

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.017

## **Уполномоченный по правам предпринимателей и поощрение государственных гражданских служащих: современное правовое регулирование и перспективы развития**

**Волкова Виктория Владимировна**

Кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры административного и финансового права,  
Российский университет правосудия (Северо-Кавказский филиал),  
350002, Российская Федерация, Краснодар, ул. Леваневского, 187;  
e-mail: www.truba.ru@mail.ru

### **Аннотация**

В настоящем исследовании подробно рассматривается механизм правовой защиты прав и интересов предпринимателей. Его структурными элементами выступают нормативно-правовая база и организационно-правовая система. Установлено, что в последние годы особую актуальность приобретает привлечение Уполномоченного по защите прав предпринимателей к делам о нарушении прав хозяйствующих субъектов. В статье исследовано правовое регулирование института Уполномоченного, систематизированы его основополагающие задачи и т.д. Проанализирована возможность участия бизнес-омбудсмена в делах о назначении поощрений государственным гражданским служащим. Систематизированы ключевые нарушения прав публичных служащих при назначении им поощрений. Установлено, что действующее российское законодательство позволяет взаимодействовать госслужащим с уполномоченным только в контексте выполнения ими своих служебных обязанностей. Защищать нарушенные права с привлечением омбудсмена в существующих правовых условиях не представляется возможным.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Волкова В.В. Уполномоченный по правам предпринимателей и поощрение государственных гражданских служащих: современное правовое регулирование и перспективы развития // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 1А. С. 135-143. DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.017

### **Ключевые слова**

Уполномоченный по защите прав предпринимателей, бизнес-омбудсмен, предпринимательская деятельность, государственный гражданский служащий, способы защиты прав, поощрение.

## Введение

В Российской Федерации уже достаточно давно возникла острая необходимость защиты прав граждан на свободное использование собственного имущества и способностей для ведения предпринимательской деятельности. Однако сложность отечественной правовой системы, отсутствие комплексной нормативно-правовой базы в сфере регулирования, характеризующейся внутренней логикой, единством целей и непротиворечивостью содержания, серьезно сдерживают успешное развитие предпринимательства.

В этой связи повышается актуальность совершенствования и оптимизации правового механизма защиты прав и интересов предпринимателей. При этом важно, чтобы он мог гарантировать стабильность правопорядка в экономическом сегменте и был ориентирован на интересы личности как субъекта экономической свободы.

Для эффективной реализации данной цели, а также для выхода на новый уровень взаимоотношений бизнеса и властных структур учрежден новый государственный орган, функционал которого ориентирован на оптимальное решение актуальных проблем в сфере обеспечения прав предпринимателей. Речь идет об институте Уполномоченного по защите прав предпринимателей (бизнес-омбудсмена).

## Основное содержание

Особого внимания заслуживают вопросы, затрагивающие определение взаимосвязи Уполномоченного и государственных гражданских служащих в части их поощрения.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что появление в правовой системе Российской Федерации Уполномоченного актуализирует необходимость научного анализа и концептуального осмысления его роли в механизме защиты прав и интересов предпринимателей.

Вполне очевиден тот факт, что анализируемый субъект до настоящего времени не достиг своих оптимальных показателей. Сейчас происходит активный поиск наиболее эффективных моделей взаимодействия между государственной властью, бизнес-структурами, отдельной личностью, которые в своем взаимодействии способны обеспечить устойчивый баланс socioэкономических интересов всех участвующих сторон.

По нашему мнению, рассматривая правовой механизм защиты прав предпринимателей, целесообразно проанализировать его внутреннюю структуру с выделением составных элементов. Так, в систему правового механизма защиты прав предпринимателей входят следующие основные элементы:

- система нормативно-правовых актов;
- организационно-правовая система.

Проанализируем более подробно каждый из представленных блоков.

Первый блок включает в себя следующие документы.

1. Конституция РФ. Статья 34 Конституции РФ закрепляет право каждого свободно пользоваться своим имуществом и способностями для ведения предпринимательской и иной экономической деятельности, не запрещенной законодательством.

- Поскольку данное положение нашло свое отражение в основном документе страны, то это выступает своеобразной гарантией функционирования свободного рыночного правопорядка, который базируется на основополагающих принципах свободного участия

граждан и институтов гражданского общества в экономической сфере.

Кроме этого, Конституция РФ прямо закрепляет поддержку конкуренции и свободы экономической деятельности со стороны государства, вводит официальный запрет на деятельность, которая направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, устанавливает единый рынок.

