

Научная статья

УДК/UDC 342.4: 347.1

DOI: 10.21779/2224-0241-2024-49-1-57-66

Правовая природа и практика докладов Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации

С.Г. Трифонов¹, К.В. Трифонова²^{1,2} Ростовской филиал ФГБОУ ВО РГУП, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация¹ Ростовский юридический институт МВД России, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация² Южно-Российский институт управления - филиал РАНХиГС, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация¹ sergey3fonov@yandex.ru² kri-kazaryan@yandex.ru

Аннотация. Данная научная статья посвящена исследованию правовой природы доклада специализированного бизнес-омбудсмана и изучению практики докладов за последние годы как уполномоченного федерального уровня, так и отдельных уполномоченных в регионах Российской Федерации. Цель и задачи данной статьи состоят в исследовании сущности и правовой природы такого многоаспектного явления, как ежегодный доклад бизнес-омбудсмана, который, с одной стороны, является формой отчета о деятельности данного государственного органа в течение года, а с другой – выступает как своеобразный маркер для органов власти и ориентир для грядущей трансформации легальной регламентации предпринимательских отношений. Авторы указывают на необходимость учета существующих проблем и пробелов в легальном регулировании защиты прав и законных интересов предпринимателей, а также видения будущего правового регулирования с учетом необходимых изменений в рамках ежегодных и специализированных отчетов и докладов как федерального, так и региональных бизнес-омбудсменов. Основу методологии статьи составляет совокупность философско-мировоззренческих, общенаучных принципов, подходов и специально-научных методов познания конституционно-правовых явлений. При написании статьи были использованы общенаучные и специально-юридические методы, позволяющие добиться поставленных целей. В результате исследования можно прийти к выводу о том, что по своей природе доклад – это особая форма взаимодействия омбудсменов с иными органами государственной власти и местного самоуправления. Также можно прийти к выводу, что доклад выполняет определенную обеспечительную функцию, поскольку существенно повышает эффективность деятельности омбудсмана, не только говорящего о стоящих проблемах в рамках правозащитной деятельности, но и предлагающего легальные шаги по устранению этих проблем и, соответственно, восстановлению прав субъектов и укреплению правопорядка в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: Уполномоченный по защите прав предпринимателей, органы государственной власти, предпринимательская деятельность, взаимодействие, механизм государства, аппарат государства, защита прав и законных интересов, доклад

Для цитирования: Трифонов С.Г., Трифонова К.В. Правовая природа и практика докладов Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2024. Т. 49, № 1 (69). С. 57–66. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-49-1-57-66

Original article

Legal nature and practice of the reports of the Commissioners for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation

Sergey G. Trifonov¹, Kristine V. Trifonova²^{1,2} Rostov branch of Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education RGUP, Rostov-on-Don, Russian Federation¹ Rostov Law Institute, Rostov-on-Don, Russian Federation² South-Russian Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russian Federation¹ sergey3fonov@yandex.ru² kri-kazaryan@yandex.ru

Abstract. This scientific article is devoted to the study of the legal nature of the report of a specialized business ombudsman and the study of the practice of reports in recent years by both the federal commissioner and individual commissioners in the regions of the Russian Federation. The purpose and objectives of this article are to study the essence and legal nature of such a multidimensional phenomenon as the annual report of the business

Ombudsman, which, on the one hand, is a form of report on the activities of this state body during the year, on the other hand, acts as a kind of marker for authorities and a guideline for the upcoming transformation of the legal regulation of business relations. The authors point out the need to take into account existing problems and gaps in the legal regulation of the protection of the rights and legitimate interests of entrepreneurs, as well as the vision of future legal regulation, taking into account the necessary changes in the framework of annual and specialized reports and reports of both federal and regional business ombudsmen. The methodology of the article is based on a set of philosophical, philosophical, general scientific principles and approaches and special scientific methods of cognition of constitutional and legal phenomena. When writing, general scientific and special legal methods were used to achieve the goals set. As a result of the study, it can be concluded that, by its nature, the report is a special form of interaction between the ombudsmen and other public authorities and local self-government. It is also possible to conclude that the report performs a certain protective function, since it significantly increases the effectiveness of the Ombudsman's activities, speaking not only about the problems in the framework of human rights activities, but also offering legal steps to eliminate these problems and, accordingly, restore the rights of subjects and strengthen the rule of law in the activities of public authorities and local self-government.

Key words: Commissioner for the protection of the rights of entrepreneurs, public authorities, entrepreneurial activity, interaction, state mechanism, state apparatus, protection of rights and legitimate interests, report

For citation: Trifonov S. G., Trifonova K. V. Legal nature and practice of the reports of the Commissioners for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2024, vol. 49, no. 1 (69), pp. 57–66. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-49-1-57-66. (In Russ.).

Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей, или же, говоря иначе, бизнес-омбудсмена, был вызван к жизни насущной потребностью оказания всесторонней правовой помощи предпринимательским кругам во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления в связи с деятельностью отдельных должностных лиц указанных органов элементов бюрократизма, формализма и отдельных коррупционных проявлений. Специализированная модель правозащитной деятельности была активно воспринята современными государствами и встречается на данном этапе исторического развития правозащитной деятельности достаточно часто.

Мировая практика функционирования института омбудсмена как общей компетенции, так и специализированных институтов позволяет уверенно сказать о достаточной эффективности их деятельности в правозащитной сфере. В силу этого внедрение данного института в РФ представляется целесообразным. Именно двойственность данного института позволяет ему выполнять свои функциональные обязанности максимально эффективно. Вместе с тем функционирование омбудсмена на национальном уровне в федеративном государстве вряд ли позволит решить максимальное количество проблем, поэтому был принят Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»¹, учреждающий также аналогичную должность в субъектах.

