

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Предпринимательское и трудовое право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение предпринимательской деятельности

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему Становление института Уполномоченных по защите прав предпринимателей на примере Ненецкого автономного округа

Студент

Л.А. Бадьян

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

к.п.н, доцент, Е.М. Чертакова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Развитие института по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.....	7
1.1. Исторические предпосылки создания механизма защиты прав предпринимателей.....	7
1.2. Становление института Уполномоченного по защите прав предпринимателей.....	18
Глава 2. Внедрение института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе.....	26
2.1. Нормативно-правовое регулирование деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе.....	26
2.2. Анализ деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе.....	39
Глава 3. Выводы и предложения по совершенствованию защиты прав предпринимателей.....	67
3.1. Работа с органами государственной власти.....	67
3.2. Работа с предпринимательским сообществом.....	78
Список используемых источников.....	89

## **Введение**

Создание стабильной, сильной и разносторонней экономики государства невозможно без развития предпринимательской деятельности на территории этой страны. Субъекты малого и среднего предпринимательства вызывают особый интерес со стороны государства, что подтверждается «майскими» указами Президента Российской Федерации.

Проблемы состояния бизнеса систематически освещаются в Посланиях Президента Российской Федерации, поднимаются на заседаниях межведомственных рабочих групп; актуальность развития бизнеса подтверждается утверждением национального проекта по направлению «малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

Такое большое внимание государством уделяется в связи с тем, что бизнес-сообщество помогает решать вопросы нехватки услуг и товаров на рынке предложения; создает новые рабочие места; а также за счет обязательных отчислений разного уровня обеспечивает формирование существенной доли поступлений в бюджеты всех уровней.

Свобода предпринимательской деятельности напрямую зависит от управления рыночными отношениями со стороны органов государственной власти, в том числе и от качества правоприменительной практики. Многие из типичных нарушений прав, указанных в приказе Генпрокуратуры России от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», выявляются и сегодня: создание административных барьеров, систематическое нарушение законодательства при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, ущемление прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при издании органами власти правовых актов.

Общемировая тенденция на создание отдельных, специализированных на проблемах конкретной категории граждан, институтов защиты их прав привела к созданию в 2012 году института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Бизнес-омбудсмен призван стать связующим звеном между государственными органами и предпринимательским сообществом.

Медленное развитие бизнеса, его незащищенность, слабая юридическая подготовка предпринимателей, формализм со стороны органов государственной власти, недоверие к общественным институтам поддержки бизнеса определяет актуальность выбранной темы диссертационной работы.

Для понимания предпосылок появления института Уполномоченных, была изучена научно – историческая литература в сфере становления предпринимательства как такового. Это труды Абакумовой Е.Б., Губина Е.П., Егоровой Н.Е., Ключевского О.В., Никифорова О.А. Исторический опыт становления предпринимательской деятельности в разных странах изучался на основе книг Лаптева В.А., Занковского С.С., Чеберко Е.Ф., Чумакова В.Ю..

При анализе становления защиты прав предпринимателей важную роль оказали работы таких авторов как Абакумовой Е.Б., Гончаровой О.Ю, Стожко Д.К. и Стожко К.П.

Помимо научной литературы были изучена нормативно-правовая база, регламентирующая сферу предпринимательской деятельности, а также научно-методические материалы на выбранную тему исследования.

Объектом магистерской диссертации являются общественные отношения, связанные с функционированием института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и правовым регулированием полномочий омбудсменов.

Предметом исследования является деятельность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе.

Целью исследования является совершенствование института Уполномоченных по защите прав предпринимателей.

Поставлены следующие задачи.

1. Проанализировать механизмы, используемые Уполномоченным для реализации своих полномочий.

2. Оценить количественные показатели деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе за период с 2013 года по октябрь 2019 года.

3. Предметно изучить возможности государственного регулирования с помощью механизма оценки регулирующего воздействия.

4. Рассмотреть существующие способы защиты прав предпринимателей бизнес-омбудсменом.

5. Выявить слабые места действующих процессов защиты прав бизнеса.

6. Предложить меры по совершенствованию работы Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе.

В рамках научно-исследовательской работы подготовлена научная статья на тему «Оценка регулирующего воздействия как дополнительный механизм защиты прав предпринимателей (на примере Ненецкого автономного округа)», опубликованная в декабрьском номере (2019. Т.3. №4(6)) журнала «Гуманитарные балканские исследования – Humanitarian Balkan Research».

При написании данной работы были использованы общенаучные методы анализа, сравнения, систематизации исследовательских данных, описании, дедукции. Помимо этого, в исследовании использованы опросный, статистический, сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

Практическая значимость научно-исследовательской работы заключается в возможности применения рекомендаций, сделанных на основе

проведенного анализа, для дальнейшего совершенствования правового регулирования института защиты прав предпринимателей.

Структура работы определена 3 главами, разделенными на 6 параграфов, введением, заключением и списком используемых источников.

Общий объем магистерской диссертационной работы составляет 96 страниц.

# **Глава 1. Развитие института по защите прав предпринимателей в Российской Федерации**

## **1.1. Исторические предпосылки создания механизма защиты прав предпринимателей**

Российское предпринимательское право имеет глубокие исторические корни, тесно переплетенные с торговым и хозяйственным правом периодов развития нашей страны. Каждый пройденный этап общественно-экономического развития России характеризуется своим подходом государства к регулированию экономической деятельности и поэтому заслуживает анализа для выявления динамики становления и развития предпринимательского права как системы правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере предпринимательской деятельности.<sup>1</sup>

Купцы совместно с мелкими торговцами считаются родоначальниками российского предпринимательства. Такого мнения придерживаются многие историки: И.В. Ершова, О.В. Ключевский, О.А. Никифоров, Е.Ф. Чеберко – данные авторы указывают, что появление предпринимательства — это естественный и необратимый процесс, связанный с развитием государственности. И первым направлением предпринимательства определяют торговлю.

Развитие первоначальных торговых отношений создало условия для закрепления торговых прав, первые нормы были обозначены в договорах с Византией в 911, 944 и 971 годах нашей эры, что можно считать началом создания нормативной базы, регулирующей деятельность торговцев.

Созданный в X веке первый источник права - «Русская Правда», включала в себя имеющуюся судебную практику, сложившиеся обычаи, ответственность за такие правонарушения как порча имущества, кражи, нарушения личностных прав. Кроме того, «Русская правда» регулировала и право наследования, являясь и первым документом в сфере семейного права.

---

<sup>1</sup> Абакумова Е. Б. Динамика развития предпринимательского права в России // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. – 2018. – № 3. – С. 41

По мнению В. О. Ключевского, правовое регулирование предпринимательства сыграло важную роль в становлении прав личности. Общее отношение к необходимости нормативного закрепления прав и свобод «древнерусского предпринимателя» вселяло уверенность и в закреплении прав и свобод гражданина.<sup>2</sup>

Дальнейшее развитие право получило во времена правления Золотой Орды - Великая Ясса Чингисхана 1206 года, являющаяся сводом уголовного права Древней Руси. Ясса устанавливала механизмы защиты торговых путей и направлений, закрепляла ответственность за разбой и ограбления торговых караванов, мест установленной торговли. Данные нововведения были направлены на создания благоприятных условий для развития внешней торговли.<sup>3</sup>

Следующим серьезным периодом в развитии российского предпринимательского права стал период феодальной раздробленности Руси (XII – XV века). В те годы центральным местом кооперации предпринимательства стал Великий Новгород, население которого в преобладающем большинстве составляли купцы – частые предприниматели. Кроме того, большая часть торговых путей также проходила через этот город, в связи с чем многие историки называют его «Новгород Торговый». Развитость торговых путей породила активное развитие внешних рынков сбыта, начался массовый экспорт продукции и разделение продавцов по торговым направлениям. По направлению сбыта велось разделение на заморских и низовских, по категориям товаров - на суконников, рыбников, хлебников и т. д.

В XV – XVII веках бизнес регулируется различными грамотами и судебниками. Впервые вводится понятие нотариальной формы сделок, массовость получает простой письменный договор, создается кодификация

---

<sup>2</sup> Ключевский О. В. Русская история. // Книжный Петербург. – 2016. – С. 35.

<sup>3</sup> Губин Е. П. Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография. // Юстицинформ. – 2019. – С. 47.



основных направлений законодательства – принимается Соборное Уложение, являющееся первым нормативным правовым актом, утвержденным и опубликованным.

Право свободной торговли купцам предоставили в рамках Новоторгового и Таможенного уставов, при этом закрепляя новые обязанности, как управленческие, так и финансовые. Государство начинает осуществлять главенствующую роль в сфере торговли, пытаясь извлечь выгоду для себя. Многие историки отмечают тенденции к сильному административному давлению и большому количеству чиновников, которые использовали свое положение для улучшения собственного материального обеспечения. Губин Е. П. пишет о существовании постоянных поборов, притеснении торговцев и целенаправленных издевательствах. В то же время жалобы на чиновничий произвол были бесполезны в связи с тем, что государство в лице «высшего эшелона» купцов было совершенно незаинтересованно в создании упорядоченной системы управления.<sup>4</sup>

Предпринимательство в привычном виде, сформировалось в России гораздо позднее, во времена реформ Петра I и последующего правления Екатерины II.

Наиболее существенными моментами являлись уничтожение монополий как предпринимательского класса и введение полной торговой свободы – это дало новый толчок в развитии торговли и увеличении количества субъектов бизнеса.

В конце XVIII – начале XIX вв. продолжалось дальнейшее нормативное регулирование крестьянской хозяйственной деятельности. Крестьянам разрешили выкупать свидетельства, дающие право на личное осуществление мелкой торговли. Затем законодательство позволило торговать в лавках, в дальнейшем была предоставлена возможность иметь склады и осуществлять уже оптовую торговлю. Создается свободный рынок спроса и предложения,

---

<sup>4</sup> Губин Е. П. Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография. // Юстицинформ. – 2019. – С. 121.

перемещения торговых объектов и распространение товаров по разным направлениям торговой деятельности.<sup>5</sup>

Девятнадцатый век характеризуется переводом капитала в производственную сферу, чему способствовало политическое регулирование бизнеса в зависимости от текущей социально-экономической ситуации в стране и финансовой заинтересованности со стороны государства.

Следующие годы активно стимулировали развитие предпринимательства. В 1800 году был принят Устав о банкротствах, который регламентировал учетную и бухгалтерскую деятельность предпринимателей того времени. Впервые была определена форма ведения учетных записей.<sup>6</sup>

Дальнейший шаг – Указ 1818 года, позволявший крестьянам создавать производство: фабрики и заводы. В 1835 году принят Свод законов Российской Империи, в это же время мануфактуры превращаются в фабрики с использованием машин – происходит промышленная революция. Однако для дальнейшего стремительного развития необходима была отмена крепостного права, однако это произошло лишь через три десятка лет.

Очевидно, что скорость развития предпринимательства в XIX веке поразительна: с 1802 по 1881 г. число фабрик увеличилось в 13 раз, а численность работающих на них – более чем в 8 раз.<sup>7</sup> Изменяется структура отраслей предпринимательской деятельности: от традиционных для России отраслей (текстильной отрасли, переработки сельхоз продукции и т.д.) – как таковых индивидуальных направлений предпринимательства; лидерство переходит к машиностроению, металлообработке – более крупным, массовым организациям с высокими объемами производства.

---

<sup>5</sup> Занковский С. С. Проблемы развития и перспективы предпринимательского права в современных экономических условиях. // РГ-Пресс, 2018. С. 37.

<sup>6</sup> Никифоров О. А. История российского предпринимательства. 2-е изд., пер. и доп. : учебное пособие. // ЮРАЙТ. – 2018. – С. 178.

<sup>7</sup> Занковский С. С. Проблемы развития и перспективы предпринимательского права в современных экономических условиях. // РГ-Пресс. – 2018. – С. 44.

Естественно, что одновременно с развитием предпринимательского общества активно развивается и законодательство в данной сфере. Были учреждены следующие по направлениям деятельности уставы:

- ремесленный;
- торговый;
- биржевой
- о промышленности заводской и фабричной.

В 1895 году выходит Положение об учреждении мелкого кредита, предусматривающего создание ссудно-сберегательных и кредитных товариществ, банков и касс, которые, несомненно, играют важную роль в финансовом развитии предпринимательства. Возможность получения займа/кредита в процессе становления предпринимателя как хозяйствующей единицы дает возможность субъекту предпринимательской деятельности планировать свою работу хотя бы на краткосрочную перспективу. Для более-менее крупных организаций данная возможность помогает обновить производственные мощности без «выдергивания» разовых крупных сумм из оборота.

К концу 19 века в предпринимательском праве наконец формируется понятие «юридическое лицо».<sup>8</sup>

В экономической литературе десятилетие с 1907 по 1917 годы называется «русским чудом». Это период разрушения общин, создания Крестьянского банка, где индивидуальные предприниматели - самостоятельные крестьяне-фермеры – могут получить ссуду под низкую процентную ставку. Крестьянские хозяйства требуют больших объемов продукции промышленного производства, что обусловило и промышленный подъем в стране. Это сыграло свою роль в части увеличения количества субъектов предпринимательской деятельности, повышению количества занятых в предпринимательской деятельности лиц.

---

<sup>8</sup> Предпринимательское право: современный взгляд. Монография / МГУ имени М. В. Ломоносова ; под ред. Т. М. Токмурзина. // Юстицинформ. – 2019. – С. 178.

Во второй половине XIX века в стране начинается активное развитие банковского дела. В России на тот момент существовала система контроля над денежным обращением и банками со стороны правительства, что сильно ограничила сферу осуществления незаконных операций. Начинается проработка законодательной базы с целью защиты предпринимательства со стороны государства, а не с точки зрения обогащения.

Как показывает опыт, государственные механизмы защиты прав напрямую зависят от государственной поддержки или, наоборот, от ограничения ведения хозяйственной деятельности, притеснения субъектов предпринимательства. Показательными являлись 90-е годы двадцатого века, когда создавались нормативные правовые акты под отдельные категории предпринимателей; зачастую даже под отдельных лиц. Ответственность за нарушение законодательства присутствовала лишь на бумаге, в законах, оправдывая принцип «законы написаны для того, чтоб их нарушать».

В довольно противоречивом законодательстве того времени присутствует общее – баланс интересов сторон. Одновременно с развитием государственного протекционизма, параллельным развитием предпринимательства становилась и его самозащита через бизнес-организации.

