



**Вероника Алексеевна  
ФАДЕЕВА,**

доцент кафедры  
конституционного права  
имени И. Е. Фарбера  
Саратовской  
государственной  
юридической академии,  
кандидат юридических наук  
[super.rra2012@yandex.ru](mailto:super.rra2012@yandex.ru)  
410056, Россия, г. Саратов,  
ул. Вольская, д. 1

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В РОССИИ

**Аннотация.** Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей функционирует в Российской Федерации уже более восьми лет. Его работа положительно оценивается со стороны предпринимательского сообщества. В статье обозначены некоторые аспекты правового регулирования статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Анализ показателей ежегодных докладов федерального бизнес-омбудсмена позволяет сделать вывод об эффективности и востребованности исследуемого института. Автор приходит к выводам о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования статуса федерального бизнес-омбудсмена.

**Ключевые слова:** институт уполномоченного по защите прав предпринимателей, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Торгово-промышленная палата РФ, государство, экономические права и свободы.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.230-235

**V. A. FADEEVA,**

Associate Professor of the Department  
of Constitutional Law named after I. E. Farber  
of the Saratov State Law Academy,  
Cand. Sci. (Law)

[super.rra2012@yandex.ru](mailto:super.rra2012@yandex.ru)

410056, Russia, Saratov, ul. Volskaya, 1

### SOME ASPECTS OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE INSTITUTION OF THE COMMISSIONER FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ENTREPRENEURS IN RUSSIA

**Abstract.** The Institute of the Business Ombudsman in Russia has been functioning in the Russian Federation for more than eight years. His work is positively evaluated by the business community. The article outlines some issues of legal regulation of the status of the Business Ombudsman in Russia. The analysis of the indicators of the annual reports of the federal Business Ombudsman allows us to draw a conclusion about the effectiveness

*and relevance of the institute under study. The author comes to the conclusion that it is necessary to further improve the legal regulation of the status of the federal business ombudsman.*

**Keywords:** *The Institute of the Business Ombudsman in Russia, ombudsman, Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation, state, economic rights and freedoms.*

**И**нститут уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации осуществляет свою деятельность уже более восьми лет. Это достаточный срок для теоретического анализа правового статуса данного специализированного института омбудсмана и практического осмысления его работы.

В Докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2020 год (далее — Доклад за 2020 год)<sup>1</sup> общая оценка функционирования института приведена в следующих словах: «За эти годы он доказал не только свою нужность, но и эффективность».

По данным Доклада за 2020 год, всего в аппарат института поступило 79 990 обращений<sup>2</sup>, большинство из которых были отработаны на момент подготовки доклада.

И если эффективность и востребованность института бизнес-омбудсмана оправдана временем и положительной оценкой субъектов предпринимательской деятельности, то вопрос о правовом статусе этого института еще исследуется учеными-правоведами и учеными-политологами.

Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации осуществляет свою работу вне института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, но обладает конституционно-правовым статусом.

Конституционно-правовой статус института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации заключатся в возложенных на федерального бизнес-омбудсмана и региональных бизнес-омбудсменов целях, задач и функций, предусмотренных Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (далее — Закон № 78-ФЗ)<sup>3</sup>, осуществление которых особенно актуально для наиболее полной реализации экономических прав и свобод, провозглашенных Конституцией РФ, а также для развития политики государственно-частного партнерства, являющейся приоритетным направлением на пути к устойчивому экономическому развитию нашего государства.

Цель работы федерального и региональных бизнес-омбудсменов заключается в обеспечении гарантий государственной защиты прав и законных интересов

<sup>1</sup> Сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Доклады. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/> (дата обращения: 08.03.2021).

<sup>2</sup> URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru>. С. 17.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (в ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305 ; 2013. № 44. Ст. 5633.



субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения этих прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Кроме того, обособленное функционирование института бизнес-омбудсмена не отменяет и не пересматривает его исторической правовой природы как внутрисударственного специализированного органа по содействию и защите прав человека, специализированного по отношению к конституционно-правовому институту уполномоченного по правам человека.

Правовой статус института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, как и института омбудсмена общей компетенции, отвечает требованиям, установленным в международном праве<sup>4</sup>.

Формально, с позиций международного права, в России существует только два специализированных института по правам человека — Уполномоченный по правам человека и Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, потому что их учреждение и функционирование соответствуют основным критериям, изложенным в Парижских принципах по отношению к национальным институтам по правам человека (приложение к Резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20.12.1993)<sup>5</sup>: они созданы на основе конституции или закона, обеспечивают представительство гражданского общества, реализуют консультативно-рекомендательную, аналитическую, информационно-просветительскую и коммуникативную функции.

Хотя положительный ответ на вопрос о конституционности правового статуса института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, на наш взгляд, не вызывает серьезных нареканий, полагаем, что дальнейшего исследования требуют некоторые вопросы нормативной регламентации деятельности института бизнес-омбудсмена.

Ключевая роль в работе института уполномоченного по защите прав предпринимателей отведена Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

В соответствии с п. 2 ч. 1 Закона № 78-ФЗ «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации 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...».

