

УДК 342.5

Пополитов Денис Игоревич

бакалавр направления подготовки
«Прокурорская деятельность»
Санкт-Петербургский Юридический Институт
(Филиал) Университета Прокуратуры
Российской Федерации
Россия, Санкт-Петербург
denik.26@mail.ru

Denis I. Popolitov

Bachelor of the direction of training
«Prosecutor's activity»
Saint-Petersburg Law Institution (branch)
of the Academy of the Prosecutor General's Office
of the Russian Federation
Russia, Saint-Petersburg

Сынков Владимир Владимирович

бакалавр направления подготовки
«Прокурорская деятельность»
Санкт-Петербургский Юридический Институт
(Филиал) Университета Прокуратуры
Российской Федерации
Россия, Санкт-Петербург
synkovvv@icloud.com

Vladimir V. Synkov

Bachelor of the direction of training
«Prosecutor's activity»
Saint-Petersburg Law Institution (branch)
of the Academy of the Prosecutor General's Office
of the Russian Federation
Russia, Saint-Petersburg

**ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО
ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В
РФ: АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

**INSTITUTE OF THE BUSINESS
OMBUDSMAN IN THE RUSSIAN
FEDERATION: ANALYSIS OF EFFICIENCY**

Аннотация

В статье рассматривается институт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Анализируется эффективность его деятельности. Целью статьи является выяснение вопроса о целесообразности существования института Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а также обоснование значимости данного института в современной России. В методологическом плане настоящее исследование основано на использовании различных методов познания, соответствующих многообразию аспектов правовой действительности. В целом применялись как общенаучные методы исследования (анализ, синтез, сравнение и проч.), так и специальные. В результате проведенного анализа авторы обосновали значимость института Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Авторами сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства в части регулирования деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

Ключевые слова:

уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, интересы предпринимателей

Abstract

The article deals with the institution of the Commissioner under the President of the Russian Federation for the protection of the rights of entrepreneurs. The efficiency of its activity is analyzed. The purpose of the article is to clarify the question of the expediency of the existence of the institution of the Commissioner under the President of the Russian Federation for the protection of the rights of entrepreneurs, as well as to substantiate the significance of this institution in modern Russia. Methodologically, this study is based on the use of various methods of cognition, corresponding to the variety of aspects of legal reality. In general, both general scientific research methods (analysis, synthesis, comparison, etc.) and special ones were used. Results. As a result of the analysis, the authors substantiated the importance of the institution of the Commissioner under the President of the Russian Federation for the protection of the rights of entrepreneurs. The authors formulated specific proposals for improving the legislation in terms of regulating the activities of the Commissioner under the President of the Russian Federation to protect the rights of entrepreneurs.

Keywords:

the President of the Russian Federation authorized to protect the rights of entrepreneurs, interests of entrepreneurs

Построение рыночной экономики немыслимо без эффективного развития института предпринимательства. Как справедливо указывает Б.Б. Коваленко, без предпринимательства [...] невозможно обеспечить нормальное и бесперебойное функционирование и динамичное развитие современной экономики [8, с.18]. Одним из механизмов защиты интересов субъектов предпринимательской деятельности стало создание в 2012 году института уполномоченного по правам предпринимателей.

17 марта 2020 года на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации прозвучала следующая цитата В.В. Путина: «Нужно <...> продолжить работу по формированию благоприятного инвестклимата и защите интересов участников экономической деятельности. <...> в нашей сегодняшней ситуации это особенно важно, потому что нужно поддержать тех, кто реально работает в экономике, создаёт и бережёт созданные рабочие места, обеспечивает соответствующий уровень заработной платы и производство необходимых всей стране товаров» [10]. Внимание предпринимательству уделено и в Указе «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [11], который, предполагает, в том числе, увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых, до 25 миллионов человек. Президентом была подчеркнута особая роль такой категории субъектов экономической деятельности, как предприниматели, их значение для дальнейшего полноценного и благоприятного развития рыночных механизмов на территории нашего государства. В связи с этим, логично предположить, что соответствующего высокого уровня развития можно достигнуть только благодаря созданию комфортных условий для существования бизнеса, в том числе и оказанию ему необходимой правовой поддержки.