Одним из таких направлений самозащиты стало создание системы представительных сообществ, объединявших деловых людей. Во второй половине XIX века появляются союзы предпринимателей в разных отраслях деятельности. Ближе к концу XIX века постепенно появляются общества заводчиков и фабрикантов. С течением времени представители предпринимательского сообщества все активнее настаивали на внедрение в стране общей структуры представления интересов делового сообщества, по аналогии с Торгово-промышленными палатами в других странах. К концу 1905 года с учетом роста нестабильности собравшаяся в Санкт-Петербурге группа из числа предпринимательского сообщества представила

необходимость созыва Всероссийского съезда представителей промышленности и торговли, заявив таким образом о создании более глобальной организации в сфере защиты прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности.<sup>9</sup>

Для еще неокрепшего института предпринимательской деятельности политический кризис 1914 года стал серьезным ударом, для выхода из которого потребовался бы не один год. Судя по практике других стран, это могло бы привести к «толчку» новой эры предпринимательства, резкому и быстрому восстановлению старого и поиску новых путей развития. Но дальнейшие исторические события надолго затормозили осуществление предпринимательской деятельности в стране и, очевидно, что в дальнейшем даже привели к серьезной регрессии института предпринимательства в России.

Революция 1917 года привела к разлому не только в политическом плане страны, но и в части экономического направления деятельности. Рыночные методы сменились жесткой централизацией управления, внедрение государством плановых методов развития, национализация частной собственности и земли – все это сделало предпринимательство невозможным.

Практически полностью уничтожены товарно-денежные способы отношений и торговля в общем понимании этого слова. В стране оперативно появился «черный рынок» - единственный способ обмена различных вещей на продукты питания. В данное время стремительно получил развитие механизм «бартера» - обмена продуктов, услуг, предоставляющих одним хозяйствующим субъектом, на продукты и услугу другого хозяйствующего субъекта с целью получения двухсторонней выгоды сторон обменах.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Предпринимательское право: современный взгляд. Монография / МГУ имени М. В. Ломоносова ; под ред. Т. М. Токмурзина. // Юстицинформ. – 2019. – С. 368.

<sup>10</sup> Стожко Д. К., Стожко К. П. К вопросу о построении рыночной экономики в России: исторические альтернативы (к 130-летию со дня рождения Н.И. Бухарина) // Вестник Нижневартковского государственного университета. – 2018. – № 4. – С. 43.

Такая ситуация не могла не привести к хозяйственной разрухе страны, характеризующейся массовыми забастовками рабочих и крестьянскими восстаниями. Бунты различных слоев общества привели к необходимости проведения срочной административной реформы, которая получила название «новой экономической политики» (далее - НЭП).

Одним из основных плюсов НЭПа стало ослабление давления в торговле того времени (до 50 % от общего объема) и предоставило относительную свободу (83,4%) частному капиталу в сфере розничной торговли.<sup>11</sup>

Относительная свобода возможности осуществления предпринимательской деятельности в этот период времени была закреплена в отдельных нормативно-правовых актах.

Главные слова – «относительная свобода». Несмотря на некоторое нормативное закрепление возможности осуществления торговли, рынок предпринимательства был закрыт для выхода на него новых хозяйствующих субъектов. Субъекты предпринимательской деятельности, осуществляющие деятельность и ранее, с трудом оставались на плаву в это сложное для предпринимательства время.

И только в начале 90-х годов Россия возрождает рыночные отношения в чистом виде. Правовой основой регулирования вновь появившейся предпринимательской деятельности стали следующие нормативные правовые акты Российской Федерации:

- «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 года;<sup>12</sup>

- «О регистрационном сборе с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и порядке их регистрации» от 7 декабря 1991 года;<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Чумаков В. Ю. Удивительная история русского предпринимательства. // ЭНАС-КНИГА. – 2017. – С. 109.

<sup>12</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

- «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990 года.<sup>14</sup>

Принятие данных нормативных правовых актов показывает интерес правительства России к цивилизованным рыночным отношениям, беря пример со стран Запада. Возрождение предпринимательства невозможно без создания соответствующих времени условий. Формирование условий развития должно происходить поэтапно, постепенно расширяя нормативно-правовую базу Российской Федерации. Основное условие развития – глобальный пересмотр отношений в сфере собственности.

Положительное влияние государственной политики конца прошлого столетия хорошо отражают статистические показатели, размещенные на сайте Федеральной службы государственной статистики. Например, показатель «среднегодовая численность занятых в экономике в организациях негосударственных форм собственности (без муниципальной) и в индивидуальном секторе» отражает наличие существенного интереса со стороны граждан и необходимость создания условий для развития института предпринимательства в России:

- в 1985 году данный показатель составлял всего 6,7 млн. человек;
- в 1990 году, после принятия начальной нормативной правовой базы, данный показатель возрос до 13,1 млн. человек (увеличившись практически в 2 раза);
- в 1995 году 38,5 млн. человек – рост составил 294 % по отношению к 1990 году.

Оборот розничной торговли также отражает наличие спроса в свободной торговле. По состоянию на 1970 год оборот составлял лишь 79 млрд. рублей (по старым ценам), в 1985 году – лишь 169 млрд. рублей (по старым ценам). В 1990 году оборот возрос до 253 млрд. рублей (по старым ценам), а в 1995 году оборот составил 512 026 млрд. рублей, что составляет

---

<sup>13</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 360.

<sup>14</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

84 990,5 %. Это порядка 15 000 % роста с каждым годом за пятилетний период – прямое доказательство давно назревшей необходимости предоставления возможности осуществления предпринимательской деятельности. К 2000 году оборот розничной торговли также показывает невероятный рост – до 2 349 415 млн. рублей (по новым ценам). В дальнейшем рост оборота не показывает столь ошеломительных изменений, но, в то же время, данный показатель постоянно растет.

Также информативен статистический показатель «платные услуги населению». До 1990 года он просто не рассматривался в связи с отсутствием предоставления платных услуг субъектами предпринимательской деятельности. В 1990 году данный показатель составил лишь 44 млрд. рублей (по старым ценам). Зато в 1995 году мы опять видим невероятный рост – 256 916 % по отношению к 1990 году (113 043 млрд. рублей по старым ценам). К 2000 году данный показатель составляет 602 745 млн. рублей по новым ценам – рост более чем на 500 % по отношению к 1995 году.<sup>15</sup>

Сегодня стабильная экономика, в том числе в части развития предпринимательской активности, является приоритетным для государственного регулирования. Особое внимание уделяется малому и среднему бизнесу. Это подтверждается и утверждением национальных проектов развития экономики. Одним из таких проектов в рамках 204 Указа Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» является «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

Данные меры направлены в дополнение к уже существующим:

- создание корпораций, целью которых является помощь бизнесу;
- выделение бюджетных средств на финансовую поддержку предпринимательства;

---

<sup>15</sup> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики <https://www.gks.ru/>



- внедрение дистанционных бесплатных обучающих технологий (онлайн-сервис «Мой Бизнес»);

- создание МСП Банка для кредитного обеспечения субъектов малого и среднего бизнеса (по льготным ставкам) и другие.

Предпринимательство - самостоятельная инициативная хозяйственная деятельность, осуществляемая исключительно на свой риск. Это означает, что предприниматель при осуществлении деятельности может сталкиваться с огромным количеством непредвиденных моментов, различными сложностями и административными барьерами. Основным фактором возникновения подобных проблем является незнание тонкостей предпринимательского права в России самими субъектами предпринимательской деятельности. Вследствие чего действующая политика государства направлена на помощь субъектам предпринимательской деятельности и на защиту их прав с учетом имеющихся проблем и мнения предпринимательского сообщества.

На данный момент бизнес может существовать лишь в тесном взаимодействии с органами государственной власти. Данные отношения начинаются с момента регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя и продолжается до окончания деятельности хозяйствующим субъектом.

Институт правовых способов защиты интересов и прав представителей предпринимательского сообщества является неотъемлемой частью правового режима предпринимательства, устанавливаемый действующей Конституцией РФ, Гражданским кодексом и иными законодательными актами РФ. Кроме того, различные способы защиты прав предпринимателей входят и в отдельные институты, нормы которых регулируют отношения в сфере предпринимательской деятельности.

Анализ исторической литературы позволяет сделать вывод, что появление предпринимательства как социального института является

неотъемлемой частью развития гражданского общества, развитие которого невозможно без грамотного государственного регулирования с учетом потребностей бизнеса. Этим обосновывается создание дополнительных механизмов для учета мнений предпринимательского сообщества, охраны прав бизнеса и разработка и внедрение новых государственных институтов поддержки.

## **1.2. Становление института Уполномоченного по защите прав предпринимателей**

Преамбула Конституции РФ закрепляет стремление обеспечить благополучие и процветание России.<sup>16</sup> Развитие любого государства возможно только в случае создания и поддержания сильной и конкурентоспособной экономики государства. Сегодня одной из целей Стратегии развития России называется развитие частного сектора экономики – малого и среднего предпринимательства. Это невозможно сделать без создания дополнительных инструментов, направленных на развитие бизнеса и поддержание жизнедеятельности уже действующих субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Одним из таких инструментов является введение в 2012 году должности Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

«Необходимость создания данного института была обусловлена тем, что нередко субъекты предпринимательской деятельности не в силах самостоятельно разрешить проблемы, связанные с нарушением их прав и законных интересов, особенно в тех случаях, когда имеют место административные барьеры, бюрократическое давление, коррупционные

---

<sup>16</sup> Конституция Российской Федерации

проявления со стороны органов государственной власти и их должностных лиц...».

В соответствии с ч. 2 ст. 1 УПК РФ «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами...».<sup>17</sup>

Данным документом также закреплена возможность создания институтов по защите прав предпринимателей в каждом субъекте Российской Федерации. К началу 2016 года во всех субъектах Российской Федерации существует должность регионального Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Основанием создания института Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный) является Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». Необходимость разработки данного документа обусловлена отсутствием достаточного количества сил, знаний и опыта бизнеса для решения вопросов, связанных с нарушением их прав и законных интересов.

Наиболее заметны данные пробелы в знаниях предпринимателей в случаях, когда присутствуют:

- административные барьеры различного уровня;
- бюрократическое давление со стороны представителей властей федерального, регионального и муниципального уровней;
- избыточное количество мероприятий, связанных с контрольно-надзорной деятельностью;

---

<sup>17</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (часть первая) от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ

- наличие коррупциогенных факторов.

Правовой статус Уполномоченного, перечень полномочий, прав и обязанностей утверждены Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». Этот закон является основополагающим, регламентирующим все основные вопросы осуществления деятельности как федерального, так и региональных уполномоченных. Региональные законодательные акты разработаны с учетом основных положений федерального закона, закрепляя права и обязанности субъектов уполномоченных по защите прав предпринимателей.

Деятельность региональных бизнес-омбудсменов осуществляется строго в границах территории «своего» субъекта Российской Федерации. Несмотря на то, что уполномоченные являются независимыми лицами в сфере государственного управления, между федеральным и региональными бизнес-омбудсменами есть прямая иерархическая связь: каждый региональный уполномоченный обязан ежегодно отчитываться Уполномоченному по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации. Кроме того, ежегодный доклад должен включать в себя не только фактическую оценку деятельности омбудсмена и ситуация на предпринимательском рынке, но и пути решения имеющихся проблем и варианты дальнейшего развития положительного предпринимательского климата в регионе.

Помимо прав уполномоченных, законодательно закреплено право предпринимателей направить жалобу на:

- решения или действия (бездействие) органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации;
- органов местного самоуправления;

- иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, нарушающие права и законные интересы предпринимателей.

Запрещается одновременное направление одинаковых по существу жалоб разным региональным уполномоченным – в таком случае обращение будет оставлено без рассмотрения и будет возвращено заявителю.

Детальный порядок рассмотрения обращений бизнеса региональными уполномоченными определяется законами субъектов.<sup>18</sup>

Права региональных уполномоченных при рассмотрении жалоб практически полностью дублируют права федерального Уполномоченного. Подробное регулирование деятельности регионального уполномоченного определяется каждым регионом самостоятельно с учетом требований федерального закона.

Институт уполномоченных представляет собой структуру, способную «побудить предпринимателя занимать активную позицию в отстаивании своих нарушенных прав на базе доверительного общения с представителем бизнес-сообщества во власти».<sup>19</sup>

Дополнительным механизмом для создания продуктивного диалога между властью и бизнесом в России является институт оценки регулирующего воздействия, участниками которого должны быть как заинтересованные лица из числа предпринимателей, так и бизнес-омбудсмены.

Оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ) является распространенным эффективным механизмом для контроля административных барьеров для бизнеса. Подходы экономической оценки принимаемых управленческих решений в крупнейших странах Запада были

---

<sup>18</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»

<sup>19</sup> Абакумова Е. Б. Независимость уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации как условие развития предпринимательства // Актуальные проблемы экономики и права. - № 2 - том 12. - 2018. - С. 430.

начаты в 70-е годы XX века. За несколько десятилетий данный механизм зарекомендовал себя как один из перспективных с точки зрения принятия всесторонне взвешенного государственного управления. Внедрение ОРВ в России началось в рамках реализации административной реформы 2006–2010 годов.

В 2010 году в полномочия Министерства экономического развития Российской Федерации выделена сфера проведения ОРВ и создано отдельное структурное подразделение. В этот же период начинается работа по разработке нормативно-правовой базы для регламентирования этапов проведения процедуры оценки.<sup>20</sup>

Таким образом, 2010 год ознаменовался созданием института «умного» регулирования, новыми подходами к стимулированию развития предпринимательской деятельности и оценке обоснованности принятия нормативных правовых актов.

ОРВ быстро зарекомендовала свою эффективность в предотвращении избыточных требований и вызванных ими издержек предпринимательского сообщества и бюджетов всех уровней, а также получила широкую поддержку бизнес-сообщества.

Механизм проведения публичных консультаций как о начале предлагаемого правового регулирования, так и по проектам нормативных правовых актов, позволила не только более эффективно выявлять возможные положительные и отрицательные стороны предлагаемого правового регулирования, но и создать дополнительную возможность прямого диалога между бизнесом и властью.

Дополнительно для привлечения более широкого круга заинтересованных лиц к ОРВ, был утвержден Консультативный совет по оценке регулирующего воздействия при Минэкономразвития России (далее –

---

<sup>20</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

Совет)<sup>21</sup>, задачи которого является подготовка предложений и рассмотрение вопросов по приоритетным направлениям развития ОРВ.

