Фадеева Вероника Алексеевна. Конституционно-правовой статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: диссертация кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Фадеева Вероника Алексеевна;[Место защиты: Пензенский государственный университет], 2016 - 193 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Становление и конституционно-правовая природа уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации 19**

1.1. Генезис института уполномоченного по защите прав предпринимателей в России и за рубежом 19

1.2. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации 44

1.3. Место Уполномоченного по защите прав предпринимателей в системе органов государственной власти Российской Федерации 69

**ГЛАВА 2. Компетенция и перспективы развития уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации 90**

2.1. Задачи и полномочия Уполномоченного по защите прав предпринимателей 90

2.2. Взаимодействие Уполномоченного по защите прав предпринимателей с государственными органами и общественными объединениями предпринимателей 117

2.3. Основные направления совершенствования практической деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей 136

Заключение 160

Библиографический список использованной

Литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного 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, закрепленного 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 при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

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

В Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на протяжении последних лет отмечается, что в центре новой модели экономического роста должна стоять свобода предпринимательской деятельности, частная собственность и конкуренция, современная рыночная экономика. Лейтмотивом Послания главы государства Федеральному Собранию на 2015 г., а также одной из значимых

тем его Послания на 2016 г. стала тема развития экономики России, взаимодействия бизнеса и власти, принятия мер по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации. В связи с этим можно констатировать, что учреждение Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей — это последовательное решение органов государственной власти, направленное на достижение современной задачи России по совершенствованию защиты конституционного права граждан на свободное осуществление предпринимательской деятельности.

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 обусловливает новизну и востребованность юридической наукой исследования конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

**Степень разработанности темы.** Определяющее значение для настоящей диссертационной работы имеют отдельные исследования, посвященные изучению права на свободное осуществление предпринимательской деятельности, его реализации и защите в России. Среди них следует выделить труды российских ученых: С.В. Белыха, Г.А. Гаджи-ева, А.Л. Гусевой, С.А. Егорова, К.А. Зайцева, В.И. Крусса, Е.Г. Лы-кина, И.Н. Плотниковой, Н.В. Поправко, Д.Г. Ускова.

Большую теоретическую значимость для изучения конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей представляют исследования ученых-конституционалистов, связанные с изучением системы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина: М.В. Баглая, Д.С. Велиевой, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, П.П. Глущенко, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, Г.Н. Комковой, О.Е. Кутафина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, М.В. Мархгейм, Г.Б. Романовского, Л.А. Тихомирова, С.Э. Несмеяновой.

Проблемы гарантирования и реализации субъективных прав и свобод личности разрабатывались в работах отечественных ученых-правоведов: Н.А. Бобровой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, С.И. Глушковой, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько, Т.Д. Матвеевой, В.В. Невинского, М.М. Утяшева, И.Е. Фарбера, В.М. Чхиквадзе, Б.С. Эбзе-ева и др.

Вопросы обеспечения социально-экономических прав, в том числе граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, как участников конституционно-правовых отношений рассматривались в научных трудах С.П. Авраменко, А.П. Александрова, В.В. Антонова,

Г.А. Гаджиева, В.П. Грибанова, Г.Б. Зубовского, B.C. Каменкова, О.В. Кондратьевой, Б.А. Котова, Г.Б. Мирзоева и др.

Для изучения вопроса о месте федерального бизнес-омбудсмена в системе органов государственной власти Российской Федерации важны исследования правового статуса конституционных органов России таких отечественных ученых-конституционалистов, как С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, П.Д. Баренбойм, А. А. Безуглова, Т.В. Казакова, Е.В. Комбарова, Е.А. Крючкова, В.И. Лафитский, М.А. Липчанская, В.А. Мау, Л.А. Окуньков, С.А. Солдатов и др.

Очевидную значимость для настоящей диссертации представляют работы ученых, исследующих конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Среди них следует выделить труды Г.П. Аксенова, И.Ф. Вершинина, А.П. Евдо-шенко, Н.В. Корнеевой, Н.Ф. Лукашевой, А.Г. Майорова, Е.Г. Маркело-вой, Е.В. Середы, В.В. Чуксиной, В.В. Эмих и др.