Институт уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный) действует на территории РФ уже более семи лет, с момента вступления в силу 7 мая 2013 года Федерального закона № 78 «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» с целью закрепления правового статуса указанного лица [6]. В настоящий момент должность замещает Борис Юрьевич Титов, повторно назначенный Указом Президента от 21.06.2017 [12]. Одной из важнейших инициатив, выдвинутых Б.Ю. Титовым, является амнистия предпринимателей 2013 года, по которой амнистировано более 2300 человек [7].

В компетенцию Уполномоченного входит деятельность по защите прав отечественных предпринимателей как на территории РФ, так и за рубежом, а также защита иностранных субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих деятельность в РФ. В целях реализации своих полномочий бизнес-омбудсмен осуществляет контроль за деятельностью федеральных и субъектов органов исполнительной власти и местного самоуправления, способствует развитию общественных институтов, преследующих аналогичные цели, контактирует с предпринимательским сообществом, участвует в формировании государственной политики в рассматриваемой сфере.

Для того, чтобы оценить эффективность деятельности исследуемого института, необходимо обратиться к статистическим данным, ежегодно публикуемым на интернет-сайтах региональных Уполномоченных, а также Уполномоченного при Президенте Российской Федерации, которым представлен подробный доклад о результатах работы за 2020 год, а также провести их анализ и сравнение.

Согласно данным доклада Уполномоченного при Президенте РФ за 2014 год, на заре развития данного института в период с 2012 по 1 квартал 2014 года в общем поступило 6 593 обращения, среди которых 2091 пришлось на центральный аппарат, а 4502 – на регионы [4]. Начиная зарождался проект «ПРЕКОП-1», в рамках которого планировалось осуществлять взаимодействие с Советом Европы и Евросоюзом, нацеленный на защиту прав предпринимателей от коррупционных практик. Уполномоченные действовали только в 77 субъектах Российской Федерации, 11 из которых – на общественных началах. К 2020 году ситуация существенно изменилась. На данный момент указанный институт функционирует во всех 85 субъектах, только в двух, из которых Уполномоченные действуют на общественных началах – Астраханская и Амурская области. Достоинно завершился проект «ПРЕКОП-1», итогом работы которого обозначились межгосударственным обменом опыта противодействия коррупции в предпринимательской сфере, формированием порядка 17 аналитических и методических материалов о типологиях коррупционных рисков и способах защиты прав предпринимателей. Активное развитие получил проект «ПРЕКОП-2», ключевой особенностью которого являлось смещение акцента с федерального уровня на муниципальный, так как именно на муниципальном уровне происходит большая часть злоупотреблений. Усилилось межведомственное взаимодействие, за последние 7 лет были заключены соглашения о сотрудничестве с Генеральной прокуратурой,

Министерством внутренних дел, Министерством по делам гражданской обороны, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и др. организациями. Следует отметить, что взаимодействие прокуратуры с институтом уполномоченных (на федеральном и региональном уровнях) происходит на всех уровнях – Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов и даже районных прокуратур. Так, Прокуратурой Чеченской Республики заключено соглашение о сотрудничестве с уполномоченным по защите прав предпринимателей в Чеченской Республике [1, с.72]. При взаимодействии с органами прокуратуры удалось выявить и пресечь порядка 187 000 случаев нарушения законов о защите прав хозяйствующих субъектов только в 2019 году. Количество обращений возросло почти до 80 000, 64 388 пришлось на регионы, а 15 602 – на центральный аппарат. Порядка 3 633 раз Уполномоченные принимали участие в рассмотрении дел судами в качестве, истцов, заявителей, третьих лиц за прошедший год.

Помимо этого, деятельность института защиты прав предпринимателей возможно рассмотреть на примере Санкт-Петербурга. Согласно статистическим данным за 2014 год к Уполномоченному по Санкт-Петербургу поступило 378 обращений, в том числе 124 письменных и 254 устных, а полномочие на осуществление судебной защиты ни разу не применялось [5]. Сотрудники аппарата присутствовали на заседаниях в 8 судебных процессах в качестве наблюдателей. В ходе рассмотрения обращений они оказали содействие посредством консультирования при подготовке к судебной защите 19 предпринимателям. В 2019 году в аппарат Уполномоченного поступило уже 945 обращений, в том числе 559 письменных и 386 устных, при этом общее количество обращений увеличилось на 13 % по сравнению с 2018 годом. Были реализованы следующие направления работы: проведение 48 личных приемов, в рамках которых более 120 предпринимателей получили необходимые консультации, что на 33% выше по сравнению с 2018 годом; проведение совместных приемов с представителями прокуратуры города, транспортной прокуратуры, Федеральной Налоговой Службы, Комитета по имущественным отношениям; организация работы общественных представителей Уполномоченного в каждом районе Санкт-Петербурга, в рамках которой последними внесено порядка 80 предложений по совершенствованию механизмов обеспечения прав и законных интересов предпринимателей, рассмотрено более 315 обращений; привлечено порядка 11