Председателем Совета является Министр экономического развития Российской Федерации, а в состав вошли представители Совета Федерации, руководители профильных федеральных органов власти, лица из числа организаций, представляющих интересы бизнеса, экспертных организаций и т.д.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» утвержден новый порядок проведения ОРВ, существенным нововведением стало расширение предметной области оценки в рамках реализации Указа Президента № 601<sup>22</sup>, в соответствии с которым также предстояло внедрение и развитие института ОРВ на региональном и местном уровнях власти.

При этом сам порядок проведения ОРВ на региональном уровне «устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, методическое обеспечение деятельности по проведению ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов осуществляется Минэкономразвития России».

Обязательность проведения ОРВ на региональном уровне стало одним из ряда мероприятий, направленных на развитие инвестиционного климата и повышение активности бизнеса в регионах.

---

<sup>21</sup> Приказ Минэкономразвития России от 30 сентября 2011 г. № 534 «Об образовании Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия при Министерстве экономического развития Российской Федерации»

<sup>22</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

К середине 2014 года большинство субъектов определили уполномоченный по проведению ОРВ орган (76 субъектов), приняли нормативные правовые акты, устанавливающие порядок проведения ОРВ (75 субъектов), готовили экспертные заключения об ОРВ (50 субъектов).

Несмотря на достаточно обширное правовое регулирование механизмов ОРВ, регионам оставлена возможность выбора более удобной системы проведения оценки для создания конструктивного взаимодействия с региональным предпринимательским сообществом.

Работоспособность ОРВ определяет качество регуляторной среды в регионе, что, в свою очередь, существенно сказывается на развитие предпринимательского и инвестиционного климата в субъекте, в связи с чем данная тема не теряет актуальность даже с учетом динамических изменений экономики.

Кроме того, управляя параметрами ОРВ, бизнес совместно с органами власти способны существенно влиять на эффективность процедуры ОРВ, уровень качества взаимодействия друг с другом, совместно создавая дополнительные условия развития экономики.

В связи с этим, данное направление работы на протяжении последних лет остается в числе приоритетных в деятельности Минэкономразвития России, что обеспечивает его постоянное развитие и своевременную актуализацию.

Таким образом, необходимо сделать вывод, что единовременное создание нескольких институтов поддержки бизнеса говорит о необходимости внедрения дополнительных условий для развития предпринимательства и назревших проблемах защиты прав бизнеса. В то же время подконтрольность института региональных уполномоченных федеральному говорит о нежелании со стороны государства сделать уполномоченных предельно независимым механизмом представления



интересов бизнеса, что противоречит изначальному предназначению данного института.

Защита прав бизнеса должна осуществляться на единых началах и двухуровневая система института уполномоченных вполне логична. Но данная система должна быть направлена не на укрепление вертикали власти, а на координации деятельности региональных и федерального уполномоченного и усиление деятельности данного института. Необходимо сделать общение власти и представителей предпринимательского сообщества более прозрачным и открытым, а в сфере деятельности уполномоченных – повысить степень реальной независимости.

## **Глава 2. Внедрение института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе**

### **2.1. Нормативно-правовое регулирование деятельности**

#### **Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе**

В соответствии с «майским» Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 для улучшения условий ведения предпринимательской деятельности в нашей стране началось создание института уполномоченных по защите прав предпринимателей на федеральном и региональном уровнях.

Федеральным законом от 07 мая 2013 года № 78-ФЗ «Об Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (пунктом 3 статьи 9) было определено, что правовое положение, основные задачи и компетенция уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

4 июля 2013 года Собранием депутатов Ненецкого автономного округа был принят закон Ненецкого автономного округа № 67-оз «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе».<sup>23</sup>

Письмом от 01.07.2013 Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Б. Ю. Титов, в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Федерального закона от 07 мая 2013 года № 78-ФЗ «Об Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», с учетом принятия закона Ненецкого автономного округа от 15.07.2013 № 67-оз произвел представление кандидатуры В.Ю. Чупрова для

---

<sup>23</sup> Закон Ненецкого автономного округа от 15.07.2013 № 67-оз «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе»

назначения на должность регионального Уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Распоряжением губернатора Ненецкого автономного округа от 21.08.2013 № 453-рг/к впервые было произведено назначение на государственную должность Ненецкого автономного округа Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе.

До официального назначения на государственную должность В.Ю. Чупров осуществлял указанные полномочия на общественных началах, в соответствии с делегированием этих функций Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титовым (письмо от 14.02.2013 г.).

Цели и задачи, стоящие перед региональным Уполномоченным, аналогичны установленным для Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Федеральным законом № 78-ФЗ от 07.05.2013 и ограничены лишь территорией субъекта РФ. Вместе с тем, в дополнение к задачам, установленным статьёй 2 Федерального закона, Уполномоченному в регионе необходимо в своей деятельности ориентироваться на достижение дополнительных задач, а именно:

- содействие в части восстановления нарушенных прав, законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- подготовка предложений, представление замечаний, направленных на совершенствование системы обеспечения, защиты прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- организация правового, информационного просвещения субъектов предпринимательской деятельности по вопросам их прав и законных интересов, способов, форм и вариантов их защиты.

Для осуществления поставленных перед Уполномоченным задач определена его компетенция, в рамках которой он и действует.<sup>24</sup> Также с точки зрения правового регулирования деятельности Уполномоченного в субъекте РФ можно отметить следующие нормативные правовые акты.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 года № 415 утверждены Правила формирования и ведения единого реестра проверок. В соответствии с п. 24 вышеуказанных правил Уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации имеет доступ к информации, содержащейся в едином реестре проверок, в отношении проверок, проводимых на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Законами округа от 15.06.2015 № 84-оз, от 25.12.2015 № 174-оз, от 25.12.2015 № 172-оз вносились изменения в окружное законодательство, связанные со статусом Уполномоченного как лица, замещающего государственную должность Ненецкого автономного округа, а также в связи с изменением механизма обеспечения его деятельности, для обеспечения возможности реализации поставленных перед омбудсменом задач.

Среди задач, обозначенных для деятельности региональных бизнес-омбудсменов в 2017 году Уполномоченным при Президенте Российской Федерации Б. Ю. Титовым, были определены: реализация в регионе предложений по улучшению правового положения субъектов предпринимательской деятельности, содержащихся в ежегодном докладе за предыдущий период; развитие практики защиты субъектов предпринимательской деятельности при проведении проверок; реализация судебных полномочий.

В соответствии с законодательством институт регионального уполномоченного по защите прав предпринимателей – это система, которая опирается в определенной степени на инициативу самого бизнес-сообщества.

---

<sup>24</sup> Приказ Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей от 24.04.2013 № 2

Среди таких инструментов: общественные представители (помощники) Уполномоченного в муниципалитетах, Общественная приемная Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в регионе, помощь экспертов на условиях PROBONO («ради общественного блага»). Предусмотренная законодательством возможность формирования структур общественного содействия Уполномоченному должна опираться на доступные организационные и материально-технические ресурсы. В 2015 году Уполномоченному удалось решить многочисленные вопросы, связанные с вовлечением предпринимателей в работу по направлениям деятельности бизнес-омбудсмена, такие как:

- организация неформальных встреч, где бизнес представлял свои проблемы, сложности при осуществлении деятельности, а омбудсмен предлагал варианты решения и пути развития;

- создание положительного образа Уполномоченного, как независимого лица между органами власти и предпринимательским сообществом;

- участие в заседаниях общественных советов, Координационного совета по развитию предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Ненецкого автономного округа в качестве представителей бизнеса и т.д.

Кроме того, в данный период подготовлена необходимая нормативная база, а в 2016 году полностью завершилось формирование структуры деятельности бизнес-омбудсмена Ненецкого автономного округа.

Наиболее весомые инструменты для всестороннего понимания ситуации в регионе следующие.

#### 1. Общественный экспертный совет.

Согласно статье 10 закона НАО об Уполномоченном<sup>25</sup> при институте Уполномоченного может создаваться и функционировать Общественный экспертный совет, который действует на общественных началах; состоит из

---

<sup>25</sup> Закон Ненецкого автономного округа от 15.07.2013 № 67-оз «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе»

лиц, обладающих достаточными познаниями в сфере осуществления предпринимательской деятельности, в области прав и законных интересов субъектов бизнеса. Положение об Общественном экспертном совете, его количественный и персональный состав утверждаются Уполномоченным.

Общественный экспертный совет является постоянно действующим консультативным органом при Уполномоченном, который создается для обеспечения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Совет является организационной формой взаимодействия между общественными организациями Ненецкого автономного округа и бизнес-омбудсменом.

Экспертный совет также координирует деятельность общественных представителей бизнес-омбудсмента, занимается просвещением предпринимателей по вопросам принадлежащих им прав и способов их защиты на территории Ненецкого автономного округа.

Первые заседания общественного совета прошли в 2018 году. Темой советов стали налоговые режимы для субъектов предпринимательской деятельности. Особое внимание уделено единому налогу на вмененный доход (ЕНВД), ставка которого в сельских населенных пунктах Ненецкого автономного округа была выше, чем в г. Нарьян-Мар.

По итогу проведения заседаний совета Администрации муниципального образования «Муниципальный район «Заполярный район» было настоятельно рекомендовано установить пониженную ставку ЕНВД. Решением Совета Заполярного района от 28.03.2018 № 377-р с 01.07.2018 понижена ставка ЕНВД в размере 7,5% для налогоплательщиков, осуществляющих все виды предпринимательской деятельности в сфере бытовых услуг. Таким образом, предпринимателям, осуществляющим деятельность за пределами г. Нарьян-Мар, были созданы равные конкурентные условия.

## 2. Общественные помощники (представители).

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и ст. 9 закона Ненецкого автономного округа № 67-оз «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе» «для оказания содействия в осуществлении полномочий Уполномоченный вправе назначать общественных помощников, которые осуществляют свою деятельность на общественных началах». Порядок взаимодействия с общественными помощниками утверждается самим Уполномоченным.

Общественные помощники Уполномоченного действуют на общественных началах и выбираются из числа наиболее активных предпринимателей муниципальных образований Ненецкого автономного округа с учетом мнения предпринимательского сообщества и органов местного самоуправления.

С учетом сложившегося в Ненецком автономном округе административно-территориального устройства (МО «Городской округ «Город Нарьян-Мар» и МО «Муниципальный район «Заполярный район»), Уполномоченным подобраны и в настоящее время согласовываются кандидатуры для назначения общественными помощниками (по территориальному принципу).

Общественные помощники Уполномоченного по направлениям деятельности (по отраслям) в сфере защиты прав предпринимателей в настоящее время фактически действуют по пяти направлениям предпринимательства:

- торговля;
- транспорт;
- строительство;
- образование;
- социальное предпринимательство.

3. **Общественная приёмная Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в субъекте РФ.**

Общественные приемные Уполномоченного в регионах создаются с целью защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства, для содействия Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей/Уполномоченному по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации в осуществлении контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательства, ликвидации нарушений прав предпринимателей, содействия улучшению делового климата.

Фактически **Общественная приемная** института Уполномоченного в субъекте РФ является экспертно-аналитическим и консультационным элементом института Уполномоченных.

Создание **Общественных приемных** предусмотрено частью 5 статьи 7 Федерального закона от 07.05.2013 №78-ФЗ «Об Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», о необходимости формирования сети **Общественных приемных** Уполномоченного в субъектах Российской Федерации давалось Поручение Президента РФ (п. 6, подп. «к») Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета 27 декабря 2012 года).

Создание **Общественной приемной** Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе затруднено в связи с отсутствием в бизнес-инкубаторе и других организаций, относимых к инфраструктуре поддержки субъектов МСП, и дефицитом необходимых помещений, удовлетворяющих минимальным требованиям, в частности, нормам СНиП 31-05-2003 «Общественные здания административного назначения». Наиболее целесообразным и эффективным решением указанной проблемы будет функционирование **Общественной приемной** на базе АО «Центр развития



бизнеса Ненецкого автономного округа». Создание общественной приемной планируется к концу 2019 года.

4. Взаимодействие регионального уполномоченного с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его Аппаратом.

В целях создания механизма эффективного взаимодействия региональных Уполномоченных и федерального Уполномоченного, Аппарата Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также создание и сопровождение организационно-методического обеспечения деятельности института Уполномоченных в регионах страны, в структуре Аппарата Уполномоченного при Президенте Российской Федерации сформировано отдельное структурное подразделение: Департамент по работе с региональными уполномоченными.

В соответствии с внутренним регламентом института Уполномоченных ежемесячно в Аппарат Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей передаются отчеты «Профиль региона», которые позволяют в оперативном режиме предоставлять информацию по основным показателям деятельности института Уполномоченного в Ненецком автономном округе.

Организация взаимодействия Уполномоченного с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями предпринимателей является необходимым условием результативной работы института Уполномоченного.

При этом работа строится не только на предусмотренных законом полномочиях и компетенциях Уполномоченного, но и на взаимодействии, основанном на общих задачах.

В целях повышения результативности взаимодействия с органами государственной власти по обеспечению гарантий защиты прав и интересов

представителей предпринимательского сообщества Уполномоченным на протяжении последних лет было подписано восемь соглашений о взаимодействии и сотрудничестве со следующими органами государственной власти:

- Прокуратурой Ненецкого автономного округа;
- Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ненецкому автономному округу;
- Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ненецкому автономному округу;
- Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ненецкому автономному округу;
- Главным управлением МЧС России по Ненецкому автономному округу;
- Отделом Федеральной службы судебных приставов по Ненецкому автономному округу;
- Общественной палатой Ненецкого автономного округа;
- Управлением имущественных и земельных отношений Ненецкого автономного округа.

В рамках подписанных соглашений предусмотрено: рассмотрение обращений субъектов предпринимательской деятельности о нарушениях их прав и законных интересов, принятие мер по устранению выявляемых нарушений и восстановлению нарушенных прав предпринимателей; работа по совершенствованию действующих нормативно-правовых актов с целью снижения административных барьеров; проведение совместных мероприятий, круглых столов, конференций, совещаний, направленных на укрепление законности и правопорядка в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности в Ненецком автономном округе.