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что представленные тезисы предназначены для обеспечения гарантии конституционного права граждан на свободное осуществление предпринимательской деятельности и, тем самым, способствовать формированию наиболее благоприятных условий для успешного развития финансово-экономических отношений.

2. Гражданский кодекс РФ. Данный кодифицированный акт регулирует различные отношения между субъектами, в том числе по поводу осуществления предпринимательской деятельности. Именно в Гражданском кодексе РФ закреплено легальное определение понятия «предпринимательская деятельность». Помимо этого, данный акт содержит перечень основных организационно-правовых форм осуществления предпринимательской деятельности и устанавливает основные права ее участников.

Необходимо отметить, что в статье 1 ГК РФ закреплены принципы равенства всех участников экономической деятельности и неприкосновенность собственности. Именно они выступают важнейшими условиями функционирования рыночной экономики.

Действующее гражданское законодательство гласит о том, что предпринимательская деятельность должна быть зарегистрированной в соответствующем порядке. То есть наличие регистрации является свидетельством законности осуществления такой деятельности.

Поскольку речь зашла о законном характере предпринимательской деятельности, то целесообразно обозначить перечень документов, которые осуществляют контроль за ее ведением и дают понятие незаконной деятельности. К таким документам относятся следующие:

- Уголовный кодекс РФ;
- Кодекс РФ об административных правонарушениях;
- Арбитражный процессуальный кодекс РФ.

Помимо перечисленных кодексов требования, принципы, организационно-правовые формы субъектов предпринимательства, защиту прав и интересов предпринимателей регулируют федеральные законы.

Защита прав граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в контексте их взаимодействия с органами власти различных уровней, зачастую выражена в подзаконных актах. Среди видов подзаконных актов важное место занимают Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ и нормативные акты федеральных органов исполнительной власти. Подзаконные акты являются более детализированными и направлены на защиту и урегулирование отношений в области предпринимательской деятельности.

Нормативные акты субъектов федерации и органов местного самоуправления, наряду с федеральным законодательством, направлены на регулирование отношений в сфере предпринимательской деятельности. Указанные документы действуют на территории конкретного субъекта и не противоречат действующему федеральному законодательству.

Множественный характер нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы защиты прав и интересов предпринимателей, порождает целый ряд проблем, которые препятствуют максимально эффективному функционированию. Среди них особого внимания заслуживают следующие моменты:

- нестабильность, свойственная законодательной базе о предпринимательской деятельности.

Отсутствие единой государственной стратегии социального и экономического развития способствует развитию чересчур активной законотворческой деятельности, в результате которой правовая неопределенность предпринимательской деятельности только усиливается;

- определенная сложность и казуистичность правовых норм с точки зрения их понимания и применения участниками экономического процесса в условиях слабо развитой правовой культуры субъектов хозяйствования;
- отсутствие единого механизма управления хозяйственными процессами и др.

В то же время, нельзя не отметить, что отраслевое законодательство содержит положения, призванные сократить прямое вмешательство государства в осуществление предпринимательской деятельности. Среди них целесообразно выделить следующее: отсутствие государственных стандартов, государственный запрет на внеплановые проверки предпринимателей и уведомительный характер регистрации предпринимателей.

На основании всего изложенного можно утверждать, что правовая основа системы защиты интересов и прав предпринимателей обладает комплексным характером. Объясняется это ограниченность сочетания частных и публичных интересов, которые касаются предпринимательской деятельности.

Помимо нормативно-правовой компоненты, следующий неотъемлемый элемент механизма правовой защиты субъектов предпринимательской деятельности выступает организационная система. В нее входит множество субъектов, в том числе:

- государственные органы власти;
- их должностные лица;
- организации и учреждения гражданского общества

Среди органов, призванных осуществлять защиту прав и интересов предпринимателей, можно выделить Президента РФ, Правительство РФ, суды, органы прокуратуры, нотариат и др.

В 2012 году в организационно-правовую систему в Российской Федерации включается один из важнейших элементов – институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Деятельность бизнес-омбудсмена регламентируется Федеральным законом от 07.05.2013 N 78-ФЗ [Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ, 2013]. Этот документ определяет правовое положение и статус Уполномоченного, приоритетные задачи и его компетенцию. Анализируемый субъект обеспечивает гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами.

А.М. Самусик указывает на то, что уполномоченный является дополнительной гарантией обеспечения и защиты прав предпринимателей [Самусик, 2015, с. 90]. Автор указывает на то, что институт уполномоченного выступает в качестве некоего посредника, участвующего в диалоге государства и предпринимателей. Он приводит широкое понимание института, под которым подразумевает элемент политики государства, основанный на привлечении специалистов и представителей общественных и государственных структур для решения возникающих на пути предпринимателей проблем и защиты их нарушенных прав и интересов.

Основополагающие задачи, которые должен выполнять бизнес-омбудсмен, изложены в статье 2 Федерального закона от 07.05.2013 N 78-ФЗ. Среди них выделяются следующие [Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ, www...]:

- защита прав и законных интересов отечественных и иностранных предпринимателей в России, и российских субъектов за ее пределами в четком соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также заключенными договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;
- контроль за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности органами исполнительной власти всех уровней;
- оказание содействия стабильному развитию общественных институтов, деятельность которых сконцентрирована на защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- взаимодействие с представителями предпринимательского сообщества;
- участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Помимо этого, положения, на основании которых уполномоченный осуществляет свою функциональную деятельность, закреплены в Арбитражном процессуальном кодексе РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях, Гражданском процессуальном кодексе РФ, Уголовно-процессуальном кодексе РФ, Кодексе административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. и др. [Каленский, Федоренко, 2017, с.66]

Проанализировав основные задачи, которые призван решать уполномоченный, можно сказать, что они носят преимущественно координационный характер. Их ключевая суть заключается в минимизации возможных рисков неправомерного вмешательства в деятельность предпринимателей.

Именно по этой причине одной из самых важных антикоррупционных функций бизнес-омбудсмана является восстановление правовых механизмов, которое осуществляется не только в порядке законодательной инициативы, но и в частном порядке при помощи оказания воздействия на должностных лиц. Отметим, что целью такого воздействия является исключительно недопущение правонарушений в отношении предпринимателей и компенсация ущерба от незаконных действий в отношении предпринимателей [Смирнов, Ализада, 2014, с. 207].

Особого внимания заслуживает вопрос о возможности обращения гражданских служащих к Уполномоченному по защите прав предпринимателей в целях защиты своих прав. Действительно, являясь представителями государства, действуя в его интересах, гражданские служащие часто сами становятся объектами правонарушений. Особенно это касается вопросов назначения поощрения.

В Федеральном законе от 27.07.2004 №79-ФЗ установлено, что за безупречное и эффективное выполнение своих обязанностей публичные служащие могут получить поощрения. В статье 55 указанного нормативно-правового акта подробно расписан перечень поощрений.

Так, к ним относятся следующие меры [Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ, 2004]: поощрение публичных служащих со стороны Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; награждение публичного служащего почетной грамотой с выплатой денежной премии или вручением ему ценного подарка; единовременная выплата по случаю выхода публичного служащего на пенсию; объявление государственному служащему

благодарности с выплатой денежного поощрения и др.

Следует подчеркнуть, что решение о назначении поощрения конкретному лицу принимается представителем нанимателя либо по его представлению. Оформляются данные решения правовым актом, изданным соответствующим государственным органом либо нормативно-правовым актом РФ. Помимо этого, в трудовую книжку и личное дело заносится соответствующая запись.

Существует судебная и внесудебная формы защиты нарушенных прав. Несмотря на различия в методах, которые используются в ходе осуществления защиты, они преследуют общую цель - защита нарушенных прав и интересов [Игнатович, 2014, с. 13].

Следует подчеркнуть, что гражданский служащих в целях восстановления своих прав имеет полное право обратиться с иском в суд. Однако в настоящее время более эффективным способом выступают внесудебные способы.

Главным внесудебным способом защиты выступает третейское разбирательство. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 29.12.2015 N 382-ФЗ третейское разбирательство - процесс разрешения спора третейским судом и вынесение соответствующего решения. Иными словами, конфликтующие стороны доверяют разрешение возникшего между ними спора избранному третьим лицам, признавая обязательность принятых ими решений [Федеральный закон от 29.12.2015 N 382-ФЗ (в ред. от 27.12.2018), [www...](#)].

Однако, что касается категории споров, возникших на государственной гражданской службе, то третейские суды в данном вопросе не компетентны. Более того, если дело касается вопросов восстановления на государственной службе, то необходимо обязательное участие прокурора.

Думается, что рассмотрение дел по вопросам законности поощрения публичных служащих должно осуществляться аналогично, что даст возможность практически реализовать принцип повышенной социальной значимости таких дел и станет доказательством существующей сегодня необходимости осуществления надзорной деятельности в области соблюдения законодательства о государственной гражданской службе.

При этом важно отметить, что в законодательстве достаточно полно раскрыты вопросы обжалования дисциплинарных взысканий с государственных гражданских служащих, но об обжаловании мер поощрения в их отношении не сказано ни одного слова [Очаковский, Иваненко, Иванов, 2016, с. 519].

Бывают случаи, когда государственный служащий, например, был привлечен к работе в праздничные или выходные дни. В этой ситуации служащий имеет право на поощрение в виде благодарности, отгула или же денежной выплаты. Если служащий не получил никакого вида поощрения, то он это является нарушением его прав.

Кроме этого, на практике случаются ситуации, когда государственный служащий, несмотря на безупречное и эффективное выполнение своих служебных обязанностей, за время службы в государственных органах не был поощрен. Это является серьезным правонарушением. В этой связи он имеет полное право обратиться в уполномоченный орган с заявлением о защите своих прав и интересов.

Еще одной ситуацией, требующей вмешательства компетентных органов по вопросам назначения поощрения, выступает его незаконное предоставление. То есть лицо, которое получило поощрение, не имело на это право. В данном случае очевидна коррупционная составляющая данного деяния.

Если права, принадлежащие госслужащему, были нарушены, то он вправе направить

обращение в специально созданную комиссию с индивидуальным служебным спором. В пункте 7 статьи 70 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ установлено, что служебный спор рассматривается комиссией в том случае, когда гражданский служащий не смог урегулировать разногласия, возникшие с нанимателем, в процессе проведения переговоров с ним.

Следует подчеркнуть, что при возникновении конфликтной ситуации крайне затруднительно прийти к общему знаменателю без привлечения третьего лица, которому отводится роль посредника. В связи с этим медиативный подход приобретает особую важность.

Под медиацией понимается способ урегулирования споров, осуществляемый на добровольной основе при активном участии медиаторов и с согласия обеих сторон. Медиативный подход нацелен на достижение компромисса, который устроит обе стороны спора. Медиаторами являются физические лица, осуществляющие посредническую функцию между сторонами, участвующими в споре. Медиатор независим и оказывает всевозможную поддержку в достижении сторонами, участвующими в споре, компромиссного решения.

Негативной оценки заслуживает тот факт, что в процессе разрешения служебных споров на практике к процедуре медиации прибегают очень редко. Объяснить данную позицию можно следующим образом: медиация отлично подходит для отношений, которые возникают между государственными служащими и гражданами при реализации их функциональных обязанностей, а также для урегулирования споров внутри самих государственных структур. То есть речь идёт о служебно-трудовых спорах.

Помимо медиации существуют и иные способы внесудебной защиты, к которым относятся: самозащита, прекращение исполнения государственным служащим своих трудовых обязанностей до разрешения спора, забастовка и др. Однако несмотря на их наличие, государственный гражданский служащий не может их использовать с целью защиты своих прав и интересов. Проще говоря, государственные гражданские служащие ограничены в выборе способа защиты своих прав и законных интересов, даже несмотря на то, что все они предусмотрены действующим трудовым законодательством.

В мировой практике имеются случаи, когда в процессе разрешения служебных споров служащие использовали такие способы защиты, как предварительная оценка нейтральной стороны и независимое экспертное заключение.

Первый способ заключается в независимой оценке, как юридической, так и неюридической, нейтральной стороной текущего положения дела. Однако такая оценка обязательной силы не имеет.

Второй способ защиты заключается в вынесении экспертного заключения, которое является разрешением спора и выносится независимым экспертом, обладающим необходимыми познаниями в области предмета спора. Независимый эксперт даёт заключение, которое является обязательным для исполнения по соглашению сторон. Таким независимым лицом может выступать бизнес-омбудсмен [Radulescu, 2015, 118 p.].

## Заключение

Вместе с тем, действующее российское законодательство устанавливает, что уполномоченный обеспечивает защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и их соблюдение властными структурами всех уровней и их должностными лицами. То есть в настоящее время гражданские служащие, которые не могут заниматься предпринимательской деятельностью в силу своего особого правового статуса, не

вправе обращаться к бизнес-омбудсмену по вопросам защиты своих прав, в том числе в части назначения им поощрения. Государственные служащие имеют право взаимодействовать с уполномоченным только в контексте выполнения ими своих служебных обязанностей.

### Библиография

1. Crina Radulescu. The European Ombudsman: Facilitator Or Supervisor? // Petru Maior University, Faculty of Economics Law and Administrative Sciences and Pro Iure Foundation. Vol 60. 2015. - 117-127 p.
2. Игнатович Н.М. Внесудебные способы защиты субъективных гражданских прав // Научно-исследовательские публикации. №6(10). 2014. - С.11-16.
3. Каленский П.В., Федоренко Л.В. Правовые основы участия Уполномоченного по защите прав предпринимателей в судах // Вестник Саратовской государственной юридической академии. №4(117). 2017. – С. 65-68.
4. Очаковский В.А., Иваненко И.Н., Иванов Д.М. К вопросу о поощрении и награждении государственных гражданских служащих // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. №2(116). 2016. - С.515-526.
5. Самусик А.М. Особенности функционирования уполномоченного по защите прав предпринимателей (бизнес-омбудсмена) в зарубежных странах // Евразийская адвокатура. №6(19). 2015. – С. 88-93.
6. Смирнов Н., Ализада Яхья. Институт бизнес-омбудсмена в России: правовое положение, экономические эффекты, антикоррупционный потенциал // Общество и экономика. №2-3. 2014. - С.207-227.
7. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (в ред. от 16.12.2019) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. N 31. Ст. 3215.
8. Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 13.05.2013, N 19. Ст. 2305.
9. Федеральный закон от 29.12.2015 N 382-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) "Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 04.01.2016. N 1 (часть I). Ст. 2.

## Commissioner for the Rights of Entrepreneurs and the Promotion of State Civil Servants: Current Legal Regulation and Development Prospects

**Viktoriya V. Volkova**

PhD in Law, Associate Professor,  
Department of administrative and financial law,  
Russian State University of Justice (North Caucasus branch),  
350002, 187 Levanevskogo str., Krasnodar, Russian Federation;  
e-mail: [www.truba.ru@mail.ru](mailto:www.truba.ru@mail.ru)

### Abstract

This study examines in detail the mechanism of legal protection of the rights and interests of entrepreneurs. Its structural elements are the regulatory framework and the legal system. It has been established that in recent years, the involvement of the Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in cases of violation of the rights of business entities has become particularly relevant. The article examines the legal regulation of the institution of the Commissioner, systematizes its fundamental tasks, etc. The possibility of the participation of a business ombudsman in cases on the appointment of incentives to state civil servants is analyzed. Systematic key violations of the rights of public servants in the appointment of incentives. It is established that the current Russian legislation allows civil servants to interact with the authorized person only in the context of their performance of their official duties. It is not possible to protect the violated rights with the involvement of the Ombudsman in the existing legal conditions.

Viktoriya V. Volkova



**For citation**

Volkova V.V. (2020) Upolnomochennyi po pravam predprinimatelei i pooshchrenie gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh: sovremennoe pravovoe regulirovanie i perspektivy razvitiya [Commissioner for the Rights of Entrepreneurs and the Promotion of State Civil Servants: Current Legal Regulation and Development Prospects]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (1A), pp. 135-143. DOI: 10.34670/AR.2020.92.1.017

**Keywords**

Ombudsman for protecting the rights of entrepreneurs, business ombudsman, entrepreneurial activity, state civil servant, methods of protecting rights, promotion.

**References**

1. Crina Radulescu. The European Ombudsman: Facilitator Or Supervisor? // Petru Maior University, Faculty of Economics Law and Administrative Sciences and Pro Iure Foundation. Vol 60. 2015 .-- 117-127 p.
2. Ignatovich N.M. Extra-judicial methods of protection of subjective civil rights // Research publications. No. 6 (10). 2014. S.11-16.
3. Kalensky P.V., Fedorenko L.V. Legal basis for the participation of the Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights in Courts // Bulletin of the Saratov State Law Academy. N4 (117). 2017 .-- C. 65-68.
4. Ochakovsky V.A., Ivanenko I.N., Ivanov D.M. On the issue of promoting and rewarding state civil servants // Political Mathematical Network Electronic Scientific Journal of the Kuban State Agrarian University. No. 2 (116). 2016 .-- S.515-526.
5. Samusik A.M. Features of the functioning of the Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights (Business Ombudsman) in foreign countries // Eurasian Bar. N6 (19). 2015. -- C. 88-93.
6. Smirnov N., Alizada Yahya. The Institute of Business Ombudsman in Russia: legal status, economic effects, anti-corruption potential // Society and Economics. No. 2-3. 2014. -- S.207-227.
7. Federal Law of July 27, 2004 N 79-Φ3 (as amended on December 16, 2019) "On the State Civil Service of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 08/02/2004. N 31. Article 3215.
8. Federal Law of 05/07/2013 N 78-Φ3 (as amended on 11/28/2015) "On Commissioners for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation" // Collection of legislation of the Russian Federation. 05/13/2013, N 19. Art. 2305.
9. Federal Law of December 29, 2015 N 382-Φ3 (as amended on December 27, 2018) "On Arbitration (Arbitration) in the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 01/04/2016. N 1 (part I). Art. 2.