

УДК 342.5

doi: 10.21685/2072-3016-2024-3-9

Доклады уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации и их влияние на развитие законодательства о предпринимательской деятельности

Е. С. Плахова

Пензенский государственный университет, Пенза, Россия

kate.yakush@mail.ru

Аннотация. *Актуальность и цели.* На сегодня ежегодный доклад является рабочим инструментом всех российских омбудсменов. Так и для Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный) ежегодный доклад играет важную роль в подведении итогов работы, обозначении проблем предпринимательского сообщества, а также путей их решения. Целью работы является всесторонний анализ доклада бизнес-омбудсмена, углубленное изучение успехов и проблем регионального бизнеса, теоретических и практических проблем института в целом. *Материалы и методы.* Стоит обозначить определение понятия «доклад», которое в последующем будет использоваться в работе. Доклад – текстовый и (или) графический материал о результатах деятельности Уполномоченного, содержащий оценку условий осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации, а также предложения о совершенствовании правового положения субъектов предпринимательской деятельности в части, относящейся к компетенции Уполномоченного. В нем отражаются положения общего характера, системные проблемы, выявленные или решаемые уже в течение нескольких лет, а также основные положения докладов региональных омбудсменов. В работе приводятся ключевые успехи и достижения, а также проблемы регионального бизнеса на примере Пензенской, Самарской, Оренбургской и Нижегородской области, а также кратко затрагиваются республиканские регионы, в том числе республика Дагестан. *Результаты.* Автор объединяет позиции различных ученых-правоведов, в том числе изучающих институты уполномоченного по правам человека и по правам ребенка; показывает влияние института на развитие законодательства о предпринимательской деятельности. *Выводы.* Ежегодный доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и доклады уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации являются инструментом конституционно-правового регулирования. Именно институт Уполномоченного выступает главным «субъектом законотворческой деятельности», заинтересованным в устранении законодательных пробелов и противоречий.

Ключевые слова: уполномоченный, бизнес, бизнес-омбудсмен, доклад, регион, предпринимательская деятельность, реформирование, оптимизация, гражданское общество, институт

Для цитирования: Плахова Е. С. Доклады уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации и их влияние на развитие законодательства о предпринимательской деятельности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2024. № 3. С. 103–111. doi: 10.21685/2072-3016-2024-3-9

Reports of the Commissioners for the protection of the rights of entrepreneurs in the subjects of the Russian Federation and their impact on the development of legislation on entrepreneurial activity

E.S. Plakhova

Penza State University, Penza, Russia

kate.yakush@mail.ru

Abstract. *Background.* To date, the annual report is a working tool of all Russian ombudsmen. Similarly, for the Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs under the President of the Russian Federation (hereinafter referred to as the Commissioner), the annual report plays an important role in summarizing the work, identifying the problems of the business community, as well as ways to solve them. The purpose of the work is a comprehensive analysis of the report of the business Ombudsman, an in-depth study of the successes and problems of regional business, theoretical and practical problems of the institute as a whole. *Materials and methods.* It is worth defining the concept of “report”, which will be used in the article later. The report is a text and (or) graphic material on the results of the Commissioner’s activities, containing an assessment of the conditions for conducting business in the Russian Federation, as well as proposals to improve the legal status of business entities in the part related to the competence of the Commissioner. It reflects general provisions, systemic problems that have been identified or solved for several years, as well as the main provisions of the reports of regional ombudsmen. The article presents key successes and achievements, as well as problems of regional business on the example of the Penza region, Samara region, Orenburg region and Nizhny Novgorod region, and also briefly touches on the republican regions, including the Republic of Dagestan. *Results.* The author combines the positions of various legal scholars, including those studying the institutes of the Commissioner for Human Rights and the Rights of the Child. Draws conclusions about the impact of the institute on the development of legislation on entrepreneurial activity. *Conclusions.* The annual report of the Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs under the President of the Russian Federation and the reports of the Commissioners for the protection of the Rights of entrepreneurs in the constituent entities of the Russian Federation are an instrument of constitutional and legal regulation. It is the institution of the Commissioner that acts as the main “subject of legislative activity” interested in eliminating legislative gaps and contradictions.

Keywords: commissioner, business, business ombudsman, report, region, entrepreneurial activity, reform, optimization, civil society, institute

For citation: Plakhova E.S. Reports of the Commissioners for the protection of the rights of entrepreneurs in the subjects of the Russian Federation and their impact on the development of legislation on entrepreneurial activity. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Obshchestvennye nauki* = *University proceedings. Volga region. Social sciences*. 2024;(3):103–111. (In Russ.). doi: 10.21685/2072-3016-2024-3-9

В ежегодном докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный) отдельно отмечаются основные положения докладов уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

Проблемы предпринимателей часто связываются с неурегулированными законодателем пробелами и противоречиями. Как отмечает Д. А. Сальникова, «случаи нарушения прав человека не имеют тенденции к снижению, а уполномоченному или сотрудникам его аппарата необходимо обладать и специальными познаниями в различных сферах общественной жизни для того, чтобы эффективно выполнять свои функции» [1, с. 163]. За 2023 г. Уполномоченному по защите прав предпринимателей в РФ поступило 125 367 обращений, из которых 100 026 – уполномоченным в регионах. Институт бизнес-омбудсмена поддерживается общественностью. Так, насчитывается 2530 общественных представителей региональных уполномоченных, действуют 395 общественных приемных, при уполномоченных функционируют 70 общественных советов и 27 центров общественных процедур «Бизнес против коррупции».

Говоря о совершенствовании конституционно-правового регулирования защиты свободы предпринимательской деятельности, Д. А. Сальникова придерживается мнения о том, что это невозможно без совершенствования конституционно-правового регулирования деятельности Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, так как уполномоченные являются субъектами конституционно-правового механизма защиты свободы предпринимательской деятельности [1, с. 179]. Нельзя не согласиться с данной позицией. Однако не все проблемы предпринимательства могут быть решены совершенствованием деятельности уполномоченных, чему и будут посвящены примеры, приведенные в данном исследовании.

Существует мнение о том, что «ежегодный доклад стоит считать инструментом гражданского общества, который способствует осуществлению эффективной защиты свободы предпринимательской деятельности» [2, с. 8]. В диссертационном исследовании Д. А. Сальниковой отмечается, что «институты гражданского общества... обладают собственными процедурами, направленными на защиту прав предпринимателей, могут взаимодействовать в этом вопросе с государственными органами, их решения максимально учитывают интересы сторон и не имеют таких последствий, как судебные» [1, с. 182].

Обозначим следующее определение понятия «доклад». Доклад – текстовый и (или) графический материал о результатах деятельности Уполномоченного, содержащий оценку условий осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации, а также предложения по совершенствованию правового положения субъектов предпринимательской деятельности в части, относящейся к компетенции Уполномоченного.

Все омбудсмены обязаны отчитываться о проделанной работе в виде ежегодного доклада.

А. В. Сигарев отмечает: «Ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в РФ... являются не просто важным источником информации о ситуации в правозащитной сфере. Будучи государственным институтом, Уполномоченный в своих докладах отражает систему приоритетов государства в области прав человека и дает официальные оценки возникающим

здесь проблемам» [3, с. 91]. А значит, доклад имеет большее значение для развития конституционно-правовых отношений, нежели просто являясь инструментом гражданского общества, как указывалось другими авторами.

Так, Д. Н. Степанова под ежегодным докладом Уполномоченного по защите прав ребенка в России понимает «способ информирования государственных органов, общественных организаций и граждан о состоянии соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних на основе деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а также анализа деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации» [4, с. 87]. Данное определение хорошо подходит для характеристики функционала доклада детского омбудсмана, но не может быть аналогично применимо к докладу бизнес-омбудсмана.

Обобщив позиции разных сторон, С. А. Савостьянова делает вывод, что «у государственного органа очевидно больше возможностей и, что весьма важно, его полномочия закреплены на законодательном уровне, поэтому смеем предположить, что у предпринимателей к нему больше доверия. При этом, безусловно, важно услышать и учесть мнение предпринимателей» [5, с. 58]. Таким образом, доклад бизнес-омбудсмана как государственного органа становится действенным инструментом урегулирования отношений между властью и бизнесом.

По мнению В. А. Фадеевой, «обособленное функционирование института бизнес-омбудсмана не отменяет и не пересматривает его исторической правовой природы как внутригосударственного специализированного органа по содействию и защите прав человека, специализированного по отношению к конституционно-правовому институту уполномоченного по правам человека» [6, с. 232].

Считаем, что функционирование института бизнес-омбудсмана, продолжающееся уже на протяжении более десятка лет, показало действенность, достоинство, фундаментальность и полезность его рабочих инструментов. Именно доклад Уполномоченного выступает одним из таких рабочих инструментов. Наглядность отраженных в Докладе элементов показывает эффективность и результативность деятельности федерального бизнес-омбудсмана, его рабочего аппарата, общественных помощников, а также региональных структур данного института. Из года в год статистика поступающих и рассмотренных обращений растет, системные проблемы планомерно разрешаются и не остаются без должного внимания неразрешенные проблемы, рабочий механизм отлажен и лишь требует законодательно-аппаратных доработок.

Так, в докладе Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Пензенской области Лисина Михаила Николаевича, действующего на основании Закона Пензенской области от 29 августа 2013 г. № 2420-ЗПО «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Пензенской области», отмечены ключевые успехи и достижения, а также проблемы регионального бизнеса. Эти основные положения отражаются в докладах всех

уполномоченных, независимо от субъекта Федерации, что объединяет и обобщает их положения.

М. Н. Лисин отмечает, что инициатива Уполномоченного в 2023 г. способствовала внесению изменений в региональное законодательство, позволяющих хозяйствующим субъектам сохранить право на льготу при применении упрощенной системы налогообложения, а также устранить пробел в правовом регулировании порядка размещения нестационарных торговых объектов. Проблемы налогообложения для предпринимателей на территории всей страны являются самыми распространенными и требующими особого внимания. Действия Уполномоченных направлены на защиту интересов субъектов предпринимательской деятельности, поэтому инициатива Пензенского бизнес-омбудсмана и последовавшее за ней совершенствование законодательства может стать хорошей практикой для представителей других субъектов Российской Федерации. После успешной реализации своих инициатив в 2023 г. бизнес-омбудсмен М. Н. Лисин в феврале 2024 г. обратил внимание руководителя Управления Федеральной налоговой службы по Пензенской области на проблемы досудебного урегулирования споров между бизнесом и налоговыми органами. Остается сделать вывод о том, что активная работа бизнес-омбудсмана в Пензенском регионе продолжается и предпринимаются попытки для решения обозначенных в докладе проблем.

В Самарской области благодаря Уполномоченному в 2023 г. прекращены уголовные дела, пресечена волокита, разблокированы счета, возвращено изъятное имущество. Возведена электростанция в населенном пункте Самарского региона. Оказана помощь с выкупом участка под производственным цехом. Погашена задолженность по государственным и муниципальным контрактам, подано отопление в производственные помещения. Исправлены ошибки в системе Фонда социального страхования и Федеральной налоговой службы. Отменены штрафы за превышение габаритов транспортных средств. Возбуждены уголовные дела за воспрепятствование законной предпринимательской деятельности [7].

Деятельность Самарского бизнес-омбудсмана направлена на решение проблем отдельных субъектов предпринимательской деятельности, и все истории успеха в 2023 г. индивидуальны – не носили законотворческого характера. Однако победы отдельных предпринимателей составляют общий положительный климат в Самарском регионе, что имеет особое значение для доверия к институту Уполномоченного среди субъектов предпринимательской деятельности.

Несмотря на множественность формулировок, проблемы бизнеса в регионах одного федерального округа являются схожими. Но есть и примеры проблем предпринимательского сообщества, которые повторяются, независимо от территориального расположения региона. В Хабаровском крае, Челябинской, Томской, Тульской, Смоленской, Рязанской области и др. в качестве проблемы бизнес-омбудсманы единогласно отмечают значительный кадровый дефицит. Для решения этой проблемы уполномоченные проводят встречи

со студентами высших учебных заведений, проводят беседы и рассказывают о перспективах развития бизнеса в конкретном регионе России.

В субъектах Российской Федерации республиканского уровня отмечаются финансовые проблемы предпринимателей, а также повышающийся уровень административного давления. В Республике Дагестан уполномоченный Далгатов Мурад Далгатович в качестве проблем выделяет: пиковую загруженность инженерных сетей на отдельных территориях; значительную долю «теневого» сектора экономики, создающую условия для недобросовестной конкуренции; сложности со сбытом произведенной сельхозпродукции; ограничение доступа к объектам дорожного сервиса; сложности с переводом земель из одной категории в другую [7]. Проблемы в Республике Дагестан обосновываются удаленностью субъекта Федерации от центра. Уже в начале 2024 г. по обозначенным в докладе проблемам проводились встречи с компетентными органами. Уполномоченный внес мотивированные предложения главе Республики Дагестан, в частности о поручении органам исполнительной власти и рекомендации органам местного самоуправления не объединять лоты при государственных и муниципальных закупках продовольствия, произведенного на территории республики, и др.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей Оренбургской области В. А. Коршунов в качестве успехов и достижений отмечает следующее: «Для решения проблем с логистикой и поставками из-за санкций мы создали оперативный штаб. Наша задача – услышать тех, кто что-то может предложить или подсказать, и свести их с теми, у кого есть подобные сложности, чтобы сообща найти выход» [7]. Подобная позиция поддерживается и на федеральном уровне. Центральным аппаратом Уполномоченного неоднократно отмечалось, что ведется работа над совершенствованием законодательства о контрольно-надзорной деятельности, достигнуты определенные успехи, позволяющие снизить уровень административного давления на бизнес.

Так, в 2023 г. администрация Новгорода разослала предпринимателям предостережение о необходимости согласовывать вывески, после этого выдала распоряжение о проведении выездных проверок. Пункт 7.2 Постановления Правительства РФ № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», определившего условия моратория на проверки до конца 2024 г., делает исключение: «...в случае, если в ходе проведения выездного обследования в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства выявлены нарушения обязательных требований, то составляется акт выездного обследования, который направляется контролируемому лицу, и выдается предписание об устранении выявленных нарушений». Данная ситуация двойственна, Центральным аппаратом Уполномоченного взята на контроль и передана Генеральной прокуратуре для того, чтобы прояснить данную норму законодательства и реальную необходимость подобного исключения.

По инициативе бизнес-омбудсмена Нижегородской области П. М. Солодского, действующего на основании Закона Нижегородской области

от 8 ноября 2013 г. № 146-З «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Нижегородской области», приняты изменения в Закон Нижегородской области «О налоге на имущество организаций», освобождающие вновь построенные гостиницы от уплаты налога на имущество в течение пяти лет, разработан региональный закон о сельском туризме. Для владельцев гостевых домов в сельской местности предусмотрены меры поддержки бизнеса. Утвержден порядок предоставления субсидии предпринимателям на разработку декларации о сточных водах.

Таким образом, роль уполномоченных по защите прав предпринимателей особо важна в законотворческой деятельности государства. Доклад консолидирует инициативы и их результаты по итогам прошедших лет. Одним из разделов ежегодного доклада федерального бизнес-омбудсмена является Реестр системных проблем российского бизнеса. «Выявляя и анализируя системные проблемы, Уполномоченный по защите прав предпринимателей последовательно разрабатывает предложения по их разрешению. Вместе они представляют собой действенный инструмент совершенствования механизма государственной защиты бизнеса при условии реагирования на них на федеральном, региональном и муниципальном уровнях» [8, с. 27].

В Реестре системных проблем российского бизнеса отражены проблемы, решение которых напрямую затруднительно для Уполномоченного. Работа над решением некоторых проблем ведется еще с 2013 г., но они отражены в докладе и предложения по их решению вносятся в него каждый год.

Таким образом, ежегодный доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и доклады уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации являются инструментом конституционно-правового регулирования. Консолидируя проблемы бизнеса, успехи и инициативы уполномоченных, доклады становятся неотъемлемым элементом деятельности омбудсменов. Анализ положений докладов в некоторых субъектах Российской Федерации показал, что предложения, с которыми выступают уполномоченные, носят главенствующий характер для развития законодательства о предпринимательской деятельности. Именно институт Уполномоченного выступает главным «субъектом законотворческой деятельности», заинтересованным в устранении законодательных пробелов и противоречий.

Список литературы

1. Сальникова Д. А. Конституционно-правовое регулирование защиты свободы предпринимательской деятельности в Российской Федерации и в Республике Казахстан : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Саратов, 2022. 250 с.
2. Синцов Г. В. Ежегодный доклад уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как инструмент защиты прав и свобод неопределенного круга лиц // Юридический мир. 2014. № 5. С. 8–10. EDN: SHDVBJ
3. Сигарев А. В. Проблема противодействия экстремизму в докладах Уполномоченного по правам человека в РФ (2000–2020 гг.) // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. (г. Томск,

- 27–29 января 2022 г.). Томск : Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2022. С. 91–92. EDN: PHDYND
4. Степанова Д. Н. Доклад Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка как средство защиты прав и интересов несовершеннолетних // Право и государство: теория и практика. 2019. № 10 (178). С. 87–88. EDN: MUCXWX
5. Савостьянова С. А. К вопросу о роли уполномоченного по защите прав предпринимателей в урегулировании споров // Евразийская адвокатура. 2023. № 5 (64). С. 56–59. doi: 10.52068/2304-9839_2023_64_5_56. EDN: XLDFGQ
6. Фадеева В. А. Некоторые аспекты конституционно-правового статуса института уполномоченного по защите прав предпринимателей в России // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 4 (80). С. 230–235. doi: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.230-235. EDN: VOZGRL
7. Доклад Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. 2022 год. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2022.html (дата обращения: 13.02.2024).
8. Бессонова В. В. Ежегодный доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей как источник, содержащий информацию о системных проблемах бизнеса и предложениях по их решению // 25 лет Конституции Российской Федерации: тенденции развития законодательства и правоприменительной практики : материалы нац. науч.-практ. конф. (г. Чита, 7 декабря 2018 г.). Чита : Забайкальский государственный университет, 2019. С. 21–27. EDN: ZINWXZ

References

1. Sal'nikova D.A. *Constitutional and legal regulation of the protection of freedom of entrepreneurial activity in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan: PhD dissertation*. Saratov, 2022:250. (In Russ.)
2. Sintsov G.V. Annual report of the Commissioner for Human Rights in the constituent entity of the Russian Federation as a tool for protecting the rights and freedoms of an indefinite number of persons. *Yuridicheskiy mir = Juridical world*. 2014;(5):8–10. (In Russ.). EDN: SHDVBJ
3. Sigarev A.V. The Problem of Counteracting Extremism in the Reports of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation (2000–2020). *Pravovye problemy ukrepleniya rossiyskoy gosudarstvennosti: sb. st. Vseros. nauch.-prakt. konf. (g. Tomsk, 27–29 yanvarya 2022 g.) = Legal issues of strengthening Russian statehood: proceedings of the All-Russian scientific and practical conference (Tomsk, January 27–29, 2022)*. Tomsk: Natsional'nyy issledovatel'skiy Tomskiy gosudarstvennyy universitet, 2022:91–92. (In Russ.). EDN: PHDYND
4. Stepanova D.N. Report of the Commissioner for Children's Rights under the President of the Russian Federation as a means of protecting the rights and interests of minors. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika = Law and state: theory and practice*. 2019;(10):87–88. (In Russ.). EDN: MUCXWX
5. Savost'yanova S.A. On the role of the Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights in dispute resolution. *Evrasiyskaya advokatura = Eurasian Advocacy*. 2023;(5):56–59. (In Russ.). doi: 10.52068/2304-9839_2023_64_5_56. EDN: XLDFGQ
6. Fadeeva V.A. Some aspects of the constitutional and legal status of the institution of the Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights in Russia. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Bulletin of the University named after O.E. Kuta-*

- fin.* 2021;(4):230–235. (In Russ.). doi: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.230-235. EDN: VOZGRL
7. *Doklad Prezidentu RF Upolnomochennogo pri Prezidente RF po zashchite prav predprinimateley. 2022 god = Report to the President of the Russian Federation of the Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights under the President of the Russian Federation.* 2022. (In Russ.). Available at: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2022.html (accessed 13.02.2024).
 8. Bessonova V.V. An annual report by the Entrepreneur's Office on the Protection of Rights of Entrepreneurs as a source containing information on business system problems and proposals for solving them. *25 let Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: tendentsii razvitiya zakonodatel'stva i pravoprimeritel'noy praktiki: materialy nats. nauch.-prakt. konf. (g. Chita, 7 dekabrya 2018 g.) = 25 years of the Constitution of the Russian Federation: trends in the development of legislation and law enforcement practice: proceedings of the National practical conference (Chita, December 7, 2018).* Chita: Zabaykal'skiy gosudarstvennyy universitet, 2019:21–27. (In Russ.). EDN: ZINWXZ

Информация об авторах / Information about the authors

Екатерина Сергеевна Плахова

аспирант кафедры частного
и публичного права, Пензенский
государственный университет
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: kate.yakush@mail.ru

Ekaterina S. Plakhova

Postgraduate student of the sub-department
of private and public law, Penza State
University (40 Krasnaya street, Penza,
Russia)

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов / The author declares no conflicts of interests.

Поступила в редакцию / Received 15.02.2024

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 28.03.2024

Принята к публикации / Accepted 20.07.2024