Заключенные соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Республике Коми и

Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Архангельской области в определенной степени позволяют Уполномоченному в рамках межрегионального взаимодействия получить практическую пользу и помощь. Соглашения предусматривают, например, следующие актуальные формы взаимодействия:

- анализ практики участия в судебных заседаниях в Арбитражном суде при рассмотрении дел в отношении предпринимателей и с их участием в порядке, предусмотренном действующим процессуальным законодательством;

- сотрудничество по вопросам участия в правотворческой деятельности в целях совершенствования законодательства, направленного на устранение, соблюдение и реализацию прав, гарантий прав субъектов предпринимательской деятельности, приведения его в соответствие с общепризнанными нормами международного права;

- сотрудничество по вопросам развития института медиации и оказания безвозмездной экспертной правовой помощи (pro bono), позволяющее привлекать экспертов, работающих на условиях pro bono, для анализа поступивших обращений из другого субъекта Российской Федерации-Стороны подписанного соглашения.

В рамках этого сотрудничества с помощью коллег из Республики Коми и Архангельской области за период 2015 - 2018 годов удалось получить 12 Экспертных заключений на условиях pro bono publico экспертными организациями соседних регионов. Оказание профессиональной и безвозмездной юридической помощи по системе «pro bono» является важным элементом института уполномоченных в России, внедрение которого началось в 2014 году и активно продолжается в настоящее время.

Следует констатировать, что в Ненецком автономном округе из-за неразвитости рынка оказания правовых услуг вне государственных структур, данная работа требует определенных усилий и готовности самих экспертов

выполнять такую работу. Таким образом, в 2019 году Уполномоченным не было заключено Соглашений о безвозмездной экспертной правовой помощи с такими организациями, работающими в нашем регионе.

Несмотря на имеющееся на федеральном уровне соглашение о сотрудничестве института Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и Федеральной палаты адвокатов РФ, которое предусматривает взаимодействие сторон и организацию совместной деятельности в сфере правоприменения и системного решения проблем предпринимателей по их обращениям, поступающим в адрес Уполномоченных по защите прав предпринимателей, несмотря на имеющуюся практику аналогичных соглашений между региональными уполномоченными и соответствующими адвокатскими палатами субъектов РФ, с Адвокатской палатой Ненецкого автономного округа о соответствующее Соглашение не заключено.

Рассматриваются до настоящего времени и предложения Уполномоченного по оказанию помощи на условиях «pro bono», адресованные региональному отделению Ассоциации юристов России.

Деятельность координационных (совещательных) органов в сфере предпринимательства и инвестиционной деятельности при органах государственной власти Ненецкого автономного округа, при органах местного самоуправления – это один из действенных механизмов привлечения представителей предпринимательского сообщества к разработке и реализации государственной политики в области поддержки малого и среднего бизнеса. Создание таких органов предусмотрено Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Большой потенциал этих координационных (совещательных) органов в сфере предпринимательства и инвестиционной деятельности до настоящего времени остается недостаточно реализованным в регионе.

В 2017 году Координационный совет по развитию инвестиционной и предпринимательской деятельности на территории Ненецкого автономного округа собирался всего на 4 заседания, хотя Положение о Координационном совете, утвержденное постановлением губернатора Ненецкого автономного округа [60], устанавливает периодичность: не реже одного раза в два месяца. В 2018 году ситуация повторилась. По состоянию на 11 ноября 2019 года, проведено 3 заседания Координационного совета. Проведение остальных заседаний до конца текущего года вызывает сомнения – следовательно, в очередной раз положения вышеуказанного постановления губернатора исполнены не будут.

Участие Уполномоченного в обеспечении соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления также реализуется посредством участия в межведомственных рабочих группах, проводимых на регулярной основе.

Наиболее острые проблемы осуществления предпринимательской деятельности и защиты прав предпринимателей обсуждаются в рамках Общественного совета по защите прав малого и среднего бизнеса при Прокуратуре Ненецкого автономного округа, а также на межведомственной рабочей группе при Прокуратуре округа.

В отчетном периоде вопросами, поставленными для обсуждения и выработки предложений (рекомендаций), стали: состояние законности в сфере соблюдения прав предпринимателей при участии в государственных и муниципальных закупках, своевременность расчетов с предпринимателями по государственным и муниципальным закупкам, обеспечение благоприятного инвестиционного климата, снижения административного давления со стороны органов власти, соблюдения законности при проведении проверок

Учитывая, что защита прав предпринимателей является приоритетным направлением деятельности также и для органов прокуратуры, в ходе указанных форм взаимодействия обсуждались доводы отдельных обращений предпринимателей, вопросы обеспечения своевременности и полноты мер прокурорского реагирования в случаях выявления фактов нарушения прав предпринимателей, давалась оценка экономическому климату в автономном округе, определены дополнительные меры, направленные на повышение эффективности сотрудничества в целях защиты законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Уполномоченный принимает участие в рабочих группах по определенной тематике, а также, в случае необходимости, сообщает о выявленных системных проблемах, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности.

Особое место во взаимодействии бизнес-омбудсмена и Прокуратуры округа отведено анализу исполнения органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также – реализации требований Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» на территории региона.

В целом необходимо сделать вывод о достаточно активном вовлечении бизнес-омбудсмена в деятельность органов государственной власти и общественных институтов, в то же время, неисполнение сроков проведения общественных мероприятий и формальный подход к их организации существенно снижают возможность представления Уполномоченным интересов бизнес-сообщества. Для недопущения создания ограничений для участия Уполномоченного и представителей бизнеса в действующих общественных институтах, целесообразно усилить контроль за обязательностью проведения органами власти заседаний общественных

советов в целях исполнения их изначального предназначения и исключения формального подхода к их организации.

## **2.2. Анализ деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе**

2013 год ознаменовался «рождением» института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе. За 4 месяца с момента создания института до окончания отчетного периода в адрес Уполномоченного поступило 50 обращений от субъектов малого и среднего предпринимательства.

Небольшой отчетный период не позволяет выявить характер наиболее частых обращений, число обращений по одной локальной проблеме – не более двух-трех (например, нестационарная торговля, стоимость арендной платы за землю, вопросы получения мер государственной поддержки субъектами малого и среднего предпринимательства). Однако отличительной особенностью можно назвать то, что не было ни одного обращения, связанного с уголовно-правовой сферой (незаконный захват или требование передачи бизнеса, незаконное уголовное преследование и т.д.).

Все обращения касаются неправильного, по мнению заявителей, правоприменения в других отраслях законодательства, либо жалоб на действия должностных лиц, наделенных публичными полномочиями.

В целом за отчетный период по субъектам Российской Федерации, входящим в состав Северо-Западного федерального округа, к региональным уполномоченным поступило 837 обращений, в том числе 35 обращений, связанных с незаконным уголовным преследованием.

Несмотря на небольшой период работы в 2013 год и ряд организационных сложностей, при оценке эффективности региональных Уполномоченных, Ненецкий автономный округ попал на 53 позицию

рейтинга из 76 регионов, где на отчетную дату были назначены региональные Уполномоченные.

За отчетный период 2014 года Уполномоченному поступило 224 обращения, подлежащих принятию и рассмотрению в соответствии с установленными порядками, в том числе:

43 - обращения, признанных жалобами субъектов предпринимательской деятельности (обращение, в котором содержится жалоба на решения, действия или бездействие органов государственной власти, местного самоуправления и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, которыми нарушены права и законные интересы заявителей на территории Ненецкого автономного округа); в том числе 1 жалоба СПД, местом нахождения которого является г. Москва, перенаправленная Уполномоченному для принятия и рассмотрения Аппаратом Уполномоченного при Президенте РФ;

23 - предложения (рекомендации) субъектов предпринимательской деятельности об изменении действующего законодательства РФ, по совершенствованию законов и иных нормативно-правовых актов;

29 - заявления (обращения субъектов предпринимательства о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушениях и недостатках работы в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц);

31 - обращения по вопросам, находящимся вне компетенции Уполномоченного, определенной законодательством, и которые не могли быть рассмотрены Уполномоченным в соответствии с установленными процедурами;



98 - обращения, содержащие просьбу о разъяснении вопросов, касающихся прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере предпринимательской деятельности, в том числе, предусмотренных законодательством форм и способов защиты данных прав и законных интересов, при отсутствии доводов об их фактическом нарушении.

Уполномоченный на протяжении 2014 года вел большую работу по разъяснению законодательства, по выбору способов и форм осуществления прав и законных интересов представителями бизнеса, механизмов защиты эти прав. Увеличение числа таких обращений в 2014 году Уполномоченный связывает с максимальной доступностью такой помощи (отсутствие установленных графиков приема Уполномоченным посетителей), большей (в сравнении с 2013 годом) информированностью предпринимателей об институте Уполномоченного и его полномочиях, а также с тем, что опорно-информационный пункт при Администрации МО «Муниципальный район «Заполярный район», который также мог консультировать предпринимателей, в 2014 году фактически не работал, за исключением периода с 01.08.2014 по 31.12.2014 года.

ПО данным Администрации МО «Муниципальный район «Заполярный район», «в связи с малым количеством обращений субъектов МСП в информационно-опорный пункт поддержки предпринимательства и сокращением бюджета муниципального района принято решение о его закрытии с 01.01.2015 года».

Необходимо отметить, что в указанное число обращений не включены случаи, когда заявитель перенаправлялся к Уполномоченному Аппаратом администрации Ненецкого автономного округа по результатам личного приема граждан губернатором округа, а также по итогам анализа «горячей линии» (7 случаев).

Кроме этого, в число поступивших обращений не включаются устные обращения, в тех случаях, когда заявитель обратился за разъяснением,

консультацией или содействием по телефону, и впоследствии не заполнил соответствующий бланк (неформализованные обращения).

Кроме того, в это число не включается число жалоб, находящихся в работе на начало 2014 года, принятых к рассмотрению в предшествующем периоде. Таких «неотработанных» жалоб было 3.

Обращения по вопросам, находящимся вне компетенции Уполномоченного, определенной законом, которые не подлежат рассмотрению Уполномоченным в соответствии с установленными процедурами (31 обращение), составили 13,8% от общего числа принятых обращений.

Среди обращений, находящихся вне компетенции Уполномоченного, определенной законом, которые не подлежат рассмотрению Уполномоченным в соответствии с установленными процедурами (то есть с принятием предусмотренных мер реагирования) можно выделить:

9 - обращения лиц, не являющихся субъектами предпринимательской деятельности. При этом заявители обращались не за получением разъяснений, связанных с предпринимательской деятельностью, например, о порядке государственной регистрации в качестве субъекта предпринимательства. Лицам из категории «начинающий предприниматель», даже при отсутствии регистрации в качестве ИП или учредителя/руководителя юридического лица, помощь оказывалась;

3 - жалобы субъектов предпринимательства на решения, действия (бездействие) органов государственной власти, местного самоуправления, организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия и их должностных лиц, ошибочно полагавших, что нарушение произошло на территории Ненецкого автономного округа. Такие обращения перенаправлялись Уполномоченным того региона, где располагаются соответствующие органы, организации и должностные лица, для принятия жалобы и работы по ней;

19 - жалобы субъектов предпринимательства на решения, действия (бездействие) лиц, не являющихся органами государственной власти, местного самоуправления, организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия и их должностными лицами. Как правило, в ходе изучения представленных заявителем документов, Уполномоченный выяснял, что предполагаемое нарушение права допущено иными лицами, зачастую - контрагентами заявителя по хозяйственной деятельности.

Анализ 23 предложений субъектов предпринимательской деятельности об изменении действующего законодательства РФ, по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов позволил Уполномоченному признать целесообразность 7 предложений.

В общем числе обращений лишь 20% занимают обращения, которые признаются жалобами (с точки зрения их допустимости и компетенции Уполномоченного) субъектов предпринимательской деятельности на решения, действия или бездействие органов государственной власти, местного самоуправления и организаций, наделенных отдельными государственными или иными полномочиями, должностных лиц, принятые к рассмотрению за истекших отчетный период.

В зависимости от сферы правоотношений, из которых возник предмет спора, можно выделить жалобы, связанные с:

- процедурой предоставления права на размещение нестационарного торгового объекта (10 жалоб);
- предоставлением государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательства органами государственной власти, местного самоуправления и организациями, выполняющими отдельные государственные или иные публичные полномочия (8 жалоб);
- осуществлением органами государственной власти контрольно-надзорной деятельности, в том числе, принятием решений по результатам

проверок в порядке, предусмотренном Кодексом РФ об административных правонарушениях (7 жалоб);

- предоставлением и использованием земельных участков, в том числе, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также по плате за такое использование (5 жалобы);

- исполнением государственных и муниципальных контрактов (6 жалоб);

- предоставлением мер государственной поддержки в рамках государственных программ развития МСП (2 жалобы);

- иными действиями органов власти, органов местного самоуправления и уполномоченных организаций, которые заявитель считал незаконными (3 жалобы);

- бездействием органов государственной власти, органов местного самоуправления и уполномоченных организаций выразившемся, например, в непринятии мер или не рассмотрении заявлений (2 жалобы).

За отчетный период 2015 года Уполномоченному поступило 308 обращений, подлежащих принятию и рассмотрению в соответствии с установленными порядками.

По сравнению с аналогичным периодом прошлого года число обращений выросло на 84 случая или на 38% (в 2014 году общее число обращений – 224).

Из общего количества обращений 233 поступили устно, 75 – письменно. В целом, число обращений, которые сами заявители квалифицировали как жалобу, было гораздо больше 56, однако лишь 56 признаны допустимыми жалобами субъектов предпринимательской деятельности, то есть содержащими претензии к решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, местного самоуправления и организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных

лиц. Можно отметить следующее обстоятельство: имеются обращения, в которых предприниматели не совсем корректно используют предоставленные права, бывают порой сами не правы, допуская конфликтные ситуации в силу своей правовой неграмотности.

Уполномоченным на протяжении 2015 года велась большая работа по разъяснению законодательства, по выбору способов и форм осуществления прав и законных интересов представителями бизнеса, механизмов защиты эти прав.

Анализируя категории заявителей, обратившихся в адрес Уполномоченного, можно отметить, что наибольшее число обращений поступили в интересах индивидуальных предпринимателей – 166 (или 54% от общего количества обращений), 105 обращений (или 34%) поданы в интересах юридических лиц, 26 обращений (8%) поступили от лиц, не являющихся субъектом предпринимательской деятельности, однако желающими получить консультации либо содействие по приобретению статуса субъекта предпринимательской деятельности, 11 обращений не идентифицированы (то есть являлись анонимными (что составляет менее 4% от общего числа).