организаций, оказывающих правовую помощь предпринимателям на безвозмездной основе в рамках системы «pro bono publico» и т.д.

О качестве работы рассматриваемого нами относительно «молодого» института также возможно судить на основании конкретных дел, в рамках которых, например, региональные Уполномоченные оказывали поддержку предпринимателям.

Так, индивидуальный предприниматель (далее – ИП) из Ростова-на-Дону обратился к Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Ростовской области с заявлением о несогласии с действиями местной энергоснабжающей организации, которая провела внеплановую, инструментальную проверку средств учета электрической энергии в нарушение областного законодательства, выявив соответствующие нарушения и выставив ИП счет-фактуру на оплату неучтенной потребленной электроэнергии в сумме более 6, 5 млн рублей по акту. Итогом взаимодействия местного Уполномоченного с прокуратурой Ростовской области в августе 2020 года явилось заключение между директором филиала энергоснабжающей организации и ИП мирового соглашения, которое предусматривало признание акта о неучтенном потреблении электрической энергии недействительным [9]. Таким образом, удалось восстановить права заявителя.

Весной 2019 года уполномоченный по правам предпринимателей при Губернаторе Архангельской области по защите прав бизнеса получила жалобу от коношского предпринимателя по вопросу неисполнения администрацией муниципального образования «Коношский муниципальный район» обязательств по оплате работ в соответствии с муниципальным контрактом по текущему ремонту улиц в п. Мирный и в п. Сосновка. Так, предприниматель и муниципалитет заключили контракт по текущему ремонту улиц. В свою очередь, местная администрация, не принимая и не оплачивая работы, сослалась на неверное определение предпринимателем места выполнения работ, хотя техническое задание, составленное муниципалитетом, изначально не позволяло определить точное описание места работ. В связи с дальнейшим бездействием администрации Уполномоченный выступила на стороне защиты прав предпринимателя в судебном порядке. В декабре 2019 года права и законные интересы предпринимателя были восстановлены Арбитражным судом Архангельской области, а с ответчика был взыскан долг в размере более 130 тыс. рублей [2].

Вышеуказанное свидетельствует о том, что за годы функционирования института уполномоченных по защите предпринимателей доверие предпринимателей к рассматриваемому институту значительно возросло, появились новые механизмы, способствующие защите их прав, достигнут высокий уровень эффективности деятельности региональных представителей Уполномоченного, усилилось положительное взаимодействие бизнеса с государством без непосредственного вмешательства последнего в его функционирование, реализованы проекты по межгосударственному сотрудничеству в ключе противодействия коррупции.

Согласно докладу Уполномоченного по правам предпринимателей при Президенте РФ, анализ обращений показал, что помимо неблагоприятной внешнеполитической обстановки, нестабильности цен на рынках сырья и ростом тарифов, ощутимые трудности вызвало усиление активности уполномоченных государственных ведомств в сфере контрольно-надзорной деятельности. Несмотря на изменения уголовно-процессуального законодательства, дачу Верховным Судом необходимых разъяснений, предпринимательство все еще не защищено от необоснованного уголовного преследования. Так, каждое третье обращение, поступившее в адрес Уполномоченного, связано с уголовным преследованием, а за 2017-2019 годы более половины всех обращений такого рода пришлось на Москву, Ростовскую область, Краснодарский край и др. субъекты.

В заключение отметим, что институт уполномоченного по правам предпринимателей – действенный механизм защиты бизнеса в нашей стране. Данный институт позволяет наладить эффективное взаимодействие власти и бизнесменов, что особенно важно в современной непростой ситуации. В литературе отмечается, что институт Уполномоченного по правам предпринимателей излишен в условиях правозащитной функции прокуратуры [13, с.223-226]. Мы не совсем согласны с такой точкой зрения. Прокурор ограничен в своей деятельности – надзор осуществляется только за строгим и единообразным исполнением законов поднадзорными объектами. Безусловно – прокуратура выполняет колоссальную работу по защите прав предпринимателей. Однако ключевой задачей именно Уполномоченного по защите прав предпринимателей должна стать функция по выстраиванию эффективного взаимодействия между органами государственной власти и предпринимателями. Нам видится перспективным закрепление в законе об Уполномоченном права выступать перед Президентом РФ с предложением о внесении изменений в законодательство с

целью повысить эффективность регулирования отношений с предпринимателями. С учетом богатого практического материала предложения Уполномоченного могут носить весомый характер. Все это приведет к тому, что Уполномоченный станет не просто защитником бизнеса, а представителем его [бизнеса] интересов в органах государственной власти.

Список использованных источников

1. Абдул-Кадыров Ш.М. Практические аспекты защиты прав субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2019. – № 1. – С.72-76.

2. Бизнес-уполномоченный Ольга Горелова защитила права коношского предпринимателя [Электронный ресурс] // Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей : официальный сайт. – 2020. – URL: <http://ombudsmanbiz.ru/2020/04/biznes-upolnomochennyj-olga-gorelova-zashhitila-prava-konoshskogo-predprinimatelja/#1> (дата обращения 04.11.2020).

3. Доклад о деятельности уполномоченного по защите прав предпринимателей в Санкт-Петербурге в 2014 году // [Электронный ресурс] URL: <https://ombudsmanbiz.spb.ru/ежегодные-доклады-уполномоченного/> (дата обращения 04.11.2020).

4. Доклад Президенту РФ – 2014 [Электронный ресурс] // Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей : официальный сайт. – 2020. – URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2014.html (дата обращения 04.11.2020).

5. Ежегодные доклады Уполномоченного [Электронный ресурс] // Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Санкт-Петербурге : официальный сайт. – 2020. – URL: <https://ombudsmanbiz.spb.ru/ежегодные-доклады-уполномоченного/> (дата обращения: 04.11.2020).

6. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон Рос. Феерации от 07.05.2013 г. № 78-ФЗ : в ред. от 28.11.2015 г. № 352-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

7. Под экономическую амнистию попали более 2300 человек [Электронный ресурс] // Российская газета : официальный сайт. – 2020. – URL: <https://rg.ru/2014/02/04/amnistia-anons.html> (дата обращения 04.11.2020).

8. Предпринимательство как стратегический ресурс развития хозяйственной системы / под ред. д.э.н., проф., засл. деят. науки РФ В.А. Гневко. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургской академии управления и экономики, 2009. – 262 с.

9. При содействии бизнес-омбудсмана Ростовской области удалось оспорить акт о неучтенном потреблении электрической энергии в досудебном порядке и сохранить предпринимателю более 6 миллионов рублей [Электронный ресурс] // Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей : официальный сайт. – 2020. – URL: <http://ombudsmanbiz.ru/2020/09/pri-sodejstvii-biznes-ombudsmena-rostovskoj-oblasti-udalos-osporit-akt-o-neuchtennom-potreblenii-jelektricheskoy-jenergii-v-dosudebnom-porjadke-i-sohranit-predprinimatelju-bolee-6-millionov-rublej/#1> (дата обращения 04.11.2020).

10. Уголовное преследование предпринимателей: проблемы и предложения. Приложение к докладу Президенту Российской Федерации 2020 [Электронный ресурс] // Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей : сайт. – 2020. – URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/4.pdf> (дата обращения 04.11.2020).

11. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации : официальный сайт. – 2020. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обращения 04.11.2020).

12. Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2017 г. № 278 «Об Уполномоченном при Президенте по защите прав предпринимателей» [Электронный ресурс] // Президент России : официальный сайт. – 2020. – URL: <http://kremlin.ru/acts/news/copy/54835> (дата обращения 04.11.2020).

13. Чубенко И.С. Институциональные решения в сфере защиты прав предпринимателей: омбудсмен или специальный прокурор // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 3. – С.223-226.