Важно еще раз указать, что эффективность деятельности как общего, так и бизнес-омбудсмена во многом обусловлена правовой природой института: одновременное сочетание черт органа государства и института гражданского общества позво-

ляет реагировать на жалобы максимально эффективно.

Таким образом, в широком понимании, бизнес-омбудсмен — это, по сути, продукт политики государства по укреплению режима законности и предоставлению дополнительных гарантий отдельным уязвимым категориям субъектов правоотношений, по привлечению элементов гражданского общества к не свойственной им правозащитной деятельности в рамках аппарата государства.

В узком понимании основную функцию уполномоченного как общей компетенции, так и бизнес-омбудсмена стоит рассматривать осуществление особого рода деятельности, в основе которой лежит правозащитный и правоохранительный характер путем предоставления и реализации представителем бизнес-сообщества неосновных гарантий государственной защиты прав и законных интересов [1, с. 363] и снижение избыточного уровня администрирования бизнеса.

И, в конечном счете, проанализировав особенности функционирования данного института и соотнося их с текущим состоянием дел в экономической сфере и перспективами ее развития, считаем возможным указать несомненную пользу данного института в существующих реалиях.

Экономическая ситуация в стране и мире, опыт правозащитной деятельности бизнес-омбудсменов за рубежом, на наш взгляд, делают реализацию им своих функций социально значимой и полезной.

Доклад бизнес-омбудсмена представляет собой систематизированный документ, который содержит обобщенные результаты деятельности государственного органа или его должностного лица. Применительно к исследуемому институту доклад представляется возможным определить, как официальный документ, отражающий объективную обстановку и деятельность государства и его органов по минимизации рисков в сфере правозащиты.

¹ Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 78-ФЗ (ред. от 29.12.2022 г.) // Российская газета. 13.05.2013. № 99.

Значимость доклада как тенденция в административно-управленческой деятельности достаточно велика в силу государственной власти, в первую очередь, исполнительной, центральной и в регионах [2, с. 227].

Анализу правовой природы как явления в отечественной теории права посвящены труды ряда авторов: С.С. Алексеева, Е.Г. Комиссаровой, А.В. Захарова, И.В. Матвеева и других. В частности, С.С. Алексеев определяет «юридическую природу через юридические характеристики правового явления, позволяющие увидеть структуру, место и роль среди других правовых явлений в соответствии с его социальной природой» [2, с. 227].

Дефиниции С.С. Алексеева и И.В. Матвеева предельно схожи, далее последний указывает, что «обращение к термину «правовая природа» обусловлено необходимостью дать исчерпывающую характеристику тому или иному юридическому факту, процессу, явлению» [3, с. 5].

Достаточно явно автором выражена мысль о связи правовой природы и сущностных признаков юридических процессов и явлений. В свою очередь, А.В. Захаров считает, что: «природа явления – это, по сути, вопрос об отраслевой принадлежности норм, которыми эти отношения регламентируются с целью определить, какие нормы «ответственны» за регулирование данной группы общественных отношений» [4, с. 52].

Е.К. Комиссарова считает, что «для того, чтобы остановиться на каком-либо понимании сущности «юридической природы, обратимся к онтологическому (что есть природа) и аксиологическому (в чем ее ценность) аспектам этого сочетания» [5, с. 14].

Одним из существенных документов, носящих характер обобщения деятельности любого субъекта в сфере осуществления государственной власти и местного самоуправления, выступает доклад, представляющий собой «публичное сообщение на определенную тему; официальное устное или письменное сообщение начальству, вышестоящему лицу о служебном деле» [6, с. 54].

Говоря о правовой природе и практике докладов бизнес-омбудсменов всех уровней в РФ, необходимо, прежде всего, отталкиваться от правовой природы и статуса самих уполномоченных.

Сравнивая доклады органов государственной власти и местного самоуправления несложно прийти к выводу об их схожести, в любом случае это объясняется схожими принципами функционирования названных органов, несмотря на различную функциональную направленность.

Однако стоит отметить, что «доклады Уполномоченного по правам человека носят несколько обособленный характер, поскольку включают в себя не только количественные и качественные показатели деятельности данного института государственной власти, но и законодательные инициативы по изменению действующего законодательства. Правовое значение подобных инициатив в структу-

ре доклада заключается в целенаправленном совершенствовании нормативно-правовой базы на основе обобщения практического опыта разрешения вопросов, находящихся в компетенции Уполномоченного» [7].

Государственное регулирование, без которого тоже, как показывает практика, невозможно построение стабильных социальных институтов, не всегда способствует развитию предпринимательства, и снижению степени администрирования в экономике со стороны государства. Конечно, «предприниматели имеют право осуществлять судебную защиту своих интересов и прав, но эффективность и сроки такой защиты могут варьироваться от государства к государству. И в качестве действенной защитной меры в интересах соблюдения законодательства о предпринимательской деятельности вполне успешно выступает институт Уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ» [8, с. 198; 9, с. 734].

Указанный институт, не умаляя роли иных правозащитных институтов, в силу своей дуалистической природы способен быстро и эффективно реагировать на незаконную деятельность или бездействие органов власти, нарушающее права предпринимателей. Незаконные или чрезмерные административные меры, проявления коррупционного поведения со стороны госслужащих муниципальных служащих, да и просто ошибки в правоприменительной деятельности – с этим может достаточно эффективно бороться бизнес-омбудсмен. В.А. Фадеева указывает, что «... появление института бизнес-омбудсмана в России – это новый этап в построении отношений власти и предпринимателей» [8, с. 198; 9, с. 734]. Подобной точки зрения придерживаются многие авторы.

