федерации не вправе замещать государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы.
(в ред. Федерального закона от 02.11.2013 N 294-ФЗ)

6. Досрочное прекращение полномочий уполномоченного в субъекте Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, по представлению Уполномоченного либо с

его согласия.

7. Финансовое обеспечение деятельности уполномоченного в субъекте Российской Федерации осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

1. Уполномоченный в субъекте Российской Федерации рассматривает жалобы субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных в органе, осуществляющем государственную регистрацию на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и жалобы субъектов предпринимательской деятельности, права и законные интересы которых были нарушены на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (далее также - заявители), на решения или действия (бездействие) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, нарушающие права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности.

2. Направление жалобы по одному и тому же вопросу уполномоченным, осуществляющим свою деятельность в разных субъектах Российской Федерации, не допускается. В случае, если после принятия жалобы к рассмотрению уполномоченным в субъекте Российской Федерации будет установлено, что аналогичная жалоба уже рассматривается уполномоченным в другом субъекте Российской Федерации, жалоба оставляется без дальнейшего рассмотрения и возвращается обратившемуся с ней субъекту предпринимательской деятельности.

3. При осуществлении своей деятельности уполномоченный в субъекте Российской Федерации вправе:

1) запрашивать и получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления и у должностных лиц необходимые сведения,

документы и материалы;

2) обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемые ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности;

3) направлять в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления мотивированные предложения о принятии нормативных правовых актов (о внесении изменений в нормативные правовые акты или признании их утратившими силу), относящихся к сфере деятельности уполномоченного в субъекте Российской Федерации;

4) направлять высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) мотивированные предложения об отмене или о приостановлении действия актов органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации;

5) принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля;

6) осуществлять иные действия в рамках своей компетенции в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

4. Уполномоченный в субъекте Российской Федерации в рамках своей компетенции осуществляет взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, инвестиционными уполномоченными в федеральных округах и иными лицами.

5. Руководители и иные должностные лица органов государственной власти субъекта Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации, органов местного самоуправления обязаны обеспечить прием уполномоченного в субъекте Российской Федерации, а также предоставить ему запрашиваемые сведения, документы и материалы в срок, не превышающий пятнадцати дней со дня получения соответствующего обращения. Ответ на обращение уполномоченного в субъекте Российской Федерации направляется за подписью должностного лица, которому оно непосредственно было адресовано.

6. По окончании календарного года уполномоченный в субъекте Российской Федерации направляет Уполномоченному информацию о результатах своей деятельности с оценкой условий осуществления предпринимательской деятельности в субъекте Российской Федерации и предложениями о совершенствовании правового положения субъектов предпринимательской деятельности.

2.2. Взаимодействие уполномоченных по защите прав предпринимателей с государственными органами и общественными объединениями предпринимателей в Российской Федерации и ее субъектах

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей имеет государственно-общественный характер, потому как с одной стороны, вместе с его рабочим аппаратом он является государственным органом, с регламентированным федеральным законом статусом, но в то же время основные задачи деятельности данного органа ориентируют его на ту часть гражданского общества, которая призвана реагировать на нарушения прав и законных интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, со стороны государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. В этой связи, очевидно, что при осуществлении своей деятельности федеральный бизнес-омбудсмен должен находиться в постоянном контакте с государственными органами, органами местного самоуправления и общественными институтами⁶².

В данном исследовании мы пришли к выводу, что Уполномоченный по защите прав предпринимателей должен стать специализированным органом в структуре Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Действительно, по многим общим теоретико-правовым аспектам их правовой статус сопоставим. При этом мы считаем, что одним из самых важных является вопрос о значении института омбудсмана для налаживания эффективного взаимодействия государства и гражданского общества в сфере правозащитной деятельности.

Тамбовцев В. В. описывает то что «Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, осуществляя независимую защиту прав человека и представляя в органах государственной власти интересы

⁶² Сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Совещание по вопросу функционирования института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. (дата обращения 20.04.2007).

гражданского общества по созданию демократическим правовым государством условий для достойной жизни и свободного развития личности, опирается на поддержку неправительственных правозащитных и других общественных организаций, и объединений»⁶³. Однако в законодательстве Российской Федерации отсутствуют специальные статьи, посвященные взаимодействию омбудсмана с общественными организациями. Кроме того, Казакова Т. В. полагает, что «общественное начало в работе Уполномоченного по правам человека с не получило должную правовую регламентацию, а развитие механизма взаимодействия института омбудсмана с институтами гражданского общества и населением в современном российском обществе происходит непоследовательно и противоречиво»⁶⁴.

При учреждении Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, напротив, много внимания было уделено вопросу сочетания общественной инициативы с государственными полномочиями в его деятельности. Две из пяти определенных в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ задач Уполномоченного - это содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и взаимодействие с предпринимательским сообществом.

В своих интервью Борис Титов отмечал, что «Уполномоченный по защите прав предпринимателей представляет собой некое «частное государственное партнерство» и что в организационной форме деятельности сотрудников аппарата бизнес-омбудсмана «меньше всего будет как чиновников, нас больше всего будет как общественников»⁶⁵.

⁶³ Тамбовцев В. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону № 1- ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. СПС Консультант Плюс, 2007. С. 19.

⁶⁴ Казакова Т. В. Формы взаимодействия института Уполномоченного по правам человека и гражданского общества // Материалы 2 Международной научно-практической конференции. Москва / Под ред. Н. В. Витрука и Л. А. Нудненко. М.: РАП, 2010. С. 598.

⁶⁵ Сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Совещание по вопросу функционирования института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. (дата обращения 20.04.2007).

Таким образом, правовой статус федерального бизнес-омбудсмена следует характеризовать как дуалистический, потому как в своей деятельности он взаимодействует как с государственными, так и с общественными институтами.

Взаимодействие в самом общем виде определяется как философская категория, универсальная форма движения и развития, отражающая процессы воздействия объектов и (или) субъектов друг на друга, их взаимную обусловленность, связь, поддержку.⁶⁶ Здесь следует также согласиться с Г. Н. Комковой, « что взаимодействие - весьма широкое и емкое понятие, которое включает в себя не только взаимопонимание, но и учет интересов партнеров при осуществлении общего дела»⁶⁷.