Уже из законодательного определения следует, что федеральный бизнес-омбудсмен заключает в своей деятельности частный и публичный подход при реализации возложенных на него задач. При этом только Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей обладает рядом полномочий, закрепленных в ст. 6 Закона № 78-ФЗ, которых нет у его региональных коллег.

<sup>4</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 № 48/134 «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека» // URL: <http://base.garant.ru/2565436/> (дата обращения: 08.03.2021).

<sup>5</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 № 48/134 «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека».

Особый правовой статус Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей требует дальнейшего совершенствования нормативной процедуры его назначения.

Согласно ч. 3 ст. 1 Закона, регламентирующего статус федерального бизнес-омбудсмана, назначение на должность Уполномоченного отнесено к ведению Президента РФ. 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 РФ имеет особое положение — является главой государства, но не входит ни в одну из трех ветвей государственной 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<sup>6</sup>.

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

Само понятие «предпринимательское сообщество» в настоящее время не имеет законодательного закрепления, но зачастую используется в различных документах<sup>7</sup>.

В связи с тем, что на сегодняшний день отсутствует официальное правовое определение понятия «предпринимательское сообщество», считаем его применение в ч. 3 ст. 1 Закона № 78-ФЗ нецелесообразным. В существующем виде указанное положение на деле может кардинально исказить благое намерение законодателя. Президент РФ обладает свободой выбора в данном вопросе и вправе согласовывать кандидатуру (кандидатуры) на должность федерального бизнес-омбудсмана 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 федерального бизнес-омбудсмана могут быть даже не представлены в процессе согласования с Президентом РФ.

<sup>6</sup> Эмих В. В. Омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей: мировой опыт и перспективы развития // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2013. Т. 13. Вып. 3. С. 116—117.

<sup>7</sup> См. например: Указ Президента РФ от 18.06.2012 № 878 «О Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России» (в ред. от 08.04.2015) // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3499 ; 2015. № 15. Ст. 2244 ; постановление Правительства РФ от 21.05.2013 № 426 «О Федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014—2020 годы»»: (в ред. от 02.07. 2014) // СЗ РФ. 2013. № 22. Ст. 2810 ; 2014. № 31. Ст. 4411.



Часть 3 статьи 1 Закона № 78-ФЗ предлагается 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».

Торгово-промышленным палатам и крупнейшим объединениям предпринимателей принадлежит особая роль в отстаивании интересов частного сектора экономики страны в диалоге с властью. При этом, на наш взгляд, главным объединением предпринимателей остается именно Торгово-промышленная палата РФ.

Современная история существования Торгово-промышленной палаты в России относится к началу 1990-х гг. Важным шагом стало подписание 18.03.1993 Указа Президента РФ Б. Н. Ельцина «О Торгово-промышленной палате Российской Федерации». Затем он был доработан и в июле 1993 г. принят Верховным Советом Российской Федерации в виде Закона «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»<sup>8</sup>, что явилось значительным событием в процессе становления и дальнейшего развития системы торгово-промышленных палат в стране.

Статья 1 данного нормативного правового акта, устанавливает, что Торгово-промышленная палата РФ является негосударственной некоммерческой организацией, объединяющей российские предприятия и российских предпринимателей. Это определение не содержит точной характеристики организационно-правовой формы данной организации, но конкретно указывает на негосударственный статус палаты, которая является объединением предпринимателей и выражает именно их интересы. Следует отметить, что Закон наделяет торгово-промышленные палаты правами на выполнение отдельных государственных функций, что позволяет говорить о них как о своеобразном публичном юридическом лице в сфере торговой деятельности.

Статья 3 Закона «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» определяет цели и задачи торгово-промышленных палат. В соответствии с ней они создаются для содействия развитию экономики Российской Федерации, ее интегрированию в мировую хозяйственную систему, формированию современной промышленной, финансовой и торговой инфраструктуры, созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности, урегулированию отношений предпринимателей с их социальными партнерами, всемерному развитию всех видов предпринимательства, торгово-экономических и научно-технических связей предпринимателей Российской Федерации с предпринимателями зарубежных стран.

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.

<sup>8</sup> Закон РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020) // Российская газета. 1993. № 154.

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

Также необходимо закрепить в Законе № 78-ФЗ норму, в силу которой кандидатуры, предложенные Президенту РФ на должность федерального бизнес-омбудсмена, должны быть предварительно утверждены в рамках работы Торгово-промышленной палаты РФ, включающей в себя многочисленные отраслевые и региональные объединения представителей бизнес-среды, имеющей развитую сеть в субъектах РФ. В этой связи целесообразно было бы предусмотреть порядок выдвижения кандидатур от Торгово-промышленной палаты РФ в Уставе данной некоммерческой организации.

Таким образом, для совершенствования правового статуса Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей необходимо, чтобы федеральный бизнес-омбудсмен назначался на должность с учетом мнения Торгово-промышленной палаты РФ, а сам порядок назначения на должность приобрел четкое и подробное законодательное регламентирование и включал нормы о выдвижении кандидатов на должность федерального бизнес-омбудсмена.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Эмих В. В. Омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей: мировой опыт и перспективы развития // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. — 2013. — Т. 13. — Вып. 3. — С. 111—137.