Учитывая изложенное важно указать, что внедрение института бизнес-омбудсмана вполне укладывается в логику выполнения задач, стоящих перед государством, и соответствует его международным обязательствам, вытекающими из двух и многосторонних договоров с дружественными государствами. [8, с. 197; 9, с. 734]. Исследуемый институт проявляет отличную эффективность в выполнении своих функций, поскольку ему присуще, в силу его природы, «... обладание элементами статуса, позволяющими интерпретировать его в качестве независимого от политической системы» [10, с. 105].

Речь идёт, прежде всего, о гарантиях, заложенных в законодательство о статусе бизнес-омбудсмана, среди них стоит выделить такие как независимость в осуществлении им своих функций и гарантии неприкосновенности. Именно эти гарантии позволяют бизнес-омбудсмену действовать максимально [8, с. 197] результативно, в интересах предпринимателей.

Ю.Г. Овчинников определяет доклад Уполномоченного «как форму реагирования на выявляемые в ходе реализации полномочий омбудсмана факты нарушения прав граждан» [11, с. 52].

Е.А. Коровникова определяет доклад как «...направляющий вектор в деятельности всех органов государственной власти, указывающий на ошибки, нарушения, предлагающий решения, обозначающий пробелы в законодательстве» [12, с. 32].

По мнению Э.М. Памфиловой: «...Доклад направлен не только на информирование должностных лиц, но и на продвижение ценностей прав человека, на объединение вокруг этих ценностей органов власти и институтов гражданского общества и на разрешение конкретных проблем в реализации прав человека» [13].

Путем анализа и сравнения текстов докладов различных государственных органов РФ представляется возможным выявить высокую степень общности относительно их содержания и назначения.

Юридический смысл указанных докладов состоит в накоплении информации с ее последующим анализом с целью совершенствования деятельности соответствующего органа.

Стоит согласиться с В.В. Ершовым в том, что «с позиции теории систем целенаправленный анализ деятельности каждого элемента системы в отдельности является необходимым и важным, но недостаточным» [14, с. 41]. Вместе с тем, кроме обработанных статистических данных, материалы доклада могут содержать и соответствующие инициативы в сфере усовершенствования законодательства в предметном ведении бизнес-омбудсмана. И значение таких предложений представляется весьма значительным, поскольку они получены именно в рамках осуществления правозащитной деятельности, а не путем простого анализа законодательства и т.д., то есть их ценность состоит в том, что они взяты «из жизни», из материалов правоприменительной практики.

Переходя к докладу как особой форме работы Уполномоченных по правам предпринимателей федерального и регионального уровней, необходимо отметить, что он «содержит в себе статистические обработки и сведенные результаты деятельности конкретного омбудсмана за конкретный период (календарный год), изучение текстов докладов региональных и федерального уполномоченных дает возможность высказать мнение о том, что сам доклад представляет собой документ о состоянии правопорядка в сфере защиты прав и законных интересов предпринимателей» [15, с. 51].

Доклад, как правило, имеет четкую и выверенную структуру, определяемую целями и задачами омбудсменов конкретного уровня. Сам доклад, конечно, не просто совокупность статистических данных, он содержит и аналитические моменты, отражающие нарастание или убывание неких тенденций в рамках определенных видов деятельности, появление новых угроз и проблем и, наоборот, исчезновение достаточно успешно проработанных совместно с органами государственной власти.

Как представляется, законодатель, предусматривая необходимость ежегодного доклада, ви-

дел в нем не только и не столько банальный отчет о деятельности и израсходованных бюджетных ассигнованиях, а видел в докладе особую форму взаимодействия омбудсменов с иными органами государственной власти и местного самоуправления.

Ценность доклада как формы деятельности бизнес-омбудсмана без сомнения состоит и в том, что помимо выявления проблемных аспектов он часто содержит и меры по устранению недостатков как в законодательном регулировании предпринимательства, так и в функционировании органов государственной власти и местного самоуправления. В теории управления изложенная ценность характеризуется как воплощение обеспечительной функции.

Ряд исследователей высказывают соображения «о необходимости закрепления отдельной нормы, устанавливающей обязательность рассмотрения поступающих в органы власти копий доклада Уполномоченного по правам человека за соответствующий отчетный период» [16, с. 71].

Доклад соответствующего уполномоченного – это одна из основных форм его деятельности и одновременно некий этапный результат, поскольку именно в докладе наиболее просто выявить эффективность реагирования на нарушения соответствующим омбудсменом и динамику нарушений по годам, что также говорит об эффективности деятельности конкретного уполномоченного.

Само по себе опубликование доклада Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей имеет целью не только статистическое обобщение вопросов, рассмотренных Уполномоченным, но и указание органам исполнительной и законодательной власти на недостатки действующего законодательства [7, с. 33; 8, с. 197]. По сути своей институт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в настоящее время носит в некотором роде посреднический характер. Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [1, с. 363] согласно действующему законодательству «не имеет распорядительных функций, которые могли бы заключаться в возможности предъявления императивного требования к органам государственной власти устранить выявленные нарушения права человека» [17, с. 72].

Изложенное подтверждает мысль В.В. Ершова о том, что «с объективной необходимостью, как в теоретическом, так и в практическом плане, следует акцентировать внимание на анализе системы органов государственной власти в целом, изучении проблем взаимовлияния, взаимосвязи, сдерживания и взаимоограничения правотворческих, исполнительных и судебных органов государственной власти» [14, с. 41].

Многие исследователи приходят к выводу о том, что «...единственным доступным Уполномоченному средством участия в совершенствовании законодательства о правах человека на настоящий момент остается обращение к субъектам права законодатель-

ной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства» [13].

По мнению Е. Малышева, «... главная функция омбудсмана в странах развитой демократии, как правило, сводится к проверке чистоты и корректности административных процедур, а также правовых норм, примененных государственным органом в отношении конкретного частного лица» [18, с. 52].

Поскольку доклад омбудсмана — это одна из основных форм его деятельности, легальное регулирование его частоты и содержания максимально прозрачно. В соответствии с правовыми предписаниями предусмотрено составление и обнародование омбудсменом общей компетенции ежегодных и специальных докладов, в отличие от бизнес-омбудсмана, там законодатель предусмотрел публикацию только ежегодного доклада. С другой стороны, ничто не мешает бизнес-омбудсмену опубликовать доклад о состоянии правозащитной деятельности с обозначением проблемных аспектов, нуждающихся в урегулировании, не дожидаясь ежегодного срока, действующее законодательство это не запрещает.

Структура докладов на протяжении существования института бизнес-омбудсмана в основе своей не претерпела каких-либо существенных изменений. Стремясь сделать свой доклад более информативным, бизнес-омбудсмен вводит в доклад новые показатели, например, индекс административного давления.

Если сравнивать доклады двух уполномоченных: по правам человека в РФ и по защите прав предпринимателей в РФ, то стоит сказать, что отчет [19] Уполномоченного по правам человека в РФ масштабнее — 483 страницы, а бизнес-омбудсмен выстроил свой отчет [20] в виде 5 разных документов и суммарно он занимает 206 страниц. Это ни в коей мере не умаляет важности поднятых вопросов в рамках отчета.

Главы отчета Уполномоченного по правам человека в РФ носят следующие названия: права и свободы человека и гражданина: реалии 2021 года; защита гражданских и политических прав и свобод; защита социальных и экономических прав; соблюдение и защита прав человека в уголовном судопроизводстве; защита прав человека в административном процессе и местах принудительного содержания; совершенствование законодательства и правовое просвещение; международное сотрудничество; взаимодействие уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с государственными органами и институтами гражданского общества; рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; рекомендации и предложения. В отчете за 2022 год главы носят следующее наименование: права и свободы человека и гражданина: общественное восприятие, масштабы обращений и результаты их рассмотрения; деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по защите прав человека в условиях проведения специальной военной

операции; защита гражданских и политических прав и свобод; защита социальных и экономических прав; защита прав человека в уголовном процессе; защита прав человека в административном процессе и в местах принудительного содержания; деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по совершенствованию законодательства и правовому просвещению; международное сотрудничество; взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с государственными органами и институтами гражданского общества; рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, как было сказано выше, оформил свой доклад в виде пяти отдельных документов: в первом есть краткая историческая справка о деятельности бизнес-омбудсмана, объявлены основные цели работы, полномочия и развитие института, дана статистика по работе с обращениями, резонансные случаи уголовного и административного преследования предпринимателей. Вторая часть посвящена деятельности региональных уполномоченных по делам предпринимателей с анализом успехов и достижений за последний год и оглашением трех ключевых проблем для бизнеса в каждом регионе РФ. Третья часть — Реестр системных проблем российского бизнеса. Это — эффективная обновляемая база знаний о системных проблемах регулирования и правоприменительной практике в сфере предпринимательской деятельности. Четвертая часть посвящена анализу индекса «Административное давление — 2021». Приведен анализ как по всем регионам, так и по всем контролирующим и проверяющим бизнесменов организациям, выявлены ключевые тенденции и представлены ключевые выводы по мерам в сфере контрольно-надзорной деятельности государственных органов. Также в четвертой части приведены результаты социологического опроса оценки бизнесом состояния экономики и экономической политики государства. В пятой части опубликованы результаты социологического опроса о степени защиты прав предпринимателей в РФ, и в самом конце пятой части сделаны широкие обобщающие выводы.

В 2023 году структура доклада состоящего из 5 частей не поменялась, первая часть называется «Институт уполномоченных», вторая часть — «Регионы», третья часть — «Специальный доклад Президенту РФ «Ключевые проблемы бизнеса в условиях санкций и структурной трансформации в 2023 году», четвертая часть — «Реестр системных проблем российского бизнеса», пятая часть — «Индекс «Административное давление 2023»».

Анализ проблематики обращений к федеральному и региональным бизнес-омбудсменам, нашедших отражение в докладах, показывает, что к федеральному Уполномоченному по защите прав предпринимателей за последние три года чаще всего обращались по проблематике незаконного уголовного преследования (менее трети обращений),

по вопросам нарушения законных прав предпринимателей в сфере земельно-имущественных отношений, торговли, прав и законных интересов малого бизнеса. Анализ обращений к региональным бизнес-омбудсменам за последние три года показывает, что наиболее актуальными проблемами, волнующими бизнес-сообщество (проанализированы данные по Республике Дагестан, Республике Крым, Краснодарскому краю, Ленинградской области, Омской области, Свердловской области, Тульской области, городу федерального значения Севастополю), были следующие: обращения о мерах государственной поддержки, в том числе о возможности кредитования субъектов хозяйствования, о возможности снятия ограничений и запретов, введенных субъектами для защиты от новой коронавирусной инфекции COVID-19, обращения с жалобами на деятельность или бездействие правоохранительных, судебных и надзорных органов, в том числе по вопросам уголовного преследования, значительное место занимает группа обращений по оказанию правовой помощи и взаимодействию по вопросам налогового контроля и налогообложения.