Зачастую органы и организации, которым адресованы запросы Уполномоченного, нарушают сроки предоставления информации. Обращения, находящиеся в работе, отличаются особой сложностью поднимаемых в них вопросов – это обращения, которые требуют выполнения целого комплекса мероприятий, в том числе реализации права на судебную защиту. Для рассмотрения по существу части обращений требуется предоставление дополнительных документов самими заявителями.

В общем числе из поступивших в 2015 году обращений, жалобы занимают лишь 18%, то есть примерно каждое пятое обращение признается жалобой (с точки зрения их допустимости и компетенции Уполномоченного) субъектов предпринимательства на решения, действия, бездействие органов

государственной власти, местного самоуправления и организаций, наделенных отдельными полномочиями, должностных лиц, принятые к рассмотрению за истекших отчетный период. Этот показатель можно считать стабильным, поскольку в 2014 году доля таких обращений, признанных жалобами, составила 20%.

В 2016 году структура обращений следующая:

53 - обращения, признанных жалобами субъектов предпринимательской деятельности;

9 - предложения (рекомендации) субъектов предпринимательской деятельности об изменении действующего законодательства РФ, по совершенствованию законов и иных нормативно-правовых актов;

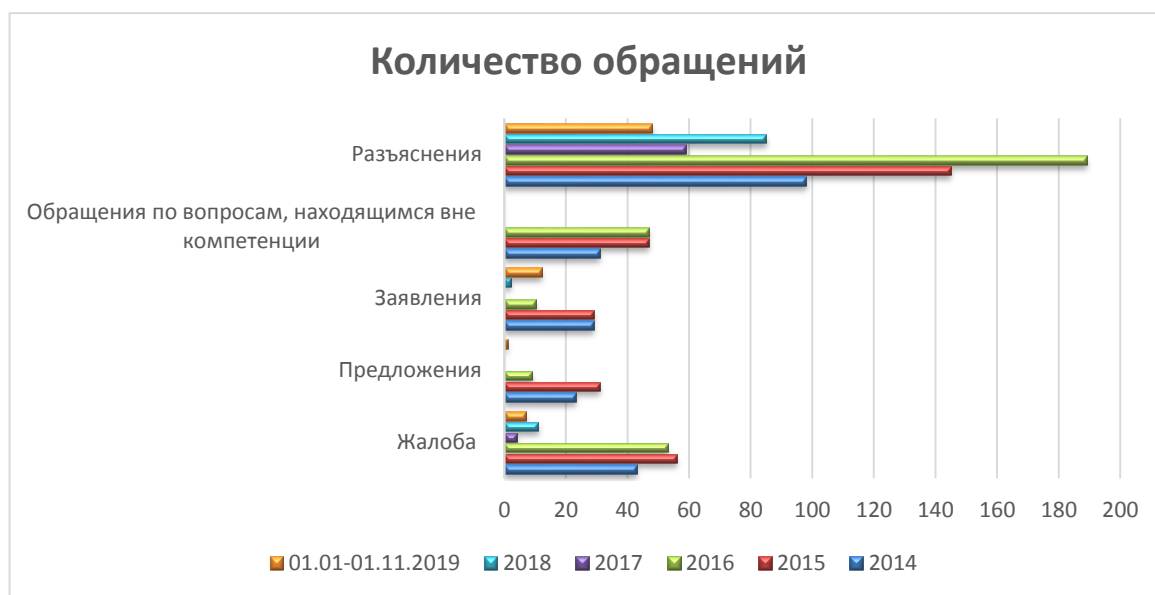
10 - заявления;

47 - обращения по вопросам, находящимся вне компетенции Уполномоченного;

189 - обращения, содержащие просьбу о разъяснении вопросов, касающихся прав субъектов предпринимательской деятельности.

Количество обращений в 2017-2019 годах ощутимо снизилось, динамика представлена на рисунке 1.

Рисунок 1. Динамика обращений за 2014-2019 гг.



Снижение обращений свидетельствует о том, что предпринимательское сообщество становится более информированным относительно компетенции Уполномоченного, что является результатом также и работы по продвижению института бизнес-омбудсменов в регионе, разъяснению положений законодательства, регулирующих их деятельность, а также обеспечивается проведением мероприятий, направленных на расширение области знаний предпринимательского сообщества.

Структурный анализ поступающих в адрес бизнес-омбудсмена жалоб и обращений от субъектов предпринимательской деятельности представлен в таблице 2.

Таблица 2. Структура поступающих жалоб



На диаграмме видно, что большую часть жалоб составляют обращения на темы:

- связанные с предоставлением государственных (муниципальных) услуг субъектам предпринимательской деятельности, а также с рассмотрением обращений (заявлений) субъектов предпринимательской деятельности;

- в сфере государственных и муниципальных закупок, при исполнении заключенных государственных и муниципальных контрактов;

- действий органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в том числе при принятии решений по результатам проверок в порядке, предусмотренном Кодексом РФ об административных правонарушениях.

В связи с тем, что государственный контроль является одним из основных средств регулирования экономики и бизнеса, а также с учетом поступающих обращений от субъектов предпринимательской деятельности, особое внимание Уполномоченного уделяется анализу контрольно-надзорной деятельности со стороны органов власти.

В целях выяснения мнения предпринимательского сообщества по поводу условий ведения предпринимательской деятельности в Ненецком автономном округе в первом полугодии 2016 года в рамках реализации отдельных мероприятий «дорожной карты» внедрения в Ненецком автономном округе лучших практик Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ (утверждена распоряжением № 179-рг от 06.06.2016 губернатора Ненецкого автономного округа) Уполномоченным проведена работа по получению информации о количестве проверок субъектов предпринимательской деятельности, проводимых правоохранительными и иными органами.



Основным способом получения информации явилось анкетирование субъектов предпринимательской деятельности. Подготовленные анкеты были разосланы субъектам предпринимательской деятельности, осуществляющим свою деятельность на территории Ненецкого автономного округа, на их электронную почту, переданы на бумажном носителе бизнес - объединениям для их последующей передачи предпринимателям, а также дополнительно размещены на сайте Уполномоченного.

В 2016 году в опросе приняли участие 122 субъекта предпринимательской деятельности. Из них 69 это индивидуальные предприниматели, 46 — ООО, 1 – акционерное общество, а также 6 — иных форм осуществления предпринимательской деятельности.

122 опрошенных 78 (63%) сообщили, что в отношении них в первом полугодии 2016 года проводились какие-либо контрольные мероприятия, а в отношении 44 опрошенных (37%) контрольно-надзорные мероприятия не проводились.

Чаще всего контрольно-надзорным мероприятиям подвергались респонденты со стороны: органов налоговой службы (43% проверок), Роспотребнадзора (11%), МЧС (10%), прокуратуры (9%).

Высокий количественный показатель проверочных мероприятий ФНС по сравнению с другими контрольно-надзорными органами связан прежде всего с тем, что деятельность данного органа не подпадает под регулирование Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», под так называемый «мораторий на проверки вновь созданного бизнеса» (если осуществляет свою деятельность менее 3 лет с момента государственной регистрации).

33% опрошенных ответили, что они не знают, какие причины послужили основанием (поводом) для проведения проверки, 31%

респондентов указали, что проверки проводились по предписаниям Прокуратуры, 19% опрошенных пояснили, что возможным основанием для проведения в отношении них проверок послужили заявления (обращения) граждан.

При этом количество нарушений, выявленных по результатам одной проверки, в большинстве случаев составляло от 1 до 3, такой вариант ответа указали 77% опрошенных. 15% опрошенных указали, что в ходе проверок у них было выявлено от 4 до 6 нарушений.

По результатам выявленных правонарушений контрольно-надзорными органами чаще всего применялось административное наказание в виде штрафа, чуть реже выносились предупреждения. Если в 2012-2015 годы доля предупреждений в общем количестве наказаний колебалась от 0,9 до 3% (сведения представлены контрольно-надзорными органами), то в первом полугодии 2016 года эта доля, исходя из результатов опроса предпринимателей, составила 41%.

Любые проверочные мероприятия прямо или косвенно сказываются на предпринимательскую деятельность и чаще всего отрицательно. Так, 41% опрошенных указали, что проверки отразились отрицательно на их бизнесе. Более того, 7% опрошенных после проведенных проверок были вынуждены закрыть свой бизнес. Лишь 22% опрошенных посчитали, что проверки никак не повлияли на их деятельность, а 30% опрошенных указали, что понесли временные и финансовые затраты.

В 2015 году на аналогичный вопрос лишь 30% опрошенных указывали, что проведение проверок на их деятельность сказалось отрицательно. Таким образом, рост по данному показателю составил 11%.

На вопрос «приходилось ли обжаловать результаты проверок» 80% опрошенных указали, что результаты проверок не обжаловали, лишь 20% опрошенных были не согласны с этими результатами. Такой разрыв в цифрах может быть объяснен тем, что предприниматели в большей части были

согласны с наличием выявленных правонарушений и с тем, что процедура привлечения их к административной ответственности не была нарушена, но скорее всего это связано с низким уровнем правовой грамотностью представителей бизнеса. Именно этот вывод можно сделать при анализе ответов на последующие вопросы анкеты.

В октябре 2019 года был проведен повторный опрос субъектов предпринимательской деятельности. Экспертная группа составила 110 субъектов.

Из опрошенных индивидуальных предпринимателей 39,8% - общества с ограниченной ответственностью, 59,3% - индивидуальные предприниматели.

Экспертная группа включала в себя: 76,3% предпринимателей, занимающихся предпринимательской деятельностью более трех лет, 26,4% - от нуля до трех лет.

Предпринимателям был задан вопрос о проводимых в отношении их организации контрольно-надзорных мероприятиях (проверках) в 2018 году.

Проверки проводились в отношении 62,7 % опрошенных. Чаще всего проверкам подвергаются предприятия, оказывающие транспортные услуги, услуги розничной торговли, строительства и общественного питания.

Количество респондентов, которые столкнулись с превышением полномочий (оказание давления, угрозы и т.п.) сотрудниками проверяющих органов при проведении проверок составило 16,5%; а 17,4% столкнулись с предвзятым отношением (личная неприязнь, ненависть) со стороны проверяющих.

Положительный момент заключается в том, что 65,6% опрошенных указали на то, что проверки не повлияли на их деятельность. Следовательно, можно сделать вывод о законности проведения проверок и осуществления деятельности проверяемыми субъектами.

Основным негативным фактором взаимоотношений с представителями контролирующих организаций, по мнению респондентов (55,8 %), является продолжительность проверок, затрудняющая возможность заниматься делами бизнеса. У 44,2 % негативным моментом при проведении проверок послужило незнание нормативной базы, регламентирующей проведение проверки. Также по мнению 4,4% опрошенных, по результатам проверки приходилось увольнять сотрудников.

Из полученных в результате анкетирования данных можно сделать вывод о том, что бизнес-сообщество в Ненецком автономном округе чаще всего сталкивается с такими проблемами в своей деятельности как: высокие налоги и сборы, затягивание процесса получения разрешительных документов, частое изменение законодательства РФ, высокая аренда помещений и земли, значительное количество проверочных мероприятий с обязательным назначением наказания в виде ощутимых штрафов. Эти проблемы возникают в связи с деятельностью как раз тех контрольных органов, которые предпринимателями были отмечены как органы, создающие наиболее существенные барьеры при осуществлении предпринимательской деятельности (ФНС, МЧС, лицензирующие органы, органы, регулирующие земельные отношения, Роструд, Роспотребнадзор и т.д.). При этом проблема коррупции в регионе стоит на последнем месте из предложенных вариантов ответов. Низкая активность представителей бизнеса при защите своих прав во время проверочных мероприятий связана с низким уровнем правовой грамотности предпринимателей, что и подтвердили ответы опрошенных о необходимости проведения дополнительных обучающих семинаров и круглых столов.

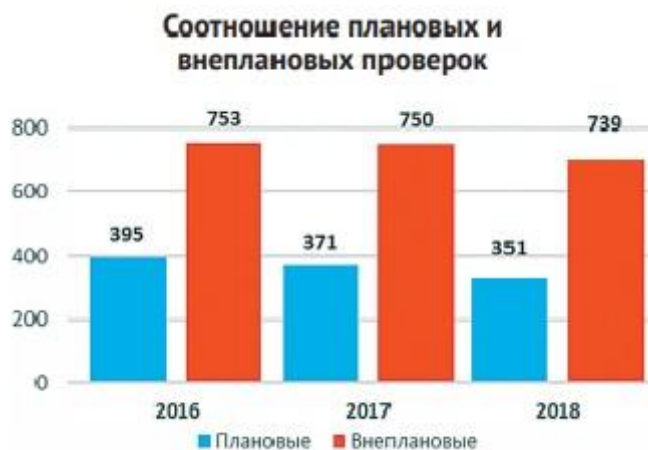
В то же время количество тех, чья деятельность не пострадала после проведения проверки, растет. Это показатель роста ответственности предпринимателей, а также их финансовой грамотности.

С связи с законодательно представленной возможностью участия бизнес-омбудсмена в судах систематически ведется работа по анализу судебной практики. Согласно анализированной информации на территории Ненецкого автономного округа в первом полугодии 2016 года в досудебном порядке было обжаловано 7 постановлений о привлечении субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности, из которых 5 жалоб были удовлетворены, в удовлетворении 2 жалоб - отказано.

В 2017 году количество обжалованных решений, принятых по результатам проверок, составляет 11,2 % от общего числа проверок. Если сравнить аналогичные данные с 2016 годом, то можно сделать вывод о том, что этот показатель составлял 8,7 % за полный год (277 проверок, по результатам которых обжаловано в судебном порядке 24 проверки).

Общее число плановых и внеплановых проверок субъектов предпринимательской деятельности за 2018 год уменьшилось на 2,7% и составило 1 090, из них плановых 351, внеплановых 739 (рисунок 3).

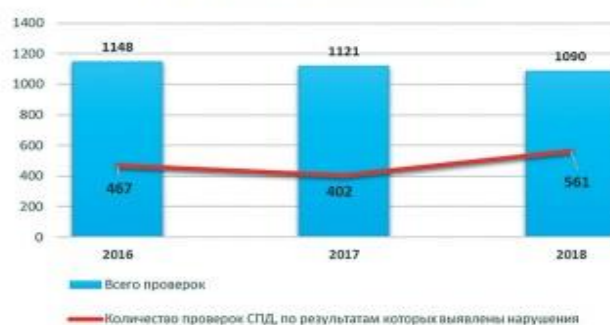
Рисунок 3.



При этом количество проверок, по результатам которых выявлены нарушения, увеличилось на 15,6% и составило 561 (51,5%), что свидетельствует о повышении эффективности проверок (рисунок 4).

Рисунок 4.

### Соотношение общего числа проверок к проверкам, в которых установлены нарушения обязательных требований



Но одновременно увеличение количества выявленных нарушений указывает на поверхностное отношение предпринимательского сообщества к установленным требованиям санитарных, противопожарных норм, требованиям к организации техники безопасности и охраны труда. Из общего количества наказаний в 2018 году, наложенных по проверкам, предупреждения составили 99 (в 2017 году – 110), штрафы – 520 (в 2017 году – 398).

Сумма наложенных на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей штрафов по результатам плановых и внеплановых проверок увеличилась по сравнению с 2017 годом на 30,1% и составила 22 млн 250 тыс. рублей.

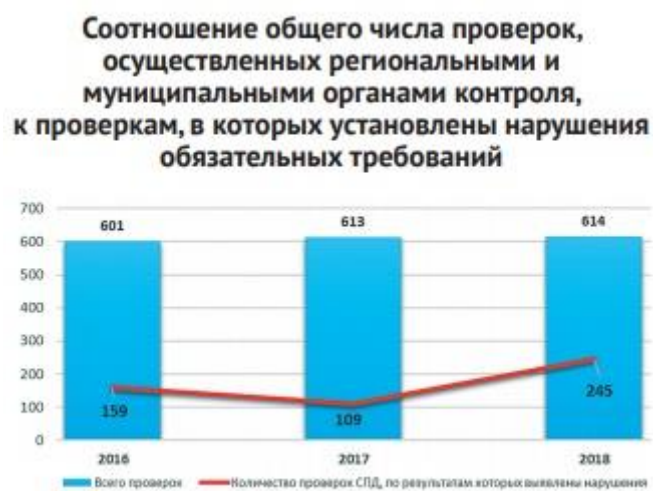
По сравнению с 2017 годом в отчетном году количество рейдов (осмотров, обследований, наблюдений) уменьшилось на 6,5% и составило 404. В результате указанных мероприятий выявлено 69 нарушений (в 2017 году – 80), наложено 74 штрафа (в 2017 году – 92) на сумму 2 482 500 рублей (в 2017 году – 810 000 рублей), вынесено 40 предупреждений (в 2017 году – 14).

В 2018 году проведено 33 административных расследования вне рейдов и проверок. По их результатам было вынесено 8 штрафов на 223 000 рублей и 11 предупреждений (в 2017 году по результатам 14 расследований вынесено 10 предупреждений).

Доля предупреждений в общем числе административных наказаний в 2018 году составляет 20% (в 2017 году – 21,47%). Таким образом, в 2018 году наблюдается положительная тенденция по снижению количества проверок и при этом увеличивается доля проверок, в которых выявлены нарушения и увеличиваются размеры наложенных штрафов.

Общее число плановых и внеплановых проверок субъектов предпринимательской деятельности органами регионального и муниципального контроля в 2018 году по сравнению с предыдущим годом практически не изменилось и составило 614 проверок, в том числе 205 плановых и 409 внеплановых. При этом количество проверок, по результатам которых выявлены нарушения, увеличилось на 22,2% и составило 245 (40%).<sup>26</sup> Указанное свидетельствует о повышении эффективности контрольно-надзорных мероприятий (рисунок 5).

Рисунок 5.



В судебном порядке субъектами предпринимательской деятельности было обжаловано 8 постановлений о привлечении субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности, при этом удовлетворена была 1 жалоба, а 7 - оставлены без удовлетворения.

<sup>26</sup> Данные по контрольно-надзорной деятельности представлены в государственной автоматизированной информационной системе «Управление» <http://gasu.gov.ru/>

Согласно сведениям, представленным Арбитражным судом Архангельской области, за 2016 год было рассмотрено 18 дел по заявлениям субъектов предпринимательской деятельности об обжаловании результатов проверок, проводимых контрольно-надзорными органами. Из них - 13 заявлений было удовлетворено, в удовлетворении 5 заявлений - отказано.

За 2015 год Арбитражным судом Архангельской области было рассмотрено 24 аналогичных заявления, из которых: 11 заявлений удовлетворено, по 11 заявлениям в удовлетворении требований отказано, без рассмотрения оставлено 1 заявление и по 1 заявлению производство по делу прекращено.

В 2014 году лишь 7 заявлений было рассмотрено судом, из которых 3 — удовлетворены, отказано по 3 заявлениям, по 1 заявлению производство по делу прекращено.

В 2018 году Арбитражным судом Архангельской области, в том числе по месту нахождения Постоянного судебного присутствия в городе Нарьян-Маре, рассмотрено 27 дел с участием заявителей (истцов) – субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных на территории округа по обжалованию ненормативных правовых актов решений (действий, бездействий) органов, осуществляющих публичные полномочия.

По результатам рассмотрения указанных выше дел Арбитражным судом признаны недействительными 11 ненормативных правовых актов (решений) органов, осуществляющих публичные полномочия (5 решений государственного учреждения – Отделения Пенсионного фонда РФ по Ненецкому автономному округу о привлечении страхователей к ответственности, 1 решение Межрайонной ИФНС № 4 по Архангельской области и Ненецкому автономному округу и 5 решений Ненецкого УФАС России.).

В 16 случаях субъектам предпринимательской деятельности в удовлетворении требований о признании недействительными ненормативных



правовых актов решений (действий, бездействий) органов, осуществляющих публичные полномочия, отказано.

В 2017 году обжаловано 9 актов (решений) органов контроля и надзора. Из них 3 заявления были удовлетворены судом и вынесены решения о признании недействительными ненормативных правовых актов. В 4 случаях судом были вынесены решения об отказе в признании недействительным ненормативного правового акта (решения) контрольно-надзорных органов, в 2 случаях производство по делу было прекращено.<sup>27</sup>

Из представленной информации можно сделать вывод о том, что такой способ защиты нарушенных прав субъектов предпринимательской деятельности, как досудебный, является достаточно распространенным и результативным, поскольку свыше 70 % жалоб вышестоящими органами были удовлетворены либо полностью, либо частично. Представители бизнеса чаще всего прибегают именно к досудебному способу защиты своих прав, о чем говорят данные анкетирования. При этом результаты судебного обжалования решений по результатам аналогичных проверочных мероприятий оказались отрицательными для субъектов предпринимательской деятельности.

Если обратиться к статистике рассмотрения заявлений субъектов предпринимательской деятельности Арбитражным судом Архангельской области, то можно с уверенностью сказать о том, что количество обращений в суд с каждым годом растет, как и растет количество подлежащих удовлетворению заявлений. Данный факт, прежде всего, говорит о повышении правовой грамотности субъектов предпринимательской деятельности и росте уровня доверия к судебной системе Российской Федерации, а также — о необоснованном, в большинстве случаев, административном преследовании представителей бизнеса по результатам

---

<sup>27</sup> Официальный сайт Арбитражного суда Архангельской области <http://arhangelsk.arbitr.ru/>

контрольно-надзорной деятельности со стороны государственных и муниципальных органов.

Таким образом, можно говорить также об устойчивой тенденции роста активности субъектов предпринимательской деятельности в области защиты своих нарушенных прав в ходе проведения контрольно-надзорной деятельности органов власти путем обращения в судебные органы.

Также в рамках диссертационного исследования необходимо сказать об еще одном новом институте охраны прав бизнеса, созданным в нашей стране, которому уделяется особое внимание в последние годы - институт оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ).

Между Департаментом финансов и экономики Ненецкого автономного округа и Уполномоченным заключено соглашение о взаимодействии в сфере оценки регулирующего воздействия. Предметом данного соглашения является взаимодействие Сторон в целях обеспечения информирования субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности Ненецкого автономного округа и учета их мнения при проведении ОРВ проектов актов и экспертизы актов. Кроме того, соглашением закреплены права и обязанности обеих сторон в сфере проведения ОРВ.

Активное привлечение Уполномоченного к ОРВ является одним из необходимых инструментов для решения проблемы защиты и охраны прав предпринимателей в рамках проведения процедуры.

В целях разработки магистерской диссертации была проведена практическая работа: анализ поступающих в рамках ОРВ документов, оценка их содержания на соответствие установленным требованиям, вынесение экспертных заключений по представленным проектам.

Рассмотрим, на мой взгляд, наиболее существенные замечания, выявленные при подготовке экспертных заключений.

1. На проект постановления Администрации Ненецкого автономного округа «Об утверждении Порядка организации сбора и обработки

информации о состоянии условий и охраны труда у работодателей, осуществляющих деятельность на территории Ненецкого автономного округа».

Проектом закрепляется срок крайней обработки информации о состоянии условий и охраны труда у работодателей Ненецкого автономного округа. Ответственный орган власти (Департамент здравоохранения, труда и социальной защиты населения Ненецкого автономного округа) обязан не позднее 1 сентября года, в котором проводился сбор информации, представить доклад в сфере охраны труда на Координационном совете по охране труда.

Замечания по существу вопроса были представлены ранее на общественном совете, при этом предложения об изменении срока рассмотрения доклада ответственным органом проигнорированы, что позволяет сделать вывод, что конечная цель проекта - подготовка доклада на заседание Координационного совета по охране труда, в том числе путем создания для субъектов предпринимательской деятельности дополнительных издержек со стороны органов исполнительной власти Ненецкого автономного округа (закрепление в обязательном порядке подачи пакета документов предпринимателями региона, включающего в себя платные справки из налоговых органов, для рассмотрения условий охраны труда), что не может быть признано целесообразным. Данное замечание указывает на несоответствие целей, указанных в сопроводительных документах – создание условий для анализа и повышения условий и охраны труда –, фактическим целям предлагаемого правового регулирования.

Кроме того, устанавливается обязанность для субъекта предпринимательской деятельности в срок до 1 марта представить информацию о состоянии условий и охраны труда в Департамент, который до 1 сентября представляет доклад по охране труда на заседание Координационного совета. Несмотря на отсутствие наказания за

непредоставление данных, это является дополнительной обязанностью для бизнеса.

Срок обработки представленной информации (в течение 6 месяцев), является достаточно высоким и влечёт за собой представление неактуальной информации по охране труда, что может влиять на принятие решения. На самом деле, с учетом специфики региона, в котором проживает 42 тыс. человек, данный срок необоснованно высок и действительно может привести к принятию неактуальных решений в сфере охраны труда.

В целом сделан вывод, что принятие предложенного предлагаемого регулирования создаст дополнительные барьеры и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности.

2. Проект постановления Администрации Ненецкого автономного округа «Об утверждении Порядка предоставления субсидий в целях частичного возмещения затрат, возникающих в связи с производством хлеба основных сортов и (или) в связи с оказанием услуг по его доставке».

Указанный проект постановления затрагивает интересы субъектов предпринимательской деятельности, а также граждан, которые осуществляют производство хлеба и (или) его доставку потребителям в сельские населенные пункты НАО, в связи с чем, претендуют на получение установленных Порядком субсидий.

В отличие от действующего в тот момент Порядка новый проект существенно изменяет и усложняет механизм расчета суммы субсидии в целях частичного возмещения затрат, возникающих в связи с производством хлеба основных сортов, введя новые нормативы по:

- расходу муки на выпечку хлеба основных сортов;
- стоимости соответствующего сорта муки, учитываемой при расчете размера субсидии;

- затратам на доставку 1 кг муки, использованной на производство хлеба основных сортов в сельских населенных пунктах Ненецкого автономного округа.

Данное нововведение приведет к уменьшению размера субсидий, поскольку установленные нормативы, используемые при расчете субсидии, меньше фактических затрат на приобретение муки и ее доставку, а также на непосредственно выпечку хлеба.

С одной стороны, новый подход приведет к поиску новых поставщиков муки и перевозчиков с целью снижения затрат на производство хлеба, но с другой - уменьшение затрат может привести к снижению качества хлебной продукции, т.к. производители хлебной продукции будут приобретать муку более низкого качества, либо к увеличению стоимости продукции для населения. Более того, в труднодоступных и отдаленных населенных пунктах округа может возникнуть ситуация, когда производители хлеба посчитают данное направление деятельности нерентабельным и закроют производство.

В пояснительной записке к проекту не содержится расчетов фактических затрат, которые несут производители хлебной продукции на сегодняшний день, и, следовательно, сложно сказать, на сколько существенно изменится размер субсидии.

При этом разработчик указывает, что для расчета стоимости соответствующего сорта муки, учитываемой при расчете размера субсидии, была выведена средняя стоимость муки (соответствующих сортов) среди поставщиков в различных субъектах Российской Федерации. При этом непонятно, какие именно регионы анализировались. Продукты, в том числе и муку, в округ завозят из нескольких регионов России (республика Коми, Кировская область, Архангельская область, Ленинградская область и Московская область и иные) исходя из транспортной логистики этих регионов. При этом в южных регионах стоимость муки может быть и ниже чем в тех регионах, где в настоящее время происходит закупка муки, но

транспортные затраты на доставку из таких регионов сводят экономию к нулю.

Таким образом, в расчете средних показателей стоимости муки целесообразно было бы использовать стоимость муки в регионах, где в настоящее время происходит ее закупка с учетом существующей логистики.

Норматив затрат на доставку 1 кг муки, использованной на производство хлеба основных сортов рассчитан исходя из средних затрат на доставку 1 кг груза (продовольственных товаров) в сельские населенные пункты Ненецкого автономного округа. Необходимо перечень муниципальных образований, доставка в которые субсидируется, дополнить муниципальным образованием «Городской округ «Город Нарьян-Мар», т.к. невключение при расчете субсидии затрат по доставке муки от продавца муки в город Нарьян-Мар приведет к увеличению стоимости хлебной продукции на территории города Нарьян-Мара и поселка Искателей, поскольку затраты на транспортные услуги по доставке муки из других регионов в город Нарьян-Мар являются существенными. Более того, проект постановления и прилагаемые к нему документы не содержат необходимых расчетов, определяющих вид транспорта, использованный для установления нормативов.

Неоднозначным и неконкретизированным является пункт проекта, согласно которому соответствие цен реализации хлеба, отраженных в отчете, и фактических цен должно быть удостоверено подписью уполномоченного сотрудника администрации муниципального образования, на территории которого осуществляется доставка хлеба. Фактически получается, что получение субсидии на доставку, а также на возмещение затрат на производство хлеба, зависит от подписи уполномоченных лиц органов местного самоуправления, действия которых без надлежащего нормативного регулирования приведут к коррупционным проявлениям и нарушению прав производителей хлебной продукции.

Предыдущая редакция Порядка для получения субсидии предусматривала предоставление заявителем расчета суммы субсидии на частичное возмещение затрат по доставке хлеба в сельские населенные пункты и (или) расчета суммы субсидии на частичное возмещение затрат на производство хлеба. В предлагаемом проекте предоставление заявителем расчета субсидии на частичное возмещение затрат на производство хлеба не требуется, данный расчет будет производиться Департаментом природных ресурсов, экологии и агропромышленного комплекса НАО.

Вызывают сомнения пункты проекта, которыми предусмотрено составление комиссионного акта о мощности и/или производительности печи, что также приводит к зависимости заявителя от действий уполномоченных лиц органов местного самоуправления. Порядок замеров мощности и производительности не утверждается, что при отсутствии должного регулирования может привести как к злоупотреблению со стороны заявителей, так и со стороны органов местного самоуправления.

Также в проекте одним из оснований отказа в предоставлении субсидии предусмотрено отсутствие средств, установленных законом об окружном бюджете. Вместе с тем, на основании Бюджетного Кодекса Российской Федерации отсутствие бюджетных средств не является основанием для отказа в предоставлении субсидии как гарантированному обязательству. В случае недостаточности бюджетных средств действие нормативного правового акта может быть приостановлено и, как следствие, в выплате субсидии будет отказано.

В целом сделан вывод необходимости существенной доработки проекта и повторном проведении оценки, в том числе в связи с возможным оказанием предлагаемого правового регулирования негативного социального эффекта.

3. Проект постановления Администрации Ненецкого автономного округа «О внесении изменений в Порядок предоставления субсидии

организациям потребительской кооперации, осуществляющим деятельность в сельских населенных пунктах Ненецкого автономного округа, в целях частичного возмещения затрат по доставке продовольственных товаров для реализации населению в сельских населенных пунктах».

Указанный проект постановления затрагивает интересы организаций потребительской кооперации, которые осуществляют доставку продовольственных товаров в сельские населенные пункты НАО, в связи с чем, претендуют на получение установленных Порядком субсидий.

В отличие от действующего на момент рассмотрения Порядка новый проект существенно сокращает объем субсидий и количество сельских населенных пунктов, на которые действующий порядок распространяется, а также затрагивает (сокращает) ассортимент продовольственной продукции, на доставку которой предоставляются субсидии.

Так, разработчиком проекта предлагается определить только сельские населенные пункты НАО, расположенные на островах Колгуев и Вайгач, в качестве населенных пунктов, при доставке продовольственных товаров в которые организации потребительской кооперации вправе претендовать на получение субсидии из бюджета округа. В настоящее время все сельские населенные пункты включены в данный перечень.

Такое ограничение приведет к увеличению стоимости на продовольственные товары в этих населенных пунктах, поскольку размер затрат на доставку товаров является существенным направлением расходов предпринимателей. Исходя из данных, представленных для анализа председателем Ненецкого Окружного союза потребительских обществ, следует, что в случае отмены субсидий ряд потребительских обществ получили бы убытки от 2,2 до 12,5 млн. руб. (в зависимости от территории осуществления поставки продовольственных товаров).



Данные убытки будут компенсироваться либо за счет жителей округа в связи с увеличением стоимости на продовольственные товары, либо приведут к сокращениям штатов в данных организациях или их ликвидации.

Сокращение перечня продовольственных товаров (исключение кондитерских и бараночных изделий, маргарина и маргариновой продукции, сокращение видов колбасной продукции и ассортимента свежих овощей и фруктов), в конечном итоге также скажется на потребителях, проживающих в сельских населенных пунктах, расположенных на островах Колгуев и Вайгач.

Общий вывод в рамках оценки: что принятие данного проекта существенно ухудшит положение организаций потребительской кооперации, приведет к существенному для граждан увеличению стоимости продовольственных товаров, созданию социальной напряженности. Данный проект не рекомендуется к одобрению и вынесению на рассмотрение Администрации Ненецкого автономного округа.

Данные замечания были учтены в заключения Уполномоченного и направлены в рамках процедуры ОРВ.

Несмотря на меры, принятые для расширения круга участников ОРВ, в адрес Уполномоченного начали поступать жалобы от бизнес-сообщества на ужесточение требований к ним, созданию дополнительных административных барьеров и появлении дополнительных финансовых затрат. Таким образом, ОРВ начала играть роль, обратную своему первоначальному предназначению в связи с небрежным исполнением разработчиками своих обязанностей.

Проблема защиты и охраны прав предпринимателей в рамках проведения процедуры ОРВ возникла в дополнение к таким общепринятым проблемам ОРВ как:

- недостаток квалифицированных кадров;
- отсутствие должной открытости;
- сокращение сроков проведения публичных консультаций;

- осуществление формальной подготовки заключений;
- пассивное участие заинтересованных сторон.<sup>28</sup>

По итогу проведенного анализа необходимо сделать вывод о том, что деятельность Уполномоченного приносит свои плоды в качестве просто «заинтересованного лица» при проведении ОРВ и экспертизы действующих нормативных правовых актов, следовательно, он имеет все шансы привлекать к государственному регулированию и заинтересованных лиц из числа представителей предпринимательского сообщества.

Также необходимо отметить, что результаты контрольно-надзорной деятельности и информация Арбитражного суда Архангельской области показывает наличие необоснованных результатов проверок, что говорит о формальном подходе контрольно-надзорных органов к организации проверочных мероприятий.

---

<sup>28</sup> Елпанова Е. Ю. Внедрение института оценки регулирующего воздействия в регионах России // Региональная экономика: теория и практика. - 2015. - С. 53.

## **Глава 3. Выводы и предложения по совершенствованию защиты прав предпринимателей**

### **3.1. Работа с органами государственной власти**

В рамках работы Уполномоченного разрешился ряд административных барьеров регионального уровня, препятствующих развитию предпринимательства на территории округа. Однако существуют проблемы, которые до настоящего времени не разрешены.

В качестве положительных примеров разрешения возникающих проблемных ситуаций можно отметить:

1. Взаимодействие с Департаментом природных ресурсов, экологии и агропромышленного комплекса Ненецкого автономного округа при организации аукционов на право заключения договоров на предоставление рыбопромысловых участков.

Уполномоченным оказана помощь предпринимателям, осуществлявшим промышленное рыболовство. Поводом для содействия оказались исковые заявления заместителя прокурора Ненецкого автономного округа в Арбитражный суд Архангельской области к Департаменту природных ресурсов, экологии и агропромышленного комплекса Ненецкого автономного округа и к предпринимателям о признании недействительными договоров пользования водными биологическими ресурсами, ввиду отсутствия у них договоров о предоставлении рыбопромысловых участков.

Департамент в нарушение Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее - Закон № 166-ФЗ) заключил с предпринимателями спорные договоры пользования водными биологическими ресурсами в отсутствие договоров о предоставлении рыбопромысловых участков, которые должны быть заключены посредством проведения публичной процедуры конкурса. Отсутствие аукциона на предоставление промысловых участков создает ограничение добросовестной конкуренции и предполагает создание преимущества субъектам бизнеса.

Договоры, заключенные с нарушением требований, установленных Законом № 166-ФЗ, затрагивающие права и интересы третьих лиц, являются недействительными.

Кроме того, количество формируемых, сформированных и свободных рыбопромысловых участков в бассейне реки Печора значительно меньше количества субъектов предпринимательской деятельности, занятых в промышленном рыболовстве (это национальный вид деятельности на территории субъекта в связи с чем коренные малочисленные народы Севера имеют преимущественное право выбора промыслового участка). Более того, по итогам конкурсных процедур зачастую возникает ситуация, при которой победителем конкурсов становится быть один субъект предпринимательской деятельности, с которым заключаются договора о предоставлении нескольких рыбопромысловых участков на длительный срок, что приводит к монополизации права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, и, как следствие, к сокращению числа субъектов малого предпринимательства, занятых в рыб хозяйственном секторе экономики и снижению количества рабочих мест, в том числе в сельских населенных пунктах.

В целях оказания содействия в легализации промышленного рыболовства Уполномоченный обратился в Департамент с предложением не устанавливать при проведении конкурсов на право заключения договоров о

предоставлении рыбопромысловых участков для осуществления промышленного рыболовства в бассейне реки Печора длительных сроков предоставления рыбопромысловых участков. По истечении срока действия заключенных договоров о предоставлении рыбопромысловых участков пересмотреть утвержденный перечень рыбопромысловых участков с учетом мнения предпринимательского сообщества.

Департамент учел поступившие предложения и по состоянию на ноябрь 2019 года обращений в адрес бизнес-омбудсмeна в части нарушения прав при осуществлении промышленного рыболовства не поступало.

2. Взаимодействие с Департаментом здравоохранения, труда и социальной защиты населения Ненецкого автономного округа и территориального фонда медицинского страхования, продлившим сроки включения вновь создаваемых медицинских организаций в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования.

В соответствии с частью 2 статьи 15 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» медицинская организация включается в реестр медицинских организаций на основании уведомления, направляемого ею в территориальный фонд до 1 сентября года, предшествующего году, в котором медицинская организация намерена осуществлять деятельность в сфере обязательного медицинского страхования.

В то же время Комиссия по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации может устанавливать иные сроки подачи уведомления вновь создаваемыми медицинскими организациями. Эта поправка существует для тех организаций, которые не успели зарегистрироваться и подать уведомление до 1 сентября. Информация о сроках и порядке подачи уведомления должна быть размещена территориальным фондом на своем официальном сайте в

сети «Интернет». На официальном сайте окружного фонда на дату обращения (август 2017 года) такой информации не было.

Комиссия по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования при Департаменте здравоохранения, труда и социальной защиты населения Ненецкого автономного округа оперативно отреагировала на предложение Уполномоченного и приняла решение установить право для вновь создаваемых медицинских организаций подавать уведомления об осуществлении деятельности в сфере обязательного медицинского страхования до 01 декабря текущего года, что позволило медицинским организациям попасть в реестр в текущем году.

3. Взаимодействие с Межрайонной ИФНС № 4 по Архангельской области и НАО о проведении перерасчетов сумм начисленных страховых взносов.

Также в 2017 году посредством рассмотрения поступивших обращений удалось разрешить системные проблемы по взысканию страховых взносов.

К Уполномоченному обращались предприниматели с вопросом о неправомерном увеличении им задолженности по страховым взносам за периоды до 01.01.2017 в сумме порядка 150 тысяч рублей. Указанное доначисление было связано с передачей с 01.01.2017 полномочий по администрированию страховых взносов от пенсионного фонда к налоговому органу.

В соответствии с частью 9 статьи 14 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» налоговые органы направляют в органы контроля уплаты страховых взносов сведения о доходах от деятельности плательщиков страховых взносов за расчетный период.

В случае, если в указанной информации отсутствуют сведения о доходах налогоплательщиков в связи с непредставлением ими необходимой

отчетности в налоговые органы до окончания расчетного периода, страховые взносы на обязательное пенсионное страхование за истекший расчетный период взыскиваются органами контроля уплаты страховых взносов в фиксированном размере, определяемом как произведение восьмикратного минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом на начало финансового года, за который уплачиваются страховые взносы, и тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, установленного, увеличенного в 12 раз.

В связи с тем, что информация о доходах из налогового органа не поступала, Пенсионный фонд сформировал обязательства налогоплательщиков, исходя из вышеуказанной формулы.

На обращения предпринимателей в Отделение пенсионного фонда по Ненецкому автономному округу о перерасчете страховых взносов получены отказы в таком перерасчете со ссылкой на отсутствие полномочий.

При рассмотрении обращений омбудсмен провел переговоры с ОПФ по Ненецкому автономному округу и Межрайонной ИФНС № 4 по Архангельской области и Ненецкому автономному округу, в ходе которых достигнута договоренность о проведении перерасчета суммы страховых взносов в случае подачи предпринимателями соответствующего заявления.

После подачи заявлений в ОПРФ по Ненецкому автономному округу перерасчет страховых взносов произведен.

4. Принятие нормативных правовых актов в сфере распространения наружной рекламы в результате работы Уполномоченного с заинтересованными предпринимателями и органами власти.

До 2018 года, в связи с перераспределением полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти в области земельных отношений, существовала неопределенность в системе организации и проведении торгов на право заключения договоров на

установку рекламных конструкций на земельных участках, собственность на которые не разграничена.

В связи с отсутствием договоренностей между муниципальными и региональными органами власти в сфере земельных отношений, предприниматели, осуществляющие рекламную деятельность, получали отказы в проведении торгов на получение земельных участков для размещения рекламных конструкций.

Благодаря вмешательству Уполномоченного, в 2018 году принят ряд нормативных правовых актов, полностью закрепляющих полномочия органов власти и механизм предоставления участков под размещение рекламных конструкций.

В рамках анализа деятельности Уполномоченного, выделены следующие существующие проблемные моменты осуществления предпринимательской деятельности, решение которых окажет существенное положительное влияние на развитие малого и среднего предпринимательства.

#### 1. В части организации и проведения торгов.

Государственные и муниципальные закупки являются важным институтом поддержки предпринимательства. В рамках таких закупок, помимо прямых целей закупки, государство может регулировать достижение эффективности социально - экономической политики. Это обеспечивается за счет огромной покупательской способности со стороны государственных и муниципальных органов и учреждений.

Одним из барьеров, которые затрудняют развитие малого и среднего предпринимательства, является проведение совместных торгов, где начальные (максимальные) цены контрактов достигают 20 миллионов рублей.



Из пункта 1 статьи 25 Закона о контрактной системе<sup>29</sup> следует, что «при осуществлении двумя и более заказчиками закупок одних и тех же товаров, работ, услуг такие заказчики вправе проводить совместные конкурсы или аукционы».

В соответствии с частью 2 статьи 25 Закона № 44-ФЗ организатором совместных конкурса или аукциона выступает уполномоченный орган.

Согласно пункту 2.1.20 Положения об Управлении государственного заказа Ненецкого автономного округа,<sup>30</sup> за Управлением закреплены функции организатора торгов при проведении совместных конкурса или аукциона, осуществлении консолидированных закупок товаров, работ, услуг, включенных в утвержденный Управлением перечень. Управление является крупнейшим заказчиком, обеспечивая проведение аукционов и торгов для всех региональных органов исполнительной власти, в связи с чем грамотное осуществление процедуры закупок является основной возможностью для участия малого и среднего бизнеса в торгах.

Перечень товаров, работ, услуг для нужд округа, закупаемых консолидировано, а также Перечень окружных учреждений, консолидировано закупающих товары, работы, услуги, утверждены приказом Управления государственного заказа Ненецкого автономного округа.

Согласно приказу 18 государственных бюджетных образовательных учреждений округа, расположенных в МО «Городской округ «Город «Нарьян-Мар» и МО «Городское поселение «Рабочий поселок «Искателей», имеют право осуществлять консолидированные закупки:

1. Услуг по организации лечебного питания.
2. Услуг по сопровождению справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Поставку продуктов питания.

---

<sup>29</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

<sup>30</sup> Постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 17.02.2006 № 29-п «Об Управлении государственного заказа Ненецкого автономного округа»

4. Поставку учебников печатных общеобразовательного назначения.
5. Поставку канцелярских товаров.
6. Поставку моющих средств и хозяйственных товаров.
7. Поставку оборудования для обеспечения доступности объектов и услуг для лиц с ограниченными возможностями.

Реализуя право проведения совместных торгов при закупке одних и тех же товаров, в марте 2017 года Управлением государственного заказа Ненецкого автономного округа был объявлен совместный электронный аукцион на право заключения 14 контрактов на поставку мясной продукции. Согласно аукционной документации, к поставке требовались полуфабрикаты, фарш, гуляш, сосиски и колбасы из оленины, а также фарш говяжий.

Общая начальная (максимальная) цена контрактов составляет 15 032 076,00 рублей 00 копеек. Аукцион признан несостоявшимся по причине поступления единственной заявки от Акционерного общества «Мясопродукты», следовательно, контракты заключены по начальной максимальной цене.

В адрес Уполномоченного поступили обращения от ООО «Ерв» и ИП Петрова В. В. (субъекты, производящие и реализующие мясную продукцию) с проблемами участия в подобных торгах.

При рассмотрении обращений установлено, что субъекты малого предпринимательства - производители мясных полуфабрикатов - не могут принимать участие в торгах по причине невозможности поставки всего товара в рамках технического задания, в том числе в связи с отсутствием необходимого масштаба производства, имея возможность поставить лишь часть требуемого ассортимента.

Негативную реакцию субъектов малого предпринимательства вызвало объявление в конце 2016 года конкурса с ограниченным участием на право заключения контрактов на поставку овощей и фруктов для 16 заказчиков, общая цена которого составила 22 407 942 рубля 59 копеек.

Устанавливаемые объемы и цена поставки товара превышает возможности малого бизнеса региона.

Для решения проблемы участия в торгах представителей малого бизнеса, в том числе местных товаропроизводителей, необходимо предусмотреть разделение крупных лотов на более мелкие как по объему, так и по ассортименту. Это позволит создать дополнительные условия для обеспечения реализации статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции», которая запрещает действия, приводящие к устранению конкуренции при проведении торгов.

Рекомендации по решению сложившейся проблемной ситуации направлены Управлению государственного заказа Ненецкого автономного округа.

2. Также одной из проблем является неправомерные отказы в заключении контракта с победителем торгов.

Неоднократно с этим сталкивались строительные организации, осуществляющие деятельность на территории Ненецкого автономного округа.

Строительные организации участвуют в закупках на выполнении работ, соответствуют всем установленным законом требованиям и становятся победителем закупки.

Но впоследствии заказчик принимает решение отказать в заключении контракта, в связи с несоответствием организации требованиям контрактной системы в сфере закупок на основании того, что как член саморегулируемой организации в области строительства предприниматель не имеет соответствующего уровня ответственности по обязательствам договоров строительного подряда, заключаемым с использованием конкурентных способов заключения договоров, что противоречит положениям Градостроительного Кодекса Российской Федерации.

ГК РФ гласит: «Член саморегулируемой организации, ставший победителем закупки с использованием конкурентных способов определения подрядчика, заключающий договор строительного подряда, стоимость которого превышает шестьдесят миллионов рублей и не превышает пятьсот миллионов рублей, должен внести в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств саморегулируемой организации взнос два миллиона пятьсот тысяч рублей.» Отсутствие же компенсационного фонда у участника закупки в момент подачи заявок и их рассмотрения не имеет принципиального значения, если к моменту заключения договора победитель конкурентной процедуры внес взнос в компенсационный фонд и получил право на заключение соответствующего договора.

Данные о выявленных нарушениях направляются Уполномоченным в УФАС по Ненецкому автономному округу для организации проведения внеплановой проверки.

По результатам внеплановой проверки соблюдения законодательства о контрактной системе устанавливается нарушение заказчиком и выносится предписание об отмене решения заказчика. В дальнейшем материалы передаются для рассмотрения вопроса о привлечении должностных лиц к административной ответственности.

Несмотря на постоянные обращения в адрес крупнейших заказчиков в строительной сфере, нарушения повторяются: последнее было обнаружено в октябре 2019 года.

Для повышения знаний предпринимателей была проведена рабочая встреча с раздачей методических материалов и памяток.

### 3. Несвоевременная оплата по муниципальным контрактам.

В соответствии с Законом о контрактной системе, сроки оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта должны

составлять не более 30 календарных дней с даты подписания заказчиком документа о приемке.

В случае исполнения контрактов, заключенных с субъектами малого и среднего предпринимательства и социально ориентированными некоммерческими организациями, оплата должна быть произведена заказчиком не позднее 15 рабочих дней с даты подписания документа о приемке.

Соблюдение этих сроков имеют принципиальное значение, потому что исполнители по контрактам сильно зависят от своевременной оплаты исполненных контрактов, ведь для выполнения работ предприниматели привлекают собственные и заемные средства, продолжают осуществлять необходимые работы, несмотря на явные нарушения сроков оплаты со стороны заказчиков. Из-за неисполнения заказчиками своих обязательств у предпринимателей могут появиться риски банкротства, невыплаты процентов по займам и привлечения к уголовной ответственности за невыплату зарплаты или неуплату налогов.

В связи с ненадлежащим исполнением многими заказчиками обязательств по контрактам предпринимателям рекомендовано в подобных ситуациях обращаться с требованиями уплаты штрафов.

Практика показывает, что органами власти систематически нарушаются права предпринимателей, особенно существенно это сказывается на малом бизнесе, не обладающем большим количеством ресурсов. Создание прозрачности при осуществлении органами власти своих полномочий, обеспечение доступности участия в государственных аукционах необходимо для повышения предпринимательской активности в регионе.

Кроме того, необходимо отметить, что установление рабочих контактов бизнес-омбудсмена с территориальными подразделениями федеральных органов власти, региональными органами и органами местного самоуправления позволяют оперативно решать возникающие проблемы

субъектов бизнеса в досудебном порядке, что позволяет сделать вывод о необходимости расширения полномочий Уполномоченного.

### **3.2. Работа с предпринимательским сообществом**

Одним из важнейших аспектов работы с предпринимательским сообществом является налаживание обратной связи и создание активного диалога. Основным инструментом для этого в рамках государственного регулирования является оценка регулирующего воздействия.

Традиционно процедура оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ, процедура ОРВ) используется как механизм оптимального регулирования социально-экономического развития территории путем устранения избыточного административного давления, дополнительной финансовой нагрузки, создания доверительных отношений между властью и представителями бизнес-сообщества.

Работоспособность системы ОРВ определяет качество регуляторных решений в регионе, что сказывается на предпринимательском климате и социально-экономическом развитии субъекта.

На основании этого, в дополнение к разработанной в 2014 году нормативно-правовой базе, в связи с большим количеством вопросов по проведению отдельных этапов ОРВ, общих правилах и особенностях при ОРВ отдельных видов поддержки предпринимателей на уровне Ненецкого автономного округа, уполномоченным органом были разработаны и утверждены методические рекомендации, раскрывающие все этапы проведения ОРВ и включающие, в том числе, рекомендации по привлечению к оценке заинтересованных лиц (приказ Департамента финансов и экономики Ненецкого автономного округа от 06.11.2015 № 35-о «Об утверждении методических рекомендаций по проведению оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ненецкого автономного

округа»). Несмотря на принятые меры, в адрес уполномоченного органа начали поступать жалобы от бизнес-сообщества на ужесточение требований к ним, созданию дополнительных административных барьеров и появлении дополнительных финансовых затрат. Таким образом, ОРВ начала играть роль, обратную своему первоначальному предназначению в связи с небрежным исполнением разработчиками своих обязанностей.

Проблема защиты и охраны прав предпринимателей в рамках проведения процедуры ОРВ возникла в дополнение к таким общепринятым проблемам ОРВ как:

- недостаток квалифицированных кадров;
- отсутствие должной открытости;
- сокращение сроков проведения публичных консультаций;
- осуществление формальной подготовки заключений;
- пассивное участие заинтересованных сторон.<sup>31</sup>

Первым шагом для решения вышеуказанной проблемы защиты бизнеса было активное привлечение к ОРВ Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе. Для начала Уполномоченного включили в состав Общественных советов при Департаменте финансов и экономики Ненецкого автономного округа (уполномоченный орган в сфере проведения ОРВ) и при Департаменте природных ресурсов, экологии и агропромышленного комплекса Ненецкого автономного округа (основной разработчик нормативных правовых актов в сфере предпринимательской деятельности на территории округа). Данная мера позволила оперативно и открыто доносить до Уполномоченного имеющуюся информацию по планируемым корректировкам законодательства. В связи с постоянным проведением Уполномоченного рабочих встреч, круглых столов и «деловых завтраков» с предпринимателями

---

<sup>31</sup> Елпанова Е. Ю. Внедрение института оценки регулирующего воздействия в регионах России // Региональная экономика: теория и практика. - 2015. - С. 53.

региона заинтересованные бизнес-представители вовремя оповещались о планируемых изменениях в сфере своей хозяйственной деятельности.

Вторым важным шагом в части охраны прав предпринимателей является принятие в новой редакции порядка проведения процедуры ОРВ, включающей в состав участников обсуждения идеи (концепции) и публичных консультаций Уполномоченного, а также устанавливающей обязательное направление уведомлений о проведении ОРВ не менее чем трем заинтересованным лицам. Неисполнение данных условий означает невозможность проведения ОРВ и возврат документов разработчикам проекта.

Проведенный на странице Уполномоченного опрос показал, что более 50 % респондентов были довольны нововведениями. Несмотря на это, процент информированности заинтересованных лиц еще недостаточно высокий – обращения по факту завершенной ОРВ с замечаниями и указаниями на введение новых избыточных требований, запретов и ограничений поступают в адрес Департамента финансов и экономики Ненецкого автономного округа и Уполномоченного.

Совокупность механизма ОРВ, включающего альтернативные варианты решения проблем государственного регулирования для выбора наиболее эффективного варианта,<sup>32</sup> и приоритетов развития Российской Федерации, указанных в майском указе № 204, определяют дальнейшую необходимость развития ОРВ, в первую очередь расширяя доступность и открытость данной процедуры.

Для этого предлагаю принять следующие меры.

Выносить наиболее важные проекты нормативных правовых актов, затрагивающие большое количество предпринимателей или предполагающие существенное изменение финансово-трудовых затрат со стороны бизнес-

---

<sup>32</sup> Богучарская В. А. Внедрение оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ: некоторые итоги мониторинга // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. - 2014. - № 1. - С. 133.



сообщества, на заседание Координационного совета по развитию предпринимательской и инвестиционной деятельности в Ненецком автономном округе. В состав совета входят руководители органов власти региона, муниципалитетов, Собрания депутатов Ненецкого автономного округа, предприниматели и представители бизнес-объединений. Посещение заседания бесплатно и без ограничений. Председатель – губернатор Ненецкого автономного округа. Это не позволит разработчикам проталкивать на утверждение заведомо проблемный проект без детального его обсуждения. Кроме того, протокольное решение губернатора обязательно к исполнению органами власти. Реализация данного предложения действительно приведет к основной цели ОРВ – созданию продуктивного диалога между властью и бизнесом.

Дополнительно в качестве механизма информирования необходимо использовать не только страницу на официальном сайте уполномоченного органа, но и официальные источники информации организации, уполномоченной на работы с предпринимателями и инвесторами (в случае Ненецкого автономного округа – АО «Центр развития бизнеса Ненецкого автономного округа»), а также официальный сайт бизнес-омбудсмена региона. С учетом более плотного взаимодействия с предпринимательских сообществом необходимо ждать существенное увеличение привлекаемых к ОРВ заинтересованных лиц.

Также считаю необходимым апробировать ретроспективную оценку, о которой не первый год говорят на уровне Минэкономразвития России, но не принимают окончательного решения. Данная оценка позволит определить достижения первоначально поставленных целей, а также провести экономическую оценку эффективности издержек участников регулирования на стадии реализации нормативного правового акта с возможностью его дальнейшего принудительного пересмотра или отмены.

Кроме того, практика внедрения ретроспективной оценки регионами действительно себя оправдывает и позволит исключить издержки со стороны бюджета и бизнеса, а также исключить дополнительные административные барьеры, что окажет положительное влияние как и на расходы (доходы) бюджета, так и на деятельность предпринимателей.<sup>33</sup>

ОРВ все же относится к охране прав, предупреждению их нарушений, создание условия для недопустимости создания дополнительных барьеров, в то время как прямая защита прав предпринимателей рассматривается с помощью представления интересов предпринимателей в суде.

Арбитражно-процессуальный кодекс РФ не содержит прямого указания на то, что региональные уполномоченные вправе вступить в дело на стороне истца или ответчика в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований. С учетом того, что в соответствии с Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об Уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и закона Ненецкого автономного округа от 15.07.2013 № 67-оз «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе» Уполномоченный наделен обязанностями по рассмотрению жалоб предпринимателей и принятию мер, направленных на восстановление нарушенных прав субъектов предпринимательской деятельности, считаю целесообразным вступление в дело или привлечение к участию в деле Уполномоченного в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, по делу, по которому у Уполномоченного имеется производство по соответствующей жалобе.

В судах общей юрисдикции участие Уполномоченного в делах по обжалованию наложенных административных наказаний может обеспечиваться путем вступления в дело в качