

УДК 347.734

DOI: 10.34670/AR.2026.87.26.046

**О совершенствовании правового регулирования деятельности
уполномоченных по защите прав предпринимателей в
Российской Федерации**

Самитов Даниил Александрович

Аспирант,
Новосибирский государственный
университет экономики и управления,
630099, Российская Федерация, Новосибирск, ул. Каменская, 56;
e-mail: Samitov@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена вопросам совершенствования правового регулирования деятельности правозащитного института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации с учетом правового регламентирования деятельности и взаимоотношений федерального уполномоченного и уполномоченных в субъектах Российской Федерации.

Для цитирования в научных исследованиях

Самитов Д.А. О совершенствовании правового регулирования деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2026. Том 16. № 4А. С. 369-375. DOI: 10.34670/AR.2026.87.26.046

Ключевые слова

Уполномоченный по защите прав предпринимателей, бизнес-омбудсмен, правовое регулирование деятельности, правовой статус.

Введение

Сформировавшийся и продолжающий развиваться в Российской Федерации правозащитный институт уполномоченных по защите прав предпринимателей за более чем тринадцать лет, прошедших с момента его учреждения на федеральном уровне в 2012 году [Указ Президента РФ № 879, 2012], подтвердил свою значимость как существенный элемент механизма охраны прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Следует подчеркнуть, что потребность предпринимательского сообщества в создании подобного правозащитного механизма проявилась еще до его федерального оформления. Так, в отдельных субъектах Российской Федерации должности уполномоченных по защите прав предпринимателей были введены уже в 2011 г. (в частности, в Ульяновской области и Республике Алтай).

Основная часть

Правовое положение Уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации (далее — федеральный уполномоченный) определяется Федеральным законом «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» [Федеральный закон № 78-ФЗ, 2013] (ФЗ № 78). Одной из ключевых характеристик данного статуса выступает независимость федерального уполномоченного от органов государственной власти Российской Федерации, поскольку его назначение осуществляется Президентом Российской Федерации, который не относится ни к одной из ветвей государственной власти. В связи с этим федеральный уполномоченный представляет собой должностное лицо, также не включенное в систему какой-либо ветви государственной власти и обладающее институциональной самостоятельностью по отношению к государственным органам. В определенной мере такая независимость проявляется и в финансовом, а также материально-техническом обеспечении его деятельности, поскольку соответствующие функции возложены на Управление делами Президента Российской Федерации.

Вместе с тем анализ действующих норм российского законодательства, регулирующих деятельность института уполномоченных по защите прав предпринимателей, позволяет выявить определенную двойственность либо, точнее, неопределенность правового статуса федерального уполномоченного. С одной стороны, он рассматривается как должностное лицо, с другой — как государственный орган в совокупности с рабочим аппаратом уполномоченного, обладающим правами юридического лица. Представляется, что указанная проблема могла бы быть устранена путем внесения изменений в ФЗ № 78, предусматривающих, что федеральный уполномоченный является государственным гражданским служащим и должностным лицом, не входящим ни в одну из ветвей государственной власти Российской Федерации, а также возглавляет рабочий аппарат уполномоченного, выступающий государственным органом с правами юридического лица и соответствующими признаками юридического лица.

Порядок назначения на должность и прекращения полномочий уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации (региональных уполномоченных) определяется законами соответствующих субъектов РФ. В отличие от федерального уполномоченного, региональные уполномоченные в той или иной степени, в зависимости от содержания регионального законодательства, находятся в зависимости от органов исполнительной либо законодательной власти субъектов РФ, наделенных полномочиями по их

назначению, прекращению полномочий и заслушиванию отчетов о результатах деятельности. В большинстве субъектов Российской Федерации назначение и прекращение полномочий уполномоченных осуществляются органами исполнительной власти. Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности регионального уполномоченного производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ. Следовательно, значительная часть региональных уполномоченных фактически находится в определенной зависимости от исполнительных органов субъектов РФ, несмотря на то что одной из их основных задач является контроль за соблюдением прав и законных интересов предпринимателей именно со стороны указанных органов. Данная коллизия, как представляется, может быть устранена путем законодательного закрепления требования о назначении региональных уполномоченных органами законодательной, а не исполнительной власти субъектов РФ. Модель «парламентского уполномоченного» в этом отношении видится более независимой, поскольку она позволяет региональному уполномоченному сохранять большую автономию от исполнительной власти по сравнению с моделью «исполнительного уполномоченного».

Определенным механизмом обеспечения независимости уполномоченных как федерального, так и регионального уровней должна выступать предусмотренная ФЗ № 78 процедура «учета мнения предпринимательского сообщества» при назначении уполномоченных на должность. Однако на практике данная процедура не получила должной законодательной регламентации; более того, само понятие «предпринимательское сообщество» также не раскрыто и нормативно не определено. В большинстве региональных законов субъектов РФ об уполномоченных порядок и процедура учета мнения предпринимательского сообщества также не конкретизированы. В результате соответствующая норма приобретает преимущественно формальный и декларативный характер, а порядок ее реализации фактически определяется органами государственной власти субъектов РФ, к компетенции которых отнесено назначение регионального уполномоченного, и применяется, как правило, формально.

Для решения указанной проблемы и укрепления независимости уполномоченных федерального и регионального уровней возможны два основных подхода. Первый состоит в предоставлении предпринимательским негосударственным общественным объединениям — в частности Торгово-промышленной палате РФ и торгово-промышленным палатам субъектов РФ, общественной организации «Деловая Россия» и ее региональным отделениям, Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» и ее региональным отделениям — права выдвигать потенциального кандидата или кандидатов для последующего обсуждения и назначения на должность уполномоченного. Второй подход предполагает надделение названных предпринимательских негосударственных общественных объединений правом выражать свою позицию в отношении кандидатов на должность уполномоченного в рамках открытых публичных обсуждений при обязательном нормативном закреплении порядка обобщения и учета такого мнения [Абакумова, 2018, с. 435–437]. В развитие данных предложений представляется обоснованным также закрепить на законодательном уровне запрет на игнорирование позиции предпринимательского сообщества, то есть недопустимость назначения уполномоченного вопреки выраженному мнению предпринимательского сообщества. Кроме того, целесообразно установить норму о невозможности досрочного прекращения полномочий уполномоченного без учета соответствующей позиции предпринимательского сообщества.

Предложенные варианты правового регулирования порядка учета мнения

предпринимательского сообщества при отборе и обсуждении кандидатур уполномоченных для назначения на должность, а также при досрочном прекращении их полномочий направлены на повышение независимости правозащитного института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.

Особую значимость указанные меры приобретают применительно к региональным уполномоченным, поскольку фактически единственным предусмотренным ФЗ № 78 механизмом обеспечения их независимости от органов государственной власти субъектов Российской Федерации выступает необходимость согласования кандидатур на должность региональных уполномоченных с федеральным уполномоченным, а также согласование с ним вопроса о досрочном прекращении полномочий региональных уполномоченных в отдельных случаях, прямо предусмотренных ФЗ № 78.

На современном этапе в Российской Федерации сложилась двухуровневая система правозащитного института уполномоченных по защите прав предпринимателей, обладающая рядом специфических признаков и характерных только для нее особенностей.

С одной стороны, данному институту присущ определенный уровень централизации. Он выражается, в частности, в необходимости согласования кадровых вопросов, связанных с назначением на должность и прекращением полномочий региональных уполномоченных в субъектах Российской Федерации, с федеральным уполномоченным. Кроме того, на региональных уполномоченных возложена обязанность ежегодно направлять федеральному уполномоченному сведения о результатах своей деятельности, включая оценку условий осуществления предпринимательской деятельности в соответствующем регионе, а также предложения по совершенствованию законодательства в сфере предпринимательства.

С другой стороны, действующее законодательство не закрепляет за федеральным уполномоченным право оказывать помощь или содействие региональным уполномоченным. Также отсутствует нормативно установленная возможность передачи федеральным уполномоченным обращения субъекта предпринимательской деятельности, связанного с нарушением его прав органами власти субъекта Российской Федерации, на рассмотрение и реагирование региональному уполномоченному соответствующего субъекта. Наряду с этим законодательство не предусматривает права регионального уполномоченного обращаться к федеральному уполномоченному за помощью или содействием в каких-либо случаях.

Таким образом, в настоящее время можно констатировать отсутствие четко определенного и нормативно регламентированного механизма взаимодействия между федеральным и региональными уполномоченными.

Попытка частично устранить указанную проблему предпринималась законодателем в 2016 году, когда на рассмотрение Государственной Думы был внесен законопроект № 12144-7 «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона “Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации”» [Законопроект № 12144-7, 2016]. Данным законопроектом предлагалось расширить круг задач федерального уполномоченного, включив в него обеспечение эффективной деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Кроме того, предусматривалось расширение полномочий федерального уполномоченного путем закрепления за ним права оказывать региональным уполномоченным организационную, правовую, информационную и иную помощь, а также осуществлять координацию и контроль за их деятельностью. Однако указанный законопроект был отклонен Государственной Думой.

В целях решения проблемы правового урегулирования механизма взаимодействия между федеральным и региональными уполномоченными, а также повышения эффективности их

правозащитной деятельности представляется возможным закрепить на законодательном уровне в числе задач федерального уполномоченного обеспечение эффективной деятельности региональных уполномоченных. В качестве его прав целесообразно предусмотреть право оказывать помощь или содействие региональным уполномоченным при реализации возложенных на них задач, а также право передавать обращение субъекта предпринимательской деятельности о нарушении его прав органами власти субъекта Российской Федерации для рассмотрения и реагирования региональному уполномоченному соответствующего субъекта РФ.

В отношении региональных уполномоченных представляется обоснованным закрепить на законодательном уровне право обращаться за помощью и содействием к федеральному уполномоченному. Такое право особенно важно в случаях, когда нарушение прав субъектов предпринимательской деятельности выходит за пределы одного региона, в котором осуществляет деятельность региональный уполномоченный, поскольку деятельность многих предпринимателей нередко носит межрегиональный характер. Кроме того, необходимость такого взаимодействия возникает при решении задач, имеющих общегосударственное значение, например при обсуждении федеральных законопроектов, затрагивающих предпринимательскую деятельность, либо при необходимости представления интересов в судебных спорах, имеющих значение не только для конкретного субъекта предпринимательской деятельности, но и для предпринимательского сообщества в целом.

Помимо изложенного, следует обратить внимание на наличие определенного правового дисбаланса в вопросе ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных. Так, ст. 17.2.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Кодекс РФ об административных правонарушениях, 2001] предусматривает административную ответственность за воспрепятствование законной деятельности исключительно федерального уполномоченного. Действие данной нормы не распространяется на случаи воспрепятствования законной деятельности региональных уполномоченных, что негативно отражается на их деятельности, поскольку они фактически лишены действенных правовых механизмов защиты от неправомерного вмешательства. В связи с этим представляется обоснованным распространить положения ст. 17.2.2 КоАП РФ также на региональных уполномоченных.

Отдельного внимания заслуживает различие в объеме полномочий федерального и региональных уполномоченных в арбитражном процессе, в рамках которого рассматривается значительная часть гражданских и административных споров с участием субъектов предпринимательской деятельности. В 2013 году в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации [Арбитражный процессуальный кодекс РФ, 2002] были внесены изменения, а именно введена ст. 53.1, включившая федерального уполномоченного в число участников арбитражного процесса. Ему были предоставлены права и процессуальные обязанности истца, право обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, а также право вступать в дело в качестве третьего лица.

Вместе с тем положения ст. 53.1 АПК РФ при буквальном толковании формально не распространяются на региональных уполномоченных, что существенно ограничивает правовые инструменты, необходимые им для реализации возложенных задач. Следует отметить, что в судебной практике арбитражные суды в отдельных случаях все же привлекают региональных уполномоченных к участию в спорах субъектов предпринимательской деятельности в качестве третьих лиц. Однако такая практика не является единообразной и отличается в зависимости от региона.

При этом необходимо учитывать ограниченность аппарата федерального уполномоченного,

а также его территориальное нахождение в Москве, что объективно затрудняет реализацию полномочий, предусмотренных ст. 53.1 АПК РФ, при рассмотрении споров предпринимателей в региональных арбитражных судах. Решение обозначенной проблемы видится во внесении изменений в положения ст. 53.1 АПК РФ, направленных на распространение ее действия не только на федерального, но и на региональных уполномоченных. Последние в большей степени осведомлены о проблемах регионального предпринимательского сообщества и находятся в непосредственной близости к соответствующим региональным арбитражным судам.

Заключение

Реализация предложенных мер позволит нормативно урегулировать вопросы взаимодействия федерального и региональных уполномоченных с учетом общепринятых принципов сотрудничества и взаимопомощи. Кроме того, такие изменения будут способствовать повышению независимости региональных уполномоченных, расширению их правового инструментария и, как следствие, повышению эффективности функционирования правозащитного института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.

Библиография

1. Абакумова Е.Б. Независимость уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации как условие развития предпринимательства // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 2. С. 428–442.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 01.04.2025) // Собрание законодательства РФ. 2002. 29 июля. № 30. Ст. 3012.
3. Законопроект № 12144-7 «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации"». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/12144-7>.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.05.2025) // Собрание законодательства РФ. 2002. 7 января. № 1. Ч. 1. Ст. 1.
5. Указ Президента Российской Федерации от 22.06.2012 № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. 2012. 25 июня. № 26. Ст. 3509.
6. Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ (ред. от 14.10.2024) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. 13 мая. № 19. Ст. 2305.

On Improving the Legal Regulation of the Activities of Commissioners for the Protection of Entrepreneurs' Rights in the Russian Federation

Daniil A. Samitov

Postgraduate Student,
Novosibirsk State University of Economics and Management,
630099, 56, Kamenskaya str., Novosibirsk, Russian Federation;
e-mail: Samitov@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the issues of improving the legal regulation of the activities of the human rights institution of commissioners for the protection of entrepreneurs' rights in the Russian

Federation, taking into account the legal regulation of the activities and relationships between the federal commissioner and the commissioners in the constituent entities of the Russian Federation.

For citation

Samitov D.A. (2026) O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti upolnomochennykh po zashchite prav predprinimateley v Rossiyskoy Federatsii [On Improving the Legal Regulation of the Activities of Commissioners for the Protection of Entrepreneurs' Rights in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 16 (4A), pp. 369-375. DOI: 10.34670/AR.2026.87.26.046

Keywords

Commissioner for the protection of entrepreneurs' rights, business ombudsman, legal regulation of activities, legal status.

References

1. Abakumova, E. B. (2018). Nezavisimost' upolnomochennykh po zashchite prav predprinimatelei v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii kak uslovie razvitiia predprinimatel'stva [Independence of commissioners for the protection of entrepreneurs' rights in the constituent entities of the Russian Federation as a condition for business development]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 12(2), 428-442.
2. Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 24.07.2002 No. 95-FZ (red. ot 01.04.2025) [Arbitration Procedure Code of the Russian Federation]. (2002). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, (30), St. 3012.
3. Federal'nyi zakon ot 07.05.2013 No. 78-FZ (red. ot 14.10.2024) "Ob upolnomochennykh po zashchite prav predprinimatelei v Rossiiskoi Federatsii" [Federal Law on Commissioners for the Protection of Entrepreneurs' Rights in the Russian Federation]. (2013). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, (19), St. 2305.
4. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniiax ot 30.12.2001 No. 195-FZ (red. ot 23.05.2025) [Code of the Russian Federation on Administrative Offenses]. (2001). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, (1), St. 1.
5. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 22.06.2012 No. 879 "Ob Upolnomochennom pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii po zashchite prav predprinimatelei" [Decree of the President of the Russian Federation on the Commissioner under the President of the Russian Federation for the Protection of Entrepreneurs' Rights]. (2012). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, (26), St. 3509.
6. Zakonoproekt No. 12144-7 "O vnesenii izmenenii v stat'i 2 i 6 Federal'nogo zakona 'Ob upolnomochennykh po zashchite prav predprinimatelei v Rossiiskoi Federatsii'" [Draft Law on Amendments to Articles 2 and 6 of the Federal Law on Commissioners for the Protection of Entrepreneurs' Rights in the Russian Federation]. (2016). Retrieved from <https://sozd.duma.gov.ru/bill/12144-7>.