Довольно продолжительное время структура доклада уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Крым не претерпевала каких-либо изменений и имеет стандартную структуру: введение, три раздела, заключение [21]. Раздел 1 «Организация деятельности правового института» посвящен вопросам организации сотрудничества и взаимодействия с органами государственной власти, местного самоуправления и общественными объединениями предпринимателей, а также содержит предложение по повышению эффективности деятельности региональных уполномоченных. Раздел 2 «Выполнение основных задач и реализация специальных полномочий» посвящен анализу обращений предпринимателей, содействию восстановления нарушенных прав, профилактике правонарушений и реализации специальных полномочий. Раздел 3 «Оценка условий осуществления предпринимательской деятельности в Республике Крым. Предложения по совершенствованию правового положения субъектов предпринимательской деятельности» содержит анализ социально-экономического положения в субъекте РФ, оценку условий осуществления предпринимательской деятельности (по результатам опроса) и раскрывает проблемные вопросы, а также содержит предложения по совершенствованию правового положения субъектов предпринимательства.

Среди наиболее важных и значимых статистических показателей, опубликованных в докладе 2021-2022 годов, выделим следующие:

- оказана консультационно-информационная, правовая помощь порядка 2600 субъектам предпринимательской деятельности – индивидуальным предпринимателям, директорам, учредителям, работникам предприятий, самозанятым гражданам, представителям общественных организаций;

- проведено 225 личных приемов, в ходе которых принято свыше 1000 человек;

- рассмотрено 225 письменных обращений, что при общем количестве обратившихся лиц составило 574 человека, имеются сдвиги в структуре получения обращений по источникам. Из 225 письменных обращений более 80% – жалобы, 91,6% – индивидуальные обращения. По результатам рассмотрений заявлений были направлены запросы и заключения, содержащие рекомендации по устранению выявленных нарушений прав субъектов предпринимательской деятельности;

- более 180 письменных обращений – жалобы предпринимателей;

- географически заявители представлены всеми регионами Республики Крым, что обусловлено широкой информационной доступностью и открытостью, а также ростом доверия к правовому институту;

- из общего количества поступивших обращений 98,2% – административного характера, что на 4,9% больше по сравнению с 2020 годом, 1,8% – уголовно-правового характера;

- «в органы прокуратуры направлено 43 ходатайства о необходимости принятия соответствующих мер прокурорского реагирования, привлечения виновных должностных лиц к дисциплинарной и административной ответственности, из которых 79 % (34) рассмотрены положительно» [21];

- «к дисциплинарной ответственности привлечено 1 должностное лицо, к административной – 2, руководителям следственных органов внесено 3 требования, в том числе, в порядке п. 3 ч. 2, ч. 6 ст. 37, ст. 6.1 УПК РФ» [21], опротестовано 9 незаконных нормативных правовых актов в городах Судак, Феодосия, Ялта, а также в Бахчисарайском районе, предъявлено 2 исковых заявления;

- «направлено в суд с обвинительным заключением уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 169 УК РФ в отношении должностных лиц администрации Гвардейского сельского поселения Симферопольского района Республики Крым» [21];

- рассмотрено 20 проектов нормативных правовых актов, по результатам подготовлены соответствующие заключения. Во взаимодействии с профильными министерствами проработаны проекты нормативных правовых актов Республики Крым, подготовлено 5 заключений.

Доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Крым за 2022 год не стал исключением, структурно он так же, как и предыдущий содержит 3 раздела, названия и содержание которых совпадают с предыдущими докладами.

Сред значимых цифр 2022 года в докладе значатся следующие:

- 244 личных приема, в ходе которых обратилось более 900 предпринимателей;

- 140 письменных обращений с общим количеством обратившихся 1147 человек. Причем в

структуре письменных обращений увеличилось количество предложений со стороны предпринимателей, количество жалоб и заявлений осталось приблизительно таким же, как в аналогичный период 2021 года;

- 65,7% обращений рассмотрено положительно, в 19,2% не выявлено нарушений, 33,6% направлено по компетенции, 11,5% отнесено к спору хозяйственных субъектов и по иным причинам;

- около половины жалоб – 47,8% – пришлось на действия (бездействие) органов местного самоуправления, 26,9% – на действия (бездействие) государственных органов, 14,8% – на незаконные действия (бездействие) органов дознания и следствия, 10,7% – на работу ГУП и МУП. Стоит отметить увеличение обращений по вопросам налогообложения и в сфере торговли. Снизилось количество обращений по размещению нестационарных торговых объектов, финансовой и имущественной поддержки, в сфере земельных и имущественных отношений;

- было подготовлено 44 заключения на региональном и муниципальном уровне по оценке регулирующего воздействия и экспертизе нормативных актов и заключений относительно соответствия муниципального акта Постановлению Правительства РФ от 23.12.2020 года № 2220 «Об утверждении Правил определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания»;

- за 2022 год надлежащим субъектам направлено 3 предложения о совершенствовании федеральных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы предпринимательской деятельности, а также 11 региональных актов и 84 муниципальных акта;

- в целях защиты прав и законных интересов субъектов хозяйствования направлено 169 запросов и рекомендаций по устранению нарушений прав предпринимателей в территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти в органы власти Республики Крым и органы местного самоуправления, в том числе 22 ходатайства в Прокуратуру Республики Крым и ее территориальные подразделения, по результатам которых к дисциплинарной ответственности привлечено 2 должностных лица, к административной ответственности – 3, прекращено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренное частью 4 статьи 159 УК РФ, а также зафиксированы иные значимые юридические последствия [22].

Если говорить о реакции федеральных и местных властей на доклады бизнес-омбудсменов соответствующих уровней, то хотелось бы подчеркнуть, что такая «обратная связь» в практике деятельности федеральных законодателей присутствует в большей степени, нежели у региональных законодателей.

Президент РФ В.В. Путин 14 июля 2022 года подписал ряд поправок в КоАП РФ. Указанные поправки позволяют заменить санкцию за административные правонарушения в случае устранения причинённого вреда и общественно опасных последствий, а если постановление о штрафе получено поздно, то срок для оплаты штрафа в льготном половинном размере подлежит восстановлению.

Есть еще ряд изменений для обеспечения корреляции Федерального закона от 31 июля 2021 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и КоАП РФ: например, дело об административном правонарушении о несоблюдении обязательных требований не может быть возбуждено без проведения проверки. В качестве исключения возможно только применение обеспечительных мер; очень важная процессуальная поправка, делающая невозможным рассмотрение административных материалов проверяющим лицом.

Также по результатам, опубликованным федеральным бизнес-омбудсменом, Госдума расширила полномочия бизнес-омбудсменов. В соответствии с изменениями бизнес-омбудсмены теперь вправе посещать места содержания под стражей и учреждения, исполняющие уголовные наказания в виде принудительных работ, ареста, лишения свободы исполняя свои профессиональные обязанности. Кроме того, перечень основных задач Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей дополняется такими задачами, как защита прав и законных интересов и контроль за соблюдением прав и законных интересов [8, с. 198] членов органов управления коммерческой организации в связи с осуществлением ими полномочий по управлению такой организацией. И все вопросы, решенные внесением поправок, так или иначе затрагивались в докладах региональных бизнес-омбудсменов и федерального бизнес-омбудсмента [23, с. 44].

Таким образом, доклад бизнес-омбудсмента представляется возможным определить как официальный документ, отражающий объективную обстановку и деятельность государства и его органов по минимизации рисков в сфере правозащиты. Значимость доклада, как тенденция в административно-управленческой деятельности, достаточно велика в силу формализации императивности доклада для органов государственной власти, в первую очередь, исполнительной, центральной и региональных. Особенности правового положения бизнес-омбудсмента не позволяют сказать, что его ежегодный доклад – это правоприменительный акт, скорее, это – специфичный акт реагирования на наиболее острые проблемы, волнующие бизнес-сообщество и требующие повышенного внимания со стороны органов государственной власти и местного самоуправления в целях их разрешения на основе действующего нормативного регулирования предпринимательских отношений, а также внесения соответствующих изменений в указанное

регулирование. На данный момент изучение докладов бизнес-омбудсмена не является обязанностью государственных служащих, которые принимают решения в сфере правового регулирования предпринимательской деятельности. Думается, что для

поддержания диалога с бизнес-сообществом следует устраивать публичные обсуждения проблем, указанных в докладе, с участием заинтересованных государственных органов, бизнес-омбудсмена и представителей предпринимательского сообщества.

Список источников

1. *Трифонов С.Г., Трифонова К.В.* Правовая природа деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей Российской Федерации федерального и регионального уровней // Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве: сборник статей по результатам II Международной научно-практической конференции: в 2 т. Т. 1 / сост. И.В. Хмиль; под ред. С.А. Трофимова, Е.В. Евсиковой. Симферополь: Издательство: ООО «Издательство Типография «Ариал», 2023. С.363-373.
2. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1998. С. 227.
3. *Матвеев И.В.* Правовая природа недействительных сделок. М.: Юрдитинформ, 2004. С. 5.
4. *Захаров В.А.* Создание юридических лиц: правовые вопросы. М.: Норма, 2002. С. 52.
5. *Комиссарова Е.Г.* Формально-логические аспекты понятия «правовая природа» // Пробелы в российском законодательстве. 2012. №4. С.14-16.
6. Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А.П. Евгеньевой. М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. С.54.
7. *Сергеев П.В.* Доклад как форма реализации отдельных полномочий омбудсмена в Российской Федерации // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство», 2018. Т. 6, № 1 (21). С.33-39.
8. *Рябус О.А., Трифонов С. Г.* К вопросу об отдельных способах защиты прав предпринимателей в современных условия // Евразийский юридический журнал. 2022. № 9. С.197-198.
9. *Фадеева В. А.* Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей в РФ // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2013. № 4. С. 734.
10. *Горбачев А. П.* Специализация института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (на примере Уполномоченного по защите прав предпринимателей): дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2016. 151 с.
11. *Овчинников Ю.Г.* Влияние деятельности омбудсмена в Российской Федерации на отдельные институты досудебного производства в уголовном процессе // Российская юстиция. 2016. № 8. С. 52–55.
12. *Коровникова Е.А.* Деятельность Уполномоченного по правам человека в контексте осуществления парламентского контроля в Российской Федерации // Юридический мир. 2007. № 8. С. 32–41.
13. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // Уполномоченный по правам человека в РФ [Официальный сайт]. URL: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf> (дата обращения: 22.01.2022).
14. *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018. 625 с.
15. *Сальникова Д.А.* Конституционно-правовые гарантии защиты свободы предпринимательской деятельности в РФ и Республике Казахстан // Юридическая наука в XXI веке: актуальные проблемы и перспективы их решений: материалы Международной научно-практической конференции (г. Шахты, 30–31 декабря 2020 г.). М.: ООО КОНВЕРТ, 2020. Ч. 1. С.51–54.
16. *Сальникова Д.А.* Конституционно-правовое регулирование защиты свободы предпринимательской деятельности в РФ и в Республике Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2022. С.71.
17. *Вершинина И.Ф.* Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» (постатейный) / И.Ф. Вершинина, А.В. Деменева, А.Е. Новикова, И.А. Дурнова. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.12.2022).
18. *Мальшиев Е.* Проблемы развития института Уполномоченного по правам человека в РФ // Власть. 2013. № 12. С. 52.
19. Доклад Уполномоченного по правам человека РФ за 2021 г. Российская газета от 06.06.2022. [Электронный ресурс]. URL: https://cdnstatic.rg.ru/uploads/attachments/2022/06/01/doklad_ombudsmena_2021_e73.pdf (дата обращения: 20.11.2022).
20. Доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей за 2021 г. // Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Официальный сайт]. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2021.html (дата обращения: 20.11.2022).
21. Доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Крым // Официальный сайт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Крым [Электронный ресурс]. — URL: <https://ombudsmanbiz.rk.gov.ru/ru/index> (дата обращения: 12.03.2023).
22. Доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Крым за 2022 год // Официальный сайт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Крым [Электронный ресурс]. URL: <https://ombudsmanbiz.rk.gov.ru/ru/index> (дата обращения 12.08.2023).
23. *Чупанова А.Ч., Коймурзаева К.А.* Уполномоченный по правам человека и его роль в защите прав и свобод // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2021. Т.39, № 3. С.44-46.

References

1. Trifonov S.G., Trifonova K.V. Pravovaya priroda deyatel'nosti upolnomochennykh po zashchite prav predprinimatelei Rossiiskoi Federatsii federal'nogo i regional'nogo urovnei [The legal nature of the activities of the commissioners for the protection of the rights of entrepreneurs of the Russian Federation at the federal and regional levels], *Okhrana i zashchita prav i zakonnykh interesov v sovremennom prave: sbornik statei po rezul'tatam II Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Protection and protection of rights and legitimate interests in modern law: a collection of articles based on the results of the II International Scientific and Practical Conference]: in 2 volumes. Volume 1, comp. I.V. Khmil; edited by S.A. Trofimov, E.V. Evsikova. Simferopol: Publishing House: LLC "Publishing House Printing House "Arial", 2023, pp. 363–373. (In Russ.).
2. Alekseev S.S. Obshchie dozvoleniya i zaprety v sovetskom prave [General permissions and prohibitions in Soviet law]. Moscow: Legal Literature Publ., 1998, p. 227. (In Russ.).
3. Matveev I.V. Pravovaya priroda nedeistvitel'nykh sdelok [The legal nature of invalid transactions]. Moscow: Yurditinform Publ., 2004, p. 5. (In Russ.).
4. Zakharov V.A. Sozдание yuridicheskikh lits: pravovye voprosy [Creation of legal entities: legal issues]. Moscow: Norma Publ., 2002, p. 52. (In Russ.).
5. Komissarova E.G. Formal'no-logicheskie aspekty ponyatiya "pravovaya priroda" [Formally logical aspects of the concept of "legal nature"], *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian legislation], 2012, no. 4, pp. 14–16. (In Russ.).
6. Slovar' russkogo yazyka [Dictionary of the Russian language]: In 4 volumes, edited by A.P. Evgenieva. Moscow, Rus. yaz.; Polygraph Resources Publ., 1999, p. 54. (In Russ.).
7. Sergeev P.V. Doklad kak forma realizatsii otdel'nykh polnomochii ombudsmena v Rossiiskoi Federatsii [Report as a form of implementation of certain powers of the Ombudsman in the Russian Federation], *Elektronnyi nauchnyi zhurnal "Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo"* [Electronic scientific journal "Science. Society. The State"], 2018, vol. 6, no. 1 (21), pp.33–39. (In Russ.).
8. Ryabus O.A., Trifonov S. G. K voprosu ob otdel'nykh sposobakh zashchity prav predprinimatelei v sovremennykh usloviya [On the issue of individual ways to protect the rights of entrepreneurs in modern conditions], *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal* [Eurasian Law Journal], 2022, no. 9, pp.197–198. (In Russ.).
9. Fadeeva V. A. Institut upolnomochennogo po zashchite prav predprinimatelei v RF [Institute of the Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation], *Izv. Sarat. un-ta. Nov. ser. Ser. Ekonomika. Upravlenie. Pravo* [Izv. Sarat. un-ta. New. ser. Ser. Economy. Management. Right], 2013, no. 4, p. 734. (In Russ.).
10. Gorbachev A. P. Spetsializatsiya instituta upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii (na primere Upolnomochennogo po zashchite prav predprinimatelei): dis. ... kand. yurid. nauk [Specialization of the Institute of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation (on the example of the Commissioner for the Protection of the rights of entrepreneurs): Cand. Law Sci. dis.]. Belgorod, 2016, 151 p.
11. Ovchinnikov Yu.G. Vliyanie deyatel'nosti ombudsmena v Rossiiskoi Federatsii na otdel'nye instituty dosudebnogo proizvodstva v ugovnom protsesse [The influence of the Ombudsman's activities in the Russian Federation on certain institutions of pre-trial proceedings in criminal proceedings], *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian Justice], 2016, no. 8, pp. 52–55. (In Russ.).
12. Korovnikova E.A. Deyatel'nost' Upolnomochennogo po pravam cheloveka v kontekste osushchestvleniya parlamentskogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii [Activity of the Commissioner for Human Rights in the context of parliamentary control in the Russian Federation], *Yuridicheskii mir* [Legal world], 2007, no. 8, pp. 32–41. (In Russ.).
13. Dolad o deyatel'nosti Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii za 2014 god [Report on the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation for 2014], Commissioner for Human Rights in the Russian Federation [Official website]. (In Russ.). Available at: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf> (accessed 22.01.2022).
14. Ershov V.V. Pravovoe i individual'noe regulirovanie obshchestvennykh otnoshenii: monografiya [Legal and individual regulation of public relations: monograph]. Moscow: RGUP Publ., 2018, 625 p. (In Russ.).
15. Sal'nikova D.A. Konstitutsionno-pravovye garantii zashchity svobody predprinimatel'skoi deyatel'nosti v RF i Respublike Kazakhstan [Constitutional and legal guarantees for the protection of freedom of entrepreneurial activity in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan], *Yuridicheskaya nauka v XXI veke: aktual'nye problemy i perspektivy ikh reshenii* [Legal science in the XXI century: actual problems and prospects for their solutions]: materials of the International scientific and practical conference (Shakhty, December 30–31, 2020). Moscow: OOO KONVERT Publ., 2020, part 1, pp. 51–54. (In Russ.).
16. Sal'nikova D.A. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie zashchity svobody predprinimatel'skoi deyatel'nosti v RF i v Respublike Kazakhstan. dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional and legal regulation of the protection of freedom of entrepreneurial activity in the Russian Federation and in the Republic of Kazakhstan: Cand. Law Sci. dis.]. Moscow, 2022, p.71. (In Russ.).
17. Vershinina I.F. Kommentarii k Federal'nomu konstitutsionnomu zakonu ot 26.02.1997 N 1-FKZ "Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v RF" (postateinyi) [Commentary to the Federal Constitutional Law No.

1-FZ dated 02/26/1997 "On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation" (article by article), I.F. Vershinina, A.V. Demeneva, A.E. Novikova, I.A. Durnova. (In Russ.). Available at: <http://www.consultant.ru/> (accessed 20.12.2022).

18. Malyshev E. Problemy razvitiya instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF [Problems of the development of the institution of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation], *Vlast' [Power]*, 2013, no.12, p. 52. (In Russ.).

19. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka RF za 2021 g. Rossiiskaya gazeta ot 06.06.2022. [Report of the Commissioner for Human Rights of the Russian Federation for 2021. Rossiyskaya Gazeta dated 06.06.2022]. (In Russ.). Available at: https://cdnstatic.rg.ru/uploads/attachments/2022/06/01/doklad_ombudsmena_2021_e73.pdf (accessed 20.11.2022).

20. Doklad Upolnomochennogo pri Prezidente RF po zashchite prav predprinimatelei za 2021 g. [Report of the Commissioner under the President of the Russian Federation for the Protection of the Rights of Entrepreneurs for 2021], Commissioner under the President of the Russian Federation for the Protection of the rights of entrepreneurs [Official website]. (In Russ.). Available at: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2021.html (accessed 20.11.2022).

21. Doklad upolnomochennogo po zashchite prav predprinimatelei v Respublike Krym [Report of the Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Republic of Crimea], Ofitsial'nyi sait Upolnomochennogo po zashchite prav predprinimatelei v Respublike Krym [The official website of the Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Republic of Crimea]. (In Russ.). Available at: <https://ombudsmanbiz.rk.gov.ru/ru/index> (accessed 12.03.2023).

22. Doklad upolnomochennogo po zashchite prav predprinimatelei v Respublike Krym za 2022 god [Report of the Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Republic of Crimea for 2022], Ofitsial'nyi sait Upolnomochennogo po zashchite prav predprinimatelei v Respublike Krym [The official website of the Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Republic of Crimea]. (In Russ.). Available at: <https://ombudsmanbiz.rk.gov.ru/ru/index> (accessed 12.08.2023).

23. Chupanova A.Ch., Koimurzaeva K.A. Upolnomochennyi po pravam cheloveka i ego rol' v zashchite prav i svobod [The Commissioner for Human Rights and his role in the protection of rights and freedoms], *Yuridicheskii vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta [Law Herald of Dagestan State University]*, 2021, vol.39, no. 3, pp. 44-46. (In Russ.).

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Authors' contribution: All authors have made an equivalent contribution to the preparation of the publication.
The authors declare that there is no conflict of interest.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Трифонов Сергей Геннадиевич, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и права РЮИ МВД России, Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Ростовского филиала ФГБОУ ВО РГУП, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация. *E-mail:* sergey3fonov@yandex.ru

Трифопова Кристина Васакновна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процессуального права Ростовского филиала ФГБОУ ВО РГУП, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права ЮРИУ РАНХИГС, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация. *E-mail:* kri-kazaryan@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Trifonov Sergey Gennadievich, Candidate of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Theory of State and Law of the Russian Ministry of Internal Affairs, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Rostov branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of the Russian State Unitary Enterprise, Rostov-on-Don, Russian Federation. *E-mail:* sergey3fonov@yandex.ru
Trifonova Kristine Vasakovna, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil Procedure Law of the Rostov Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of the Russian State Unitary Enterprise, Associate Professor of the Department of Civil and Business Law of the RANEPa Law Institute, Rostov-on-Don, Russian Federation. *E-mail:* kri-kazaryan@yandex.ru

Поступила в редакцию 19.02.2024 г.;
одобрена после рецензирования 25.02.2024 г.;
принята к публикации 05.03.2024 г.

Received 19.02.2024; approved after reviewing
25.02.2024; accepted for publication 05.03.2024.