В настоящее время имеется небольшое количество работ, посвященных Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, среди которых следует выделить исследование специализации института уполномоченного по правам человека А.П. Горбачева1. Однако в данной работе не определяется место российского Уполномоченного по защите прав предпринимателей в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина и в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Таким образом, целостное и системное научное исследование, посвященное непосредственно анализу конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его места в системе государственных органов, фактически отсутствует.

**Объектом диссертационного исследования** являются конституционно-правовые отношения, раскрывающие содержание и особенности конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

**Предмет диссертационного исследования** составляют нормативные правовые акты, закрепляющие конституционно-правовой статус и порядок деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

**Цель диссертационной работы** состоит в комплексном конституционно-правовом анализе статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и конкретизируется в следующих **задачах:**

1 См.: Горбачев В.И. Специализация института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (на примере Уполномоченного по защите прав предпринимателей): дис. … канд. юрид. наук. Елец, 2015.

исследовании условий становления и развития института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в России и зарубежных странах;

анализе деятельности государственных органов и общественных объединений Российской Федерации в сфере защиты конституционного права на свободное осуществление предпринимательской деятельности и законных интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность в России, выявлении предпосылок, повлиявших на учреждение Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей;

характеристике Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина;

определении места Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в системе государственных органов России;

анализе правового регулирования статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и выявлении специфики правового регулирования статуса уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации;

характеристике особенностей взаимодействия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с государственными органами и общественными объединениями, представляющими интересы предпринимательского сообщества России;

разработке конкретных предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего правовой статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

**Методологической основой исследования** послужили общенаучные и частнонаучные методы изучения правовых явлений на этапе их современного развития, взаимосвязи и взаимообусловленности с точки зрения теории и практики, а именно: системно-структурный, метод анализа и синтеза, конкретно-исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, структурно-функциональный, статистический, социологический и иные методы.

Использование системно-структурного подхода позволило исследовать место Уполномоченного по защите прав предпринимателей в системе органов государственной власти Российской Федерации.

На основе анализа представлена характеристика конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей; определено положение Уполномоченного в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина. Исследование компетенции Уполномоченного при

Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей осуществлялось посредством анализа его прав и обязанностей. Применение синтеза позволило сделать выводы о несовершенстве правового статуса Уполномоченного и разработать целостный подход к его улучшению.

Изучению политических, экономических и правовых условий, способствующих появлению Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, способствовало применение конкретно-исторического метода познания.

Сравнительно-правовой подход использовался при сопоставлении статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей в зарубежных странах; сопоставлении статусов уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

Уяснению смысла норм, направленных на регулирование конституционно-правового статуса деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также интерпретации понятий, используемых в правовом акте, регламентирующем его деятельность, способствовало применение формально-юридического метода.

Структурно-функциональный метод употреблялся при исследовании задач и полномочий Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Актуальные проблемы защиты прав и законных интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность в России, рассматривались с применением социологического и статистического способов познания.

**Научная новизна диссертации** состоит в том, что она является одним из первых самостоятельных исследований конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей посредством анализа современного российского законодательства с учетом современных международных и зарубежных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность аналогичных органов в зарубежных странах. Научное исследование содержит авторские предложения по совершенствованию конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

**На защиту выносятся следующие положения,** являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:

1. Нормативная регламентация статуса Уполномоченного при Президенте 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.

Доктринальные противоречия вызваны рецепцией Российской Федерацией зарубежного опыта функционирования «классического омбудсмена» и специализированных уполномоченных по правам человека. В правовых системах иностранных государств отсутствует четкое и единообразное закрепление правового статуса специализированных уполномоченных по правам человека, в частности уполномоченных по защите прав предпринимателей. Как следствие, учредительные противоречия детерминированы отсутствием доктрины специализации института уполномоченного по правам человека на международном и национальном уровнях.

Учредительные противоречия конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей имеют юридико-фактическое и теоретическое обоснование. Юридико-фактическое обоснование заключается в том, что ст. 83 гл. 4 «Президент Российской Федерации» Конституции Российской Федерации не содержит нормы о назначении главой государства специализированных уполномоченных по правам человека, но его положение в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» определено «при Президенте Российской Федерации», что указывает на участие главы государства в назначении на должность Уполномоченного. С теоретической точки зрения, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей является специализированным уполномоченным, что вступает в противоречие с п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации, предусматривающей существование только Уполномоченного по правам человека, и Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», в тексте которого норма о специализированных уполномоченных отсутствует.

2. Конституционно-правовой статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации 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, обусловливающее его природу и полномочия.

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина — это специализированный национальный

государственный орган, дополняющий систему органов государственной власти России, осуществляющих защиту прав предпринимателей в Российской Федерации.

Место Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в системе органов государственной власти 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.

1. Правовой статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации в своей основе имеет конституционно-правовые детерминанты, объединяющие их деятельность в единый институт бизнес-омбудсмена, осуществляющий свою деятельность в российской конституционной системе на двух уровнях государственной власти. К таким детерминантам относятся следующие конституционные нормы: 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 и ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации, устанавливающей гарантирован-ность государством равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства. В связи с этим для соблюдения данных конституционных положений целесообразно, чтобы в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» норма об учреждении уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации приобрела императивный характер. С этой целью ч. 1 ст. 9 указанного Закона необходимо изложить в следующей редакции: «Законом субъекта Российской Федерации учреждается должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации (далее — уполномоченный в субъекте Российской Федерации), которая является государственной должностью субъекта Российской Федерации».
2. На данный момент развития российской конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина необходимо установить четкий, недвусмысленный статус Уполномоченного по защите прав предпринимателей и других уполномоченных по различным видам прав. С этой целью в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» необходимо предусмотреть норму об учреждении

в структуре Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации специализированных уполномоченных. Предлагается классифицировать должность указанных омбудсменов 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. Вместе с тем статус Уполномоченного по защите прав предпринимателей, установленный в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», в частности его место в системе органов государственной власти Российской Федерации, не исключает имманентной конституционной природы данного государственного органа. В связи с этим необходимо совершенствовать правовой статус Уполномоченного с учетом перспективы его деятельности в структуре Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

5. В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномо
ченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»
должны быть конкретизированы требования, предъявляемые к кандида
там на должность Уполномоченного при Президенте Российской Феде
рации по защите прав предпринимателей, порядок назначения на долж
ность и освобождение его от должности.

Необходимо расширение перечня требований, установленных ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», предъявляемых к кандидату на должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Предлагается дополнительно установить следующие критерии для занятия должности федерального бизнес-омбудсмена: высшее юридическое или экономическое образование; опыт защиты прав и законных интересов граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Минимальный возраст для замещения должности Уполномоченного должен составлять 35 лет.

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» следует дополнить перечислением оснований, в соответствии с которым Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей досрочно освобождается от должности.

6. Для реализации конституционного права на свободное занятие
предпринимательской деятельностью существенное значение имеет
взаимодействие Уполномоченного при Президенте Российской Федера
ции по защите прав предпринимателей и предпринимательского сооб
щества. Важная роль в эффективности такого взаимодействия принад
лежит Торгово-промышленной палате Российской Федерации. В связи
с этим ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об

уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» предлагается изложить в новой 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».

1. Реализация задач Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей не возможна без широкого информирования органов государственной власти и граждан России о положении дел с соблюдением прав и законных интересов граждан в Российской Федерации. В связи с этим предлагается в список рассылки ежегодного доклада о результатах деятельности федерального бизнес-омбудсмена наряду с Президентом Российской Федерации включить Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации.
2. Учреждение Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей актуализирует вопрос эффективности его взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченным при Президенте по правам ребенка. С целью решения данного вопроса предлагаем ст. 36.2 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» дополнить ч. 3 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 по правам человека в Российской Федерации 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».

9. Проанализировав полномочия Уполномоченного при Президенте
Российской Федерации по защите прав предпринимателей, в Федеральный
закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав пред
принимателей в Российской Федерации» автор считает целесообразным
внести ряд изменений в части расширения его компетенции:

предоставить право Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей обращаться в Конститу-

ционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав граждан, являющихся субъектами предпринимательской деятельности, в части, относящейся к его компетенции;

наделить Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей правом направлять поступившие от предпринимателей жалобы в организации, осуществляющие деятельность по обеспечению проведения процедуры медиации;

предусмотреть порядок назначения и компетенцию общественных представителей Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей;

из ч. 5 ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» исключить слова: «В своей деятельности Уполномоченный не может руководствоваться решениями политической партии или иного общественного объединения, членом которого он состоит», дополнив данную статью п. 5.1 следующего содержания: «Уполномоченный не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели».

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что предложения по совершенствованию конституционно-правового статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, характеристика Уполномоченного в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, определение его места в системе органов государственной власти России являются несомненным вкладом в развитие теории конституционного права.

Теоретические обоснования и уточнения диссертанта могут способствовать познанию современной конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в России, сущности правозащитной функции государства в сфере защиты права граждан на свободное осуществление предпринимательской деятельности, содержания и специфики правозащитной деятельности в области защиты прав предпринимателей субъектами различной правовой природы.

Теоретические положения и выводы, содержащиеся в исследовании, могут быть использованы для разработки проблем, связанных с защитой конституционного права на свободное осуществление предпринимательской деятельности, для определения направлений оптимизации гарантий защиты права на свободное осуществление предпринимательской деятельности.

**Практическая значимость диссертационной работы** состоит в ее ориентации на совершенствование законодательства Российской Федерации в вопросах защиты прав граждан, осуществляющих предприни-

мательскую деятельность, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Содержащиеся в ней выводы и предложения могут быть использованы при дальнейшем совершенствовании в целом института уполномоченного в Российской Федерации; в учебном процессе при преподавании дисциплин конституционное право России, конституционное право зарубежных стран, а также при написании учебных и учебно-методических пособий по конституционной экономике.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения и выводы диссертации отражены в научных публикациях автора, рассмотрены на научно-практических семинарах для аспирантов кафедры конституционного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

Результаты исследования докладывались на международных научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы правового и политического развития России» (Саратов, ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», 19 апреля 2013 г.); «Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ» (Саратов, ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г.Чернышевского», 1–2 июля 2013 г.); «Конституция Российской Федерации — правовая основа развития современной российской государственности» в рамках ежегодных VI Саратовских правовых чтений (Саратов, ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 19–20 сентября 2013 г.); «Современное общество: человек, власть, экономика» (Саратов, ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», 4 апреля 2014 г. ); «Актуальные проблемы правового и политического развития России» (Саратов, ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», 18 апреля 2014 г.); «Право молодых (Right of the young)» (Ставрополь, Юридический институт Северо-Кавказского федерального университета, 14–15 мая 2015 г.).

Результаты диссертационного исследования были представлены на конкурс в Саратовскую областную Думу на лучшую научно-исследовательскую работу, посвященную 20-летию Конституции Российской Федерации (октябрь–декабрь 2013 г., г. Саратов), по итогом которого автор победил в номинации «Лучшая работа аспирантов и соискателей».

По теме диссертации опубликовано 8 статей общим объемом 3,8 п.л., в том числе три в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами, отражающими научно-практический характер исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

## Уполномоченный по защите прав предпринимателей в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации

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-экономическое 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 ее 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. 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 опредёленных 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. Это в частности, позволит защитить законные интересы предпринимателей в области их взаимодействия с государством. Учреждение должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в 2012 г.2, с последующим принятием Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации3» (далее Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ) в 2013 г. позволяет профессионально и эффективно решать существующие вновь возникающие проблемы и вопросы в сфере взаимодействия государства и предпринимательского сообщества России.

Конституция Российской Федерации представляет собой важнейший политико-юридический документ, в котором политика и право должны быть представлены в органически целостном виде, «сбалансированы во внутренне Несмеянова С. Э. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии концепции «конституционной экономики // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 2 (24). С. 17. 2 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. 3 Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 2 ноября 2013 г.). // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305; 2013. № 44, Ст. 5633. согласованное единство1», что в свою очередь отражается в целом на государственном развитии страны. Данное утверждение справедливо также и по отношению к появлению в Российской Федерации новых государственных структур. С учётом этой позиций, при рассмотрении становления нового государственного органа в нашей стране, мы обратим свое внимание на влияние как юридических, так и политико-экономических факторов в этом процессе.

Стоит отметить, что в юридической науке выделяют правовую политику, в рамках которой существует конституционная политика. Последнюю определяют, как научно-обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования, по оптимизации конституционного развития конкретной страны2. Как отметил В. Д. Зорькин конституционная политика может проявляться в том «что предложить практикующим политикам, чтобы они наиболее оптимально использовали Конституции для того, чтобы государство и общество сохранялись правовыми, а человек был защищен... Юриспруденция должна искать правильные решения не вослед, а упреждая определенные трудности3». Следует отметить, что учреждение должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей это результат конституционной политики нашего государства, потому как в современном правовом государстве все социальные, экономические и политические решения должны приниматься на основе действующих норм Конституции. С другой стороны, нельзя отрицать, что в данном случае речь не идет об упреждающей конституционной политике. Доказательством тому служит тот факт, что изначально инициатива введения должности бизнес-омбудсмена на федеральном уровне не предполагала его функционирование в статусе государственного органа, принятия специального федерального закона, регулирующего его деятельность, в целом его конституционно-правовой статус.

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-омбудсмена 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 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 омбудсмена 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.

## Место Уполномоченного по защите прав предпринимателей в системе органов государственной власти Российской Федерации

Согласно ст. 2 Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденного соответствующим указом Президента Российской Федерации1 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 советЛ, 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 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 при Президенте Российской Федерации 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. Применительно к деятельности федерального бизнес-омбудсмена в данной структуре, стоит отметить, что в виду его компетенции он должен особое внимание уделять вопросу устранения административных барьеров, то есть негативных проявлений со стороны исполнительных действий государства по отношению к субъектам предпринимательской деятельности.

Федеральное Собрание обеспечивает принятие законов, связанных с защитой прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в области их взаимодействия с государственными органами. Например, несколько лет назад в нашей стране остро встал вопрос осуществления защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Его решение напрямую зависело от эффективной реализации органами государственной власти предоставленных им полномочий. И в первую очередь необходимо было принятие Федеральным Собранием соответствующего нормативного правового акта. Впервые такой документ был принят в 2001 г1. Данный закон вносил существенные коррективы в действия органов исполнительной власти при осуществлении ими государственно-властных полномочий. «Впервые на законодательном уровне были закреплены основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля и надзора; основные требования и ограничения к организации и проведению мероприятий по контролю; ответственность органов государственного контроля и их должностных лиц при проведении контрольных мероприятий»1. Но на практике данный нормативный акт оказался не таким эффективным, как ожидалось при инициировании его принятия. Поэтому через семь лет последовал Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности». Данный документ вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»2, легли в основу нового Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Но и данный нормативный правовой акт исследователи подвергли критике за «отсутствие эффективных административных процедур»3, отметив, что некоторые положения указанного федерального закона требуют обязательного уточнения и соответственно более конкретных процедур их внедрения и распространения в системе публичного управления4.

Конечно, история принятия вышеуказанного федерального закона свидетельствует не только о недостатках в работе палат Федерального Собрания при его разработке. Сами общественные отношения, регулируемые данным нормативным правовым актом, очень сложны и специфичны. Но необходимо всё же отметить, что опыт принятия закона, регламентирующего защиту прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в сфере их взаимодействия с государственными органами и должностными лицами, оказался непростым. Для положительных результатов практики его применения потребовалось внесение ряда изменений в текст документа. На сегодняшний день исследователи также обращают внимание на несовершенства данного нормативного правового акта.

Правительство Российской Федерации осуществляет регулирование в социально-экономической сфере1. 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, 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 государств2». 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 предпринимательства3», а в число её основных задач входит «реализация решений

## Взаимодействие Уполномоченного по защите прав предпринимателей с государственными органами и общественными объединениями предпринимателей

С жалобой к Уполномоченному могут обратиться: - субъекты предпринимательской деятельности, считающие свои права в сфере осуществления предпринимательской деятельности нарушенными, а также их представители, в т.ч. адвокаты; - союзы, ассоциации, общественные объединения предпринимателей, органы государственной власти и управления, муниципальные органы, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, члены ааконодательных и представительных государственных и муниципальных органов, обращающиеся за защитой прав и законных интересов субъекта предпринимательской деятельности; - в качестве заявителей, также, могут выступать близкие родственники гражданина - субъекта предпринимательской деятельности подозреваемого, обвиняемого, осужденного за совершение им преступления, связанного с его предпринимательской деятельностью, представители общественных организаций, действующие в интересах такого предпринимателя. Относительно иностранных субъектов, осуществляющих деятельность в России, следует отметить, что в большинстве случаев речь идет о деятельности иностранных инвесторов на территории нашей страны. Состояние их прав и законных интересов имеет непосредственное значение для инвестиционной привлекательности нашего государства. До учреждения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в состав Консультативного совета по иностранным инвестициям в Российской Федерации, который является постоянно действующим органом в структуре Правительства Российской Федерации, входил инвестиционный омбудсмен. Его обязанности заключались в предотвращении возникновения противозаконных притязаний со стороны государственных органов и отдельных должностных лиц. Обращения к инвестиционному омбудсмену были связаны с вопросами административных барьеров, государственных институтов, таможенных процедур и нормативных моментов1. Очевидно, что защита прав и законных интересов иностранных инвесторов в России теперь должна осуществляться в рамках работы Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Так, на сайте Минэкономразвития прямо указано, что в России введена должность бизнес-омбудсмена, к которому следует обращаться по данным вопросам2.

Федеральный бизнес-омбудсмен обладает следующим набором прав и обязанностей на стадии принятия жалобы к рассмотрению: право оценивать поступившие жалобы на соответствие предъявленным к ним требованиям (ч. 4 ст. 4); право направлять поступившую ему жалобу в соответствующий государственный орган в рамках его компетенции, при условии если в ней содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем; обязанность мотивированного отказа в принятии жалобы к рассмотрению в предусмотренных законом случаях (ч. 3 ст. 4), право оставления без ответа по существу жалобы, содержащей нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью, имуществу граждан и должностных лиц, право оставить без рассмотрения по существу жалобу, лишенную по содержанию логики и смысла, в том числе, если имеется решение суда о признании заявителя недееспособным в связи с наличием у него психического расстройства.

В ходе рассмотрения жалобы по существу Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей имеет ряд правомочий, изложенных в ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ. По сути, они являются гарантиями его деятельности. Уполномоченный вправе запрашивать и получать от органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц необходимые сведения, документы и материалы для полного и всестороннего рассмотрения жалобы. Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица не вправе уклониться от представления указанной информации. В противном случае такой отказ от сотрудничества должен квалифицироваться как воспрепятствование его деятельности, ответственность за которое предусмотрена специальной статьей 17.2.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей».

Федеральный бизнес-омбудсмен наделяется правом

беспрепятственного посещения органов государственной власти и местного самоуправления при предъявлении служебного удостоверения. Также в соответствии с пп. 3 п. 1 ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ, в целях защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, подозреваемых, обвиняемых и осужденных по отдельным составам, предусмотренным действующим уголовным законом, Уполномоченный вправе посещать места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, а также учреждения пенитенциарной системы, исполняющие уголовные наказания в виде лишения свободы. В части 1 ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ определен исчерпывающий перечень таких составов, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации. При этом в соответствии с исследуемым федеральным законом чьего-либо разрешения (органов дознания или следствия, администрации следственного изолятора, исправительного учреждения) федеральному бизнес-омбудсмену не требуется.

## Основные направления совершенствования практической деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей

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 федеральный 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.

В докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2014 г. указано на существование следующих совещательных органов: Координационный совет при Уполномоченном (при нем действует координатор общественных омбудсменов), Экспертный совет и Общественный совет при Уполномоченном, Экспертный центр.

Координационный совет объединяет общественных представителей бизнес-омбудсмена по 35 направлениям деятельности, которые каждый в своей сфере - организуют работу с профильными ведомствами. Совет выявляет и систематизирует проблемы, с которыми сталкивается бизнес в конкретных отраслях и вырабатывает пути их решения. Сопредседателем Координационного совета при Уполномоченном является депутат Государственной Думы В.В. Климов. На заседаниях Координационного совета обсуждаются вопросы, связанные с текущей деятельностью общественных омбудсменов (характер и количество обращений от субъектов предпринимательской деятельности, законодательные инициативы общественных бизнес-омбудсменов и др.)1.

Экспертный совет осуществляет общественную экспертизу состояния правовых институтов, выполняет анализ системных проблем и коррупционных практик и предлагает способы их устранения, согласует ежегодный доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации1. Председатель Экспертного совета М.Ю. Барщевский о деятельности этой структуры говорит следующее «...Задача Экспертного совета - разрабатывать для Уполномоченного системные меры по защите предпринимательства. Есть ряд вопросов, которые затрагивают предпринимателей очень сильно, и те изменения законодательства, которые могут решить эти проблемы, предлагать будем мы ». Совет занимается систематизацией обращений, анализом проблем развития предпринимательства3. В данный совещательный орган входит 20 человек, среди которых государственные служащие, представители общественных организаций, защищающих права предпринимателей, ученые, юристы и др4. К результатам деятельности Экспертного совета следует отнести разработку проекта амнистии для российских предпринимателей5.

Общественный совет состоит из представителей крупнейших предпринимательских объединений. Данная структура участвует в обсуждении кандидатур общественных представителей Уполномоченного и региональных уполномоченных, решений бизнес-омбудсмена о приостановлении ненормативных актов органов местного самоуправления и иных вопросов. Общественный совет включает в себя 14 человек. Члены общественного совета - это в основном лица, возглавляющие общественные организации и некоммерческие партнерства, занимающиеся защитой прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Экспертный центр осуществляет анализ системных проблем и подготовку их решений во взаимодействии с профильными ведомствами. Также осуществляет подготовку нормативных правовых актов, направленных на решение выявленных системных проблем, подготавливает ежегодный доклад Уполномоченного Президенту Российской Федерации, взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти, государственными институтами развития1.

Созданные Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей советы, группы и органы, действуют на общественных началах и также не относятся к его рабочему аппарату.

Кроме того, Уполномоченному по защите прав предпринимателей в соответствии с ч. 5 ст. 7 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ предоставлено право создавать на территории Российской Федерации общественные приемные. Такие приемные осуществляют оказание субъектам предпринимательской деятельности консультативной помощи по вопросам, относящимся к компетенции федерального уполномоченного. В законопроекте, принятом в качестве исследуемого федерального закона, уточнялось, что консультативное информирование осуществляется общественными приемными по вопросам оспаривания ненормативных правовых актов, решений или действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, нарушающих их права и законные интересы в сфере предпринимательской деятельности2. Стоит отметить, что на практике дело преимущественно обстоит так, что общественные приемные создаются по инициативе и при непосредственном курировании уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. В этой связи, логичным было бы закрепить в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ право создавать общественные приемные также за региональными бизнес-омбудсменами.

Общественные приемные на сегодняшний день уже имеют широкую сеть и продолжают открываться в различных уголках нашей страны.

Учитывая дуалистические особенности правового статуса Уполномоченного по защите прав предпринимателей, считаем, что понимание его аппарата представляется шире, чем изложенное в соответствующем нормативном правовом акте.

В Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ имеется лишь указание на рабочий аппарат Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, который вместе с ним составляет государственный орган. В ч. 2.1 ст. 8 данного документа говорится, что к правомочиям федерального бизнес-омбудсмена отнесено установление численности и штатного расписания своего рабочего аппарата, утверждение его структуры, положения о нем и его структурных подразделениях и непосредственному руководству его работой. В части 2.2 ст. 8 также предусмотрено, что федеральный бизнес-омбудсмен правомочен издавать приказы и распоряжения по вопросам, связанным с руководством рабочим аппаратом. То есть речь идет об организации трудовых отношений в исследуемом нами органе, в рамках которых федеральный бизнес-омбудсмен издает приказы о назначении на должности работников, об их переводе и увольнении, применяет меры поощрения и налагает дисциплинарные взыскания. Он является работодателем в трудовых отношениях с работниками своего рабочего аппарата