Взаимодействие бизнес-омбудсмента с государственными органами характеризуется главным образом посредством закрепленных за ним прав в области рассмотрения жалоб субъектов предпринимательской деятельности.

Отдельно следует сказать о взаимодействии Уполномоченного по защите прав предпринимателей с главой государства. Прежде всего оно осуществляется на основе Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ в форме направления специальных предложений Президенту Российской Федерации, предоставления ежегодного доклада бизнеса-омбудсмента. Но также немаловажное значение отводится текущему взаимодействию Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с главой государства в формате различного вида встреч.

Так в преддверии международного Дня прав человека в 2014 г. в Кремле прошла встреча с федеральными и региональными омбудсменами, среди которых присутствовал как федеральный, так и бизнес-омбудсмены субъектов Российской Федерации. В своей речи Борис Титов рассказал о «развитии института уполномоченного по защите прав предпринимателей в

⁶⁶ Савченко В.Н., Смагин В.П. Начала современного естествознания: тезаурус. Ростов н/Д, 2006. С. 17; Энгельс Ф. Диалектика природы. М. 1955. С. 129. 18

⁶⁷ Комкова Г. Н. Предисловие // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса. Саратов. 2009. С.5.

России, о проблемах с которыми сталкиваются граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, при взаимодействии с государственными органами и органами местного самоуправления, высказал ряд предложений об изменении законодательства»⁶⁸. Президент Российской Федерации инициативы Бориса Титова оценил как «здоровые» и требующие проработки на экспертном и правительственном уровне»⁶⁹.

В части 3 ст. 7 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ предусмотрено, что федеральный бизнес-омбудсмен в рамках своей компетенции осуществляет взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, инвестиционными уполномоченными в федеральных округах и иными лицами.

Регламентация взаимодействия, Уполномоченного с федеральными органами государственной власти осуществляется в специальных соглашениях. Например, в их число входит Соглашение о взаимодействии в вопросах защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности между Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и Генеральным прокурором Российской Федерации, Соглашение о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей от 26 ноября 2012 г. № 12/01-20/А60-28-500, Соглашения о сотрудничестве Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Соглашение о сотрудничестве

⁶⁸ Сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Совещание по вопросу функционирования института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. (дата обращения 20.04.2007).

⁶⁹ Сайт Президента РФ. Встреча с федеральными и региональными омбудсменами.

с Министерством внутренних дел Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и др.

Данные соглашения содержат положения об информационном обмене, о формировании и проведении совместной информационной политики в установленных сферах деятельности, о взаимодействии сторон в форме проведения совместных мероприятий, совещаний, о создании совместных рабочих групп.

Среди государственных органов, с которыми Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей призван осуществлять взаимодействие, особое значение принадлежит органам прокуратуры.

Изначально наряду с учреждением в нашем государстве Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей обсуждался вопрос образования специального подразделения при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, занимающегося защитой прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

В мае 2012 г. Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Чайка создал в Генеральной прокуратуре Российской Федерации специальное управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей, которое состоит из двух подразделений: подразделение по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей и подразделение по надзору за законностью проверок органов контроля. Оно функционирует в составе Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Подобные профильные подразделения созданы в прокуратурах субъектов Российской Федерации, рассмотрим на примере.

В адрес новосибирского бизнес-омбудсмена из аппарата федерального Уполномоченного при Президенте по защите прав предпринимателей поступило обращение от руководителя ООО «Спектр» по факту бездействия

мэрии города Новосибирска в вопросе принятия мер по изъятию земельного участка с расположенными на нем нежилыми помещениями⁷⁰.

Компания является собственником нежилых помещений общей площадью 545,9 кв.м. в многоквартирном доме и земельного участка площадью 1549 кв.м.(общее имущество в многоквартирном доме). В 2005 году здание было признано аварийным и подлежащим сносу. В 2010 году мэрией города Новосибирска ООО «Спектр» было предъявлено требование о сносе дома. В 2016 году мэрия начала расселение жильцов, при этом оценка рыночной стоимости нежилых помещений не была осуществлена.

Сотрудниками аппарата был проведен правовой анализ ситуации. Из части 10 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации следует, что в случае, если собственники в установленный срок не осуществили снос дома, земельный участок, на котором расположен указанный дом, подлежит изъятию для муниципальных нужд и соответственно подлежит изъятию каждое жилое помещение в указанном доме, за исключением жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию, в порядке, предусмотренном частями 1- 3, 5-9 статьи 32 ЖК РФ. Часть 10 статьи 32 ЖК РФ по аналогии закона применяется и к нежилым помещениям. Таким образом, в силу прямого указания закона мэрия города Новосибирска обязана принять решение об изъятии земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, и соответственно, об изъятии нежилого помещения путем выкупа⁷¹.

В рамках защиты прав и законных интересов субъекта предпринимательской деятельности Уполномоченным было направлено мотивированное обращение прокурору Новосибирской области с просьбой провести проверку по факту бездействия мэрии города Новосибирска и принять меры прокурорского реагирования. В поступившем ответе

⁷⁰ Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. <http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>

⁷¹ Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. <http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>

сообщалось, что доводы обращения бизнес-омбудсмeна в интересах ООО «Спектр» подтвердились. 19.08.2016 прокуратура г. Новосибирска внесла представление мэру города об устранении нарушений законодательства, регулирующего порядок изъятия нежилых помещений в домах, признанных ветхими и аварийными с требованиями: безотлагательно рассмотреть данный вопрос с участием прокуратуры; принять конкретные меры, направленные на недопущение впредь аналогичных нарушений; решить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, виновных в совершении нарушений⁷².

В конце октября мэрия города Новосибирска вынесла Постановление об изъятии земельного участка и находящихся на нем нежилых помещений, для нужд муниципалитета и выплаты соответствующей компенсации собственникам⁷³.

Кардинальная перестройка в системе органов прокуратуры и организации надзора за соблюдением прав и законных интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, вызвана важностью поставленных Президентом Российской Федерации задач по улучшению условий ведения бизнеса и обеспечению его гарантированной защиты. Новая структура ориентирована на проведение системной и профессиональной работы по защите прав предпринимателей.

Очевидно, что такая работа будет иметь наибольшую результативность при постоянном налаженном контакте с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

О важности взаимодействия федерального бизнес-омбудсмeна с органами прокуратуры свидетельствует прошедшее в феврале 2013 г.

⁷² Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. <http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>

⁷³ Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ. <http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>

Всероссийское совещание прокуроров по вопросам защиты прав предпринимателей⁷⁴, в котором принимал участие Уполномоченный по защите прав предпринимателей. Такое мероприятие, по собственному замечанию Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайка, проводилось впервые. В ходе совещания обсуждались перспективы дальнейшего взаимодействия прокуратуры с органами власти и бизнес-сообществом, выработка новых подходов к вопросу создания комфортных условий ведения бизнеса. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Борис Титов в своем выступлении отметил, что прокуратура лидирует среди других правоохранительных органов, задает темп в сфере защиты прав предпринимателей. К положительному результату деятельности прокуратуры Борис Титов отнес тот факт, что проверки хозяйствующих субъектов уменьшились, коррупционное давление на бизнес снизилось. Так же федеральный бизнес-омбудсмен озвучил новую проблему, которая заключается в том, что известны случаи, когда проверки организуют сами органы прокуратуры, под крылом у которых работают другие ведомства².

Однако следует отметить, не смотря на то, что вопрос защиты прав предпринимателей остается актуальным, до настоящего времени подобных масштабных мероприятий по инициативе органов прокуратуры больше не проводилось.

Взаимодействие федерального бизнес-омбудсмана с институтом полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах также основывается на специально подписанных соглашениях⁷⁵.

Очевидно, что существенное значение имеет также сотрудничество федерального бизнес-омбудсмана с институтом инвестиционных

⁷⁴ Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Всероссийское совещание прокуроров по вопросам защиты прав предпринимателей.

⁷⁵ Сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Соглашение о сотрудничестве Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей с Полномочным представителем Президента РФ в Приволжском федеральном округе.

уполномоченных в федеральных округах⁷⁶. Главным образом оно необходимо в целях обеспечения мер, направленных на улучшение условий инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. Отмечая важность контакта Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с государственными органами, считаем необходимым в данной работе более подробно исследовать определяющее значение его взаимодействия с общественными институтами.

Взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с предпринимательским сообществом подразумевает собой процесс, в котором можно выделить несколько субъектов. В таком взаимодействии принимают участие с одной стороны, федеральный бизнес омбудсмен и его аппарат, с другой - отдельная личность или группа людей, а также это может быть профессиональный союз предпринимателей.

Общественные институты, ориентированные на защиту прав и законных интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность - это часть предпринимательского сообщества, представляющая собой, в большинстве своем, общественные организации предпринимателей. Выделение в качестве отдельной задачи, указанной в п. 3 ст. 2, обусловлено тем, что в своей деятельности федеральный бизнес-омбудсмен главным образом опирается на общественные структуры. В главе первой мы отмечали с одной стороны важность правозащитной деятельности торгово-промышленных палат и общественных организаций предпринимателей, а с другой - их неспособность эффективно защищать права и законные интересы предпринимателей в сфере взаимодействия с государственными органами в силу их правового статуса. То есть федеральный бизнес-омбудсмен, являясь государственным органом с определенными законом специальными правами, призван содействовать

⁷⁶ Об инвестиционных уполномоченных в федеральных округах: Распоряжение Президента РФ от 3 августа 2011 г. № 535-рп (в ред. от 27.04.2015 г.) // СЗ РФ. 2011. № 32. Ст. 4818; 2015. № 18. Ст. 2698.

деятельности и развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов предпринимателей. Деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей подразумевает тесную связь и постоянный контакт с торгово-промышленными палатами и общественными объединениями предпринимателей. Такая коммуникация является важным механизмом, позволяющим федеральному бизнес-омбудсмену решать возложенные на него Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ задачи.

Таким образом, очевидно, что взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с общественными структурами имеет определяющее значение в его деятельности. Оно основывается на обеспечении федеральным бизнес-омбудсменом прав и законных интересов общественных организаций, осуществляющих работу в сфере представления и защиты интересов субъектов предпринимательской деятельности; открытости и доступности информации в рамках взаимодействия; коллегиальности и гласности в выработке совместных решений; безвозмездности сотрудничества; равенстве прав общественных организаций при взаимодействии с федеральным и региональными уполномоченными по защите прав предпринимателей.

Значимым направлением, объединяющим деятельность федерального бизнес-омбудсмана и представителей предпринимательского сообщества России, является взаимодействие, осуществляемое при проведении экспертизы, поступающих в аппарат Уполномоченного по защите прав предпринимателей обращений от субъектов предпринимательской деятельности. Проверка обращений граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, заключается в проведении общественной и правовой экспертизы.

Осуществление экспертных функций в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ возложено на общественных представителей Уполномоченного по защите прав предпринимателей (ч. 2 ст. 7).

Термин «экспертные функции» не имеет четкого закрепления в законодательстве, он является общеупотребительным, бытовым, именующим лиц, обладающих специальной подготовкой, наличием знаний и навыков в отдельных областях человеческой деятельности. Общественных представителей федерального бизнес-омбудсмана следует отличать от «экспертов по должности», т.е. сотрудников государственных судебно-экспертных учреждений страны, а также иных лиц, привлекаемых в судебный процесс для дачи экспертного заключения как одного из самостоятельных средств доказывания по разрешаемым делам.

Общественными представителями федерального бизнес-омбудсмана являются: общественные омбудсмены и эксперты, работающие по системе «Pro bono publico».

«Pro bono publico» в переводе с латинского означает «ради общественного блага».

Таким образом, по результатам анализа взаимодействия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с органами государственной власти и предпринимательским сообществом приходим к следующим заключениям:

1. Дуалистическая природа Уполномоченного по защите прав предпринимателей подразумевает, что в своей деятельности он взаимодействует как с государственными органами, так и с общественными объединениями предпринимателей. Последним принадлежит определяющее значение в работе Уполномоченного. Наиболее эффективной реализации основных задач, указанных в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ способствует налаженный контакт с такими общественными институтами как Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции», Торгово-промышленной палате Российской Федерации, Российскому союзу промышленников и предпринимателей.

2. В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ возможно предусмотреть принципы взаимодействия Уполномоченного по защите прав

предпринимателей с общественными объединениями субъектов предпринимательской деятельности, к которым следует отнести: обеспечение прав и законных интересов общественных объединений, осуществляющих работу в сфере представления и защиты интересов субъектов предпринимательской деятельности; открытость и доступность информации в рамках взаимодействия; коллегиальность и гласность в выработке совместных решений; принцип безвозмездности сотрудничества; принцип нормативного закрепления сотрудничества; равенства прав общественных институтов при взаимодействии с федеральным и региональными уполномоченными по защите прав предпринимателей.

3. В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ возможно предусмотреть положение, разъясняющее процедуру порядка отбора организаций и лиц, осуществляющих поддержку деятельности Уполномоченного на безвозмездных началах.

4. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» необходимо дополнить ч. 3 ст. 36.2 следующего содержания: «В целях обеспечения эффективной защиты прав человека совместно с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и Уполномоченным при Президенте по правам ребенка Уполномоченный вправе создать в качестве консультативного и совещательного органа совет уполномоченных, включив в его состав по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации».

2.3. Основные направления совершенствования практической деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и ее субъектах

В ходе данного исследования для нас стала очевидной необходимость совершенствования конституционно-правового статуса Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Так, в случае вхождения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в структуру Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации актуализируется вопрос о рациональной регламентации правового статуса бизнес-омбудсмена.

Считаем, что деятельность специализированных уполномоченных в структуре Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации должна быть регламентирована в едином федеральном законе.

Считаем, что при вхождении бизнес-омбудсмена в структуру Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации он должен приобрести наименование «Уполномоченный по защите прав предпринимателей». При этом мы не согласны, с высказанным в научной литературе утверждением, что действующему федеральному закону, регламентирующему статус федерального бизнес-омбудсмена, было бы целесообразно приобрести новое наименование «Об уполномоченных по обеспечению прав предпринимателей в Российской Федерации» или «Об уполномоченных по правам предпринимателей в Российской Федерации».

Термин «защита», закрепленный в наименовании Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ, указывает на существенную характеристику и основное направление деятельности федерального и регионального уполномоченных.

Термин же «обеспечение» по своей смысловой нагрузке более обширен и на наш взгляд применим при юридической характеристике органов государственной власти Российской Федерации, осуществляющих как защиту, так и охрану прав той или иной категории граждан.

Далее, с целью совершенствования правового статуса бизнес-омбудсмана, проведем анализ соответствующих положений Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ.

Для начала отметим, что федеральный закон не имеет в своей структуре подразделений на главы. В нем также отсутствует наименование статей.

Статья 1 и ст. 3 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ содержат лаконичные и сжатые по своему содержанию положения об организационно-правовом статусе бизнес-омбудсмана, из которых многое остается неясным.

В главе первой данного исследования мы отмечали несовершенство регламентации персональной независимости бизнес-омбудсмана, заключающееся в первую очередь в отсутствии подробного нормативного порядка назначения и освобождения от должности Уполномоченного в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ.

Согласно ч. 3 ст. 1 федерального закона, регламентирующего статус бизнес-омбудсмана, назначение на должность Уполномоченного отнесено к ведению Президента Российской Федерации. При этом отмечается, что оно осуществляется с учетом мнения предпринимательского сообщества. Здесь следует согласиться с В.В. Эмих, которая полагает, что подобный порядок назначения имеет ряд преимуществ: гарантирует независимость Уполномоченного от подконтрольных ему органов и должностных лиц, поскольку Президент Российской Федерации имеет особое положение - является главой государства, но не входит ни в одну из трех ветвей власти, а также позволяет обеспечить тесное взаимодействие бизнес-омбудсмана и главы государства, имеющего рычаги воздействия на органы, на действие (бездействие) которых Уполномоченный рассматривает поступившие жалобы.

К недостаткам данной статьи федерального закона следует отнести отсутствие формализованной процедуры, в соответствии с которой осуществляется учет мнения предпринимательского сообщества о кандидатуре (кандидатурах) на должность бизнес-омбудсмана.

Само понятие «предпринимательское сообщество» в настоящее время не имеет законодательного закрепления, но зачастую используется в различных документах.

Народным Собранием Республики Дагестан в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона № 317212-6 «О внесении изменения в Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»», в котором предлагалось указанный нормативный правовой акт дополнить дефиницией:

- 1) «предпринимательское сообщество - индивидуальные предприниматели, коммерческие организации, их объединения (ассоциации, союзы), инвесторы, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации (субъекта Российской Федерации)».

Здесь мы разделяем высказанную в научной литературе позицию о том, что с такой трактовкой предпринимательского сообщества согласиться нельзя, так как под термин «сообщество» подпадают не только группы, объединения субъектов, формирующих коллективную, согласованную волю, позицию своих членов, но и индивидуальные субъекты хозяйственного оборота (индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, инвестор), которые могут действовать лишь от своего имени, в своем интересе.

В связи с тем, что на сегодняшний день отсутствует официальное правовое определение понятия «предпринимательского сообщества», считаем его применение в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ нецелесообразным. В существующем виде указанное положение на деле может кардинально исказить благое намерение законодателя.

Президент Российской Федерации обладает свободой выбора в данном вопросе и вправе согласовывать кандидатуру (кандидатуры) на должность федерального бизнес-омбудсмена с теми группами, объединениями субъектов предпринимательской деятельности, а также с индивидуальными субъектами хозяйственного оборота, которые изначально разделяют позицию

руководства страны во взятом курсе экономического развития государства, политики в отношении малого и среднего предпринимательства.

В таком случае альтернативные точки зрения в вопросе назначения бизнес-омбудсмена могут быть даже не представлены в процессе согласования с Президентом Российской Федерации.

На наш взгляд ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ следует изложить в следующей редакции: «Президент Российской Федерации назначает Уполномоченного с учетом мнения Торгово - промышленной палаты Российской Федерации, выраженного в решении, оформленном в соответствии с Уставом Торгово-промышленной палаты Российской Федерации».

В перечислении возложенных на торгово-промышленные палаты задач, в частности говорится о том, что они организуют как взаимодействие между гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, так и их взаимодействие с государством в лице его органов, а также с социальными партнерами. К первостепенным задачам торгово-промышленных палат отнесено оказание помощи российским предприятиям и предпринимателям, представление и защита их интересов по вопросам, связанным с осуществлением хозяйственной деятельности, в том числе и за границей.

Учитывая особый правовой статус Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, а также значимость данной организации в отстаивании интересов предпринимателей России в диалоге с властью, согласование Президентом Российской Федерации кандидатуры на должность бизнес-омбудсмена с данной негосударственной, некоммерческой организацией, формирующую коллективную, согласованную волю граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, представляется логичным решением.

Также на наш взгляд необходимо закрепить в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ норму, в силу которой кандидатуры, предложенные

Президенту на должность бизнес-омбудсмента должны быть предварительно утверждены в рамках работы Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, включающую в себя многочисленные отраслевые и региональные объединения представителей бизнес-среды, имеющую развитую сеть в субъектах Российской Федерации.

В этой связи целесообразно было бы предусмотреть порядок выдвижения кандидатур от Торгово-промышленной палаты Российской Федерации в Уставе данной некоммерческой организации.

При этом необходимо отметить, при учреждении в структуре Уполномоченного по правам человека специализированных омбудсменов, назначение федерального уполномоченного по защите прав предпринимателей должен осуществлять Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации также с учетом мнения Торгово - промышленной палаты Российской Федерации.

Пятилетний срок является одним из условий, обеспечивающих независимость и автономию Уполномоченного, возможность осуществлять долгосрочное планирование, реализовывать разработанные программы и т.п. Ограничение на пребывание в должности федерального бизнес-омбудсмента более двух сроков подряд соответствует требованию сменяемости при замещении гражданами государственных должностей. При этом важно отметить, что законодатель ввел ограничение лишь на непрерывное занятие должности более двух сроков подряд.

Однако в отличие от Уполномоченного по правам человека, в отношении которого соответствующим федеральным конституционным законом предусмотрена норма о начале и окончании срока вверенных ему полномочий, в отношении федерального бизнес-омбудсмента законодатель подобной нормы не предусмотрел. Также из текста Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ не ясно, как быть в случае, если первый пятилетний срок полномочий данного должностного лица истек, но при этом нет соответствующего Указа Президента Российской Федерации о назначении

другого лица в качестве Уполномоченного. На сегодняшний день в этом вопросе следует руководствоваться исключительно имеющимися нормами законодательства о государственной гражданской службе.

Считаем, что ввиду особой специфики и положения Уполномоченного, в федеральный закон, регламентирующий его деятельность, следует включить норму, согласно которой Президент Российской Федерации издает указ о назначении на должность федерального бизнес-омбудсмана не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

При вхождении федерального бизнес-омбудсмана в структуру Уполномоченного по правам человека указанная норма трансформируется в обязанность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации издать соответствующее распоряжение.

В ч. 4 ст. 1 исследуемого федерального закона изложены критерии, которым должен отвечать кандидат на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Их всего три: наличие гражданства Российской Федерации, возраст не моложе 30 лет, а также наличие у претендента на должность высшего образования.

Очевидно, что под эти требования в предпринимательской среде подходят очень большое количество претендентов. Проводя параллель с аналогичной статьей Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», следует отметить, что законодатель более точно определил основной субъективный критерий, который заключается в том, что на должность омбудсмана назначается лицо, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Личность назначаемого на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей играет далеко не последнюю роль в становлении и развитии нового государственного органа. Право и законодательство на личность имеют лишь косвенное влияние, но при этом задают определенный стандарт, обеспечивающий достижение поставленных целей и задач

Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Бизнес-омбудсмен должен обладать высокой квалификацией, позволяющей ему эффективно решать поставленные задачи.

Стоит отметить, что в субъектах Российской Федерации нормативные требования, предъявляемые к кандидатам на пост региональных бизнес-омбудсменов, варьируются. В одних субъектах они аналогичны требованиям предусмотренным законодательством по отношению к федеральному бизнес-омбудсмену, например, в Москве, республике Татарстан, Алтайском крае, Иркутской, Кемеровской, Самарской, Тамбовской области, в других - расширен и включает в себя, к примеру, необходимость у кандидата опыта работы в области развития малого и среднего предпринимательства или познания в области прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и порядка их реализации (республика Башкортостан, Ульяновская область), ценз оседлости (республика Мордовия) и др. В Новосибирской области законом о региональном омбудсмене установлен возрастной предел для занятия данной должности, который составляет 70 лет.

Считаем необходимым расширение перечня требований, предъявляемых к претенденту на должность бизнес-омбудсмена, такими как: высшее юридическое или экономическое образование; опыт защиты прав и законных интересов предпринимателей.

Они установили бы законное субъективное основание: обладание специальными знаниями и навыками лицом, претендующим на должность бизнес-омбудсмена.

Кроме того, отстаивая необходимость вхождения бизнес - омбудсмена в структуру Уполномоченного по правам человека в качестве специализированного уполномоченного, считаем, что законодательное требование к возрасту Уполномоченного по защите прав предпринимателей должно быть аналогично требованию, предъявляемому Уполномоченному по

правам человека и составлять 35 лет.

В ч. 5 ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ перечислены ограничения на виды деятельности, совместимой с выполнением Уполномоченным своих обязанностей по защите прав предпринимателей, установленные в целях обеспечения его независимости и эффективной реализации возлагаемых на него обязанностей.

В рассматриваемой статье законодатель указал должности, которые не может занимать бизнес - омбудсмен: член Совета Федерации; депутат Государственной Думы; депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также наложил запрет на осуществление Уполномоченным любой другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельности, за исключением исчерпывающего перечня видов (преподавательской, научной либо иной творческой деятельности).

Аналогичный запрет распространяется на Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в целом является традиционным для отдельных категорий граждан, занимающих должности государственной, муниципальной, правоохранительной службы¹. Исследуемым федеральным законом, также как и в случае с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, установлен 14-дневный срок для прекращения деятельности, не совместимой со статусом Уполномоченного.

Срок начинает течь со дня назначения лица на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Стоит отметить, что не все ограничения, предусмотренные федеральным конституционным законом для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, являются такими же для Уполномоченного по защите прав предпринимателей в соответствующем нормативном правовом акте.

Согласно ч. 5 ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ в своей деятельности Уполномоченный не может руководствоваться решениями политической партии или иного общественного объединения,

членом которого он состоит. Другими словами, федеральный бизнес-омбудсмен вправе заниматься политической деятельностью, что на наш взгляд ставит проблемы беспристрастности и нейтральности, а, следовательно, и проблему независимости в деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Возникает вопрос, каким образом в каждой конкретной ситуации, связанной с осуществлением защиты субъекта предпринимательской деятельности Уполномоченным, объективно определять руководствовался федеральный бизнес-омбудсмен решением политической партии или общественного объединения, членом которого он состоит или нет. И если руководствовался, то какая ответственность ему за это предусмотрена. Все это из Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ остается неясным⁷⁷.

В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ не определены принципы правового регулирования деятельности нового государственного органа. Считаем, что по аналогии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», к такому следует отнести: независимость при осуществлении своей деятельности от каких-либо государственных органов и должностных лиц; руководство в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, соответствующим федеральным законом, российским законодательством, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации. Также существенным принципом института бизнес-омбудсмана является то, что своей деятельностью он дополняет существующие средства защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов.

Считаем, что в федеральном законе представляется возможным предусмотреть положение, в силу которого введение режима чрезвычайного

⁷⁷ Сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Совещание по вопросу функционирования института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. (дата обращения 20.04.2007).

или военного положения на всей территории Российской Федерации либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей и не влечет ограничения его компетенции.

Порядок назначения на должность и освобождение от должности бизнес-омбудсмена должен иметь четкое и подробное законодательное регламентирование и включать нормы о выдвижении кандидатов на должность бизнес-омбудсмена.

Относительно структуры Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ предлагаем предусмотреть деление на главы. Главу 1 следует назвать «Общие положения» и включить в нее три статьи: «Сфера действия настоящего Федерального закона», «Должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», «Основные принципы правового регулирования».

Главу 2 предлагаем назвать «Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного» и включить в нее три статьи: «Порядок назначения на должность», «Порядок освобождения от должности», «Досрочное прекращение полномочий».

Особенности организации деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей представлены в ст. 7 федерального закона. Открывает данную статью положение о праве бизнес - омбудсмена назначать общественных представителей.

Общественные представители - это физические лица, которые на добровольной основе и на безвозмездных началах с согласия Уполномоченного представляют его интересы, т. е. выполняет представительские функции. В качестве содержания деятельности таких общественных представителей ч. 2 ст. 7 называет также осуществление экспертных функций.

В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ не закреплена процедура порядка подбора кандидатов на занятие должностей

общественных представителей федерального бизнес-омбудсмента. Из этого следует, что в данном вопросе ему принадлежит широкая свобода усмотрения. Вероятно, что при назначении на должность общественных представителей федеральный бизнес-омбудсмен руководствуется наличием у кандидатур знаний и навыков, позволяющих на должном уровне представлять его интересы.

Недостатком Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ является то, что он не содержит перечня прав общественных представителей. По нашему мнению к ним следовало бы отнести: осуществление взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, общественными и иными организациями; право разъяснять обратившемуся субъекту предпринимательской деятельности вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, давать заключения по вопросам защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов указанных субъектов и др. К обязанностям: информирование федерального бизнес-омбудсмента состоянии защищенности граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, предоставление соответствующей отчетности Уполномоченному.

Учитывая вышесказанное, считаем, что в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ должен быть представлен порядок назначения и определения сфер деятельности общественных представителей, перечень их прав и обязанностей.

Часть 4 ст. 7 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ предоставляет Уполномоченному право создавать экспертные, консультативные и общественные советы, рабочие группы и иные совещательные органы. Для участия в деятельности таких совещательных органов бизнес-омбудсмен привлекает представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления,

предпринимательского сообщества, общественных организаций. Такие совещательные органы действуют на общественных началах, т.е. на добровольной основе и без оплаты деятельности за счет бюджетных средств.

На основании вышеизложенного, предлагаем следующие направления совершенствования законодательства и практической деятельности института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации:

1. Специализированные омбудсмены в составе института уполномоченного по правам человека должны осуществлять свою деятельность на основе единого федерального закона. Совершенствование правового статуса Уполномоченного по защите прав предпринимателей, закрепленного в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ, должно происходить с учетом перспективы его вхождения в структуру Уполномоченного по правам человека.
2. В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ возможно предусмотреть принципы правового регулирования Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.
3. Порядок назначения на должность и освобождение от должности федерального уполномоченного должен иметь четкое и подробное законодательное регламентирование и включать нормы о выдвижении кандидатов на должность бизнес-омбудсмена.
4. Требования, предъявляемые к кандидатам на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей, должны быть конкретизированы в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ.
5. Право Уполномоченного по защите прав предпринимателей состоять в политической партии или ином общественном объединении актуализирует проблему его независимости от данных общественных институтов. Для ее нивелирования необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ.

6. В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ должен быть представлен порядок назначения и определения сфер деятельности общественных омбудсменов, перечень их прав и обязанностей.

7. Аппарат Общественной палаты Российской Федерации не должен обеспечивать деятельность Уполномоченного по защите прав предпринимателей. В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ необходимо предусмотреть специальные положения, регламентирующие деятельность аппарата Уполномоченного, которые наиболее полно отражали организационную специфику его деятельности

Заключение

Одним из мощных препятствий, затрудняющих демократическое развитие нашего государства, является сложность выстраивания политических и правовых отношений между государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и предпринимательским сообществом России. В совершенствовании таких взаимоотношений заключается одна из задач современной политико-экономической реформы нашего государства.

Конституционно-правовое и политическое развитие современной России послужило основанием для создания государственного органа Уполномоченного по защите прав предпринимателей. В настоящем исследовании была предпринята попытка объективно оценить конституционно-правовой статус нового государственного органа посредством анализа его положения в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина, его места в системе органов государственной власти Российской Федерации, правового регулирования его деятельности, эффективности функционирования.

Рассмотрение становления института уполномоченного по защите прав предпринимателей в России и за рубежом позволило обратить внимание на значение правового и политико-экономического развития России в вопросе учреждения должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей и последующего создания соответствующего государственного органа. В свою очередь анализ зарубежного опыта функционирования бизнес-омбудсменов показал, что правовые модели работы специализированных уполномоченных по правам предпринимателей в зарубежных государствах существенно отличаются друг от друга и от российской модели. Диалектика правового статуса как отечественного, так и зарубежных уполномоченных по защите прав предпринимателей обусловлена соответствующей

государственной правовой системой, а также особенностями политико-экономического развития того или иного государства.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей образует единую централизованную систему с уполномоченными по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. На сегодняшний день в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации бизнес-омбудсмены осуществляют свою деятельность на основе специальных региональных законов.

Анализ генезиса института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации выявил неоправданный с позиции конституционно-правового рассмотрения подход законодателя в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», согласно которому норма об учреждении уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации имеет диспозитивный характер, тогда как сам статус уполномоченных в регионах зафиксирован в данном законе императивно.

Конституционно-правовой статус Уполномоченного и по защите прав предпринимателей следует характеризовать как детерминированное Конституцией Российской Федерации и иными источниками конституционного права положение Уполномоченного в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина, характеризующее его природу и полномочия.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина - это специализированный национальный государственный орган, дополняющий систему государственных органов, осуществляющих защиту прав предпринимателей в Российской Федерации.

Конституционно-правовой анализ положения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в системе государственных органов

Российской Федерации наиболее полно раскрыл доктринальные и учредительные противоречия его статуса, которые обусловили позицию автора о необходимости совершенствования института уполномоченного по правам человека, с целью появления в его составе специализированных уполномоченных.

Стратегический конституционно-правовой взгляд на необходимость функционирования Уполномоченного по защите прав предпринимателей в структуре Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не мешает делать выводы о текущем совершенствовании его правового статуса путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

С учреждением Уполномоченного по защите прав предпринимателей граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, обрели дополнительный государственный орган, защищающий их права, являющийся посредником между деловой средой и государственной властью. Предприниматели получили новые возможности профессиональной государственно - общественной защиты своих прав и законных интересов в случаях неправомерных действий или бездействия органов власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей за время своей работы успел себя зарекомендовать как эффективный орган в деле защиты прав предпринимателей. Так, по данным его доклада, представленного Президенту Российской Федерации в 2016 г., работа с обращениями предпринимателей, являющемуся основным направлением в деятельности бизнес-омбудсменов, ведется очень активно.

В данном докладе представлены многочисленные примеры историй успеха данного государственного органа.

В конце 2016 г. на итоговой пресс-конференции Уполномоченный при

Президенте по правам предпринимателя Борис Титов рассказал, что 80% обращений предпринимателей институт уполномоченного отработал с 2012 года.

Вместе с тем в ходе исследования стало очевидным, что конституционно-правовой статус Уполномоченного по защите прав предпринимателей необходимо укреплять и совершенствовать. Существует целый ряд вопросов, требующих решения путем внесения изменений в законодательство как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Но уже сегодня, очевидно, что Уполномоченный при по защите прав предпринимателей - это важный и имеющий особое значение государственный орган для современного конституционно-правового развития России.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 2.07. 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. №31. Ст. 4398.
2. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2015. № 24. Ст. 3362.
3. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2015. N 21. Ст. 2979.
4. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 28.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305; 2013. № 44, Ст. 5633.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2015. № 27. Ст. 3995.
6. Об общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2014. № 16. Ст. 1839.
7. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2014. № 48. Ст. 6638.
8. О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ (в ред. от 08.03. 2015 г.) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2291.
9. О третейских судах в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ (в ред. от 29.12. 2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3019; 2011. № 48. Ст. 6728.

10. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2017. № 29 (часть I). Ст. 4395.
11. О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации: Закон РФ от 07 июля 1993 г. № 5340-1 // Российская газета. № 154.1993; № 270. 2014; № 409-ФЗ.2017.
12. О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности: Указ Президента РФ от 15.05. 2008 г. № 797 // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2293.
13. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 10.05.2015 г.) // СЗ РФ. 2000. Ст. 2112; 2015. № 19. Ст. 2808.
14. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: Указ Президента РФ от 22.06.2012 г. № 879 // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3509.
15. Об инвестиционных уполномоченных в федеральных округах: Распоряжение Президента РФ от 3 августа 2011 г. № 535-рп (в ред. от 27.04.2015 г.) // СЗ РФ. 2011. № 32. Ст. 4818; 2015. № 18. Ст. 2698.
16. Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Саратовской области: закон Саратовской области от 3 декабря 2014 г. № 163-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области. 2014. № 53.
17. Об уполномоченном по правам предпринимателей в Ульяновской области: Закон Ульяновской области от 6 октября 2011 г. № 166-ЗО (в ред. от 26 марта 2014 г.) // Ульяновская правда. 2011. № 115 (23.092).
18. Об Уполномоченном по правам предпринимателей в Республике Калмыкия: Закон Республики Калмыкия от 20 сентября 2012 г. № 369-1У- 3 // Хальмг унн. 2012. № 172.

- 19.Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Тульской области: Закона Тульской области от 1 апреля 2013 г. № 1890-ЗТО (в ред. от 13 июля 2015 г.).
- 20.Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Иркутской области: Закон Иркутской области от 16 декабря 2013 № 138 - ОЗ (в ред. от 09.10.2014) // Областная. 2013. № 142.
- 21.Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ростовской области: Областной закон Ростовской области от 30.07.2013 г. № 1146 // Наше время. 2013. № 394-395.

Литература

- 22.Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс. 4-е изд. М. 2011. Т. 1. 719 с.
- 23.Авакьян С. А., Барабашев Г. В. Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Право. 1984. № 1. С. 10-19.
- 24.Аксенова Г. П. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1 (14). С.105-109.
- 25.Алдошин О.Н. Ответственность государства по обязательствам во внутреннем гражданском обороте // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 31-42.
- 26.Алимов С. А. Основные изменения в законодательстве, регулирующем торговую деятельность в РФ, в связи с принятием Федерального закона № 381 -ФЗ // Бухгалтерский учет и налоги в торговле и общественном питании. 2010. № 2. С. 11-18.
27. Атласов Д. И. Формирование законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении мероприятий по контролю (надзору) // Вестник

- Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 1. С. 253-261.
28. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 2000. 776 с.
29. Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика. М.: Юстицинформ, 2006. 528 с.
30. Барциц И. Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. 2008. № 3. С. 5-11.
31. Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России: учебник для юридических вузов: в 3 т. М., 2001. Т.1. 797 с.
32. Белых С.В. Свобода предпринимательской деятельности как конституционно-правовая категория в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук: Екатеринбург. 2014. С.9.
33. Велиева Д.С. Защита прав человека: стандарты правового государства // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 3 (33). с. 10-14.
34. Гельман В.А. Становление и развитие предпринимательства в современной России // Современные проблемы науки и образования. 2013 № 6. С. 295.
35. Гольдман М. Политический трансплантат: Российский Путь // Текущая история. 2005. Вып. 104. № 684. С. 314-315.
36. Гусева А.Л. Конституционно-правовой механизм защиты права на свободу предпринимательской деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук: М. 2013. 175 с.
37. Гончаров В. В. Исполнительная власть и бизнес: современные проблемы взаимодействия и развития // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 2. С. 13.
38. Кондрат Е. Н. Судебная реформа в Российской Федерации. Достижения и проблемы // Право и управление. XXI век. 2012. № 1. С. 101-102

39. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2013. С. 133.
40. Кокотов А. Н. Конституционное право России: курс лекций. 2-е изд. М., 2013. 296 с.
41. Казакова Т. В. Формы взаимодействия института Уполномоченного по правам человека и гражданского общества // Материалы 2 Международной научно-практической конференции. Москва / Под ред. Н. В. Витрука и Л. А. Нудненко. М.: РАП, 2010. С. 598.
42. Комкова Г. Н. Предисловие // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса. Саратов. 2009. С.5.
43. Липчанская М. А. Институционализация конституционной системы власти в федеративном российском государстве // Власть. 2013. № 7. С. 136.
44. Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. . д-ра юрид. Наук. М. 2015. 385 с.
45. Несмеянова С. Э. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии концепции «конституционной экономики // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 2 (24). С. 17.
46. Национальные правозащитные учреждения: профессиональная подготовка к заседанию в Женеве: центр по правам человека отделения Организации Объединенных Наций в Женеве. 1995. С. 6-7.
47. Орешкова М.Е., Квашнина Н.А. К вопросу о партнерских отношениях государства и бизнеса в России // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. 2012. №02. С. 152-156.
48. Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 40.

49. Палагина А.Н. Особенности института уполномоченного по защите прав предпринимателей в России и за рубежом // Креативная экономика. 2013. № 7 (79). С. 102-108.
50. Петров Д. А. Саморегулирование в системе государственного регулирующего воздействия на общественно-экономические отношения // Юрист. 2013. № 11. С. 12.
51. Российский ежегодник международного права. 1993 - 94. Санкт - Петербург: Социально коммерческая фирма «Россия - Нева». 1995. С. 340 - 376.
52. Снежко О. А. Президент Российской Федерации - гарант прав и свобод граждан // Право и политика. 2005. № 2. С. 69.
53. Сушкова И. А. Развитие и совершенствование законодательства в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) // Теория и практика общественного развития. 2012. № 3. С. 359.
54. Савченко В.Н., Смагин В.П. Начала современного естествознания: тезаурус. Ростов н/Д, 2006. С. 17; Энгельс Ф. Диалектика природы. М. 1955. С. 129. 18
55. Тамбовцев В. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону № 1- ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. СПС Консультант Плюс, 2007. С. 19.
56. Эмих В. В. Омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей: мировой опыт и перспективы развития // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2014. Том 13. Вып. 3. С.113.

Интернет источники

57. Сайт Президента Российской Федерации. Послание Президента России В.В.Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. ИКЪ: [://президент.рф/1гап8Спр18/17118](http://президент.рф/1гап8Спр18/17118) (дата обращения 4.05.2017).
58. Сайт Президента Российской Федерации. Послание Президента России В.В.Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. ИКЪ: [://президент.рф/1гап8Спр18/17118](http://президент.рф/1гап8Спр18/17118) (дата обращения 4.05.2017).
59. Сайт Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства Опора России. Результаты исследования «Предпринимательский климат в России: индекс опоры 2012». (дата обращения 5.03.2017)
60. Сайт Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства Опора России. Результаты исследования «Предпринимательский климат в России: индекс опоры 2012 (дата обращения 5.05.2017)
61. Сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Совещание по вопросу функционирования института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. (дата обращения 20.04.2007).
62. Административные Директивы для парламентских Омбудсменов. Шведские Парламентские Омбудсмены. (дата обращения 7.05.2017).
63. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. (дата обращения 03.05.2017).
64. Официальный сайт Общероссийской общественной организации «Деловая Россия». Гуманизация уголовного законодательства.

Судебная практика

65. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. по делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3102; Постановление Конституционного Суда РФ от 12 ноября 2003 г. № 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» // СЗ РФ. 2003. № 47. Ст. 4586
66. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. по жалобе администрации города Благовещенска // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 264
67. Из практики защиты прав предпринимателей. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ.
<http://www.ombudsmanbiz.nso.ru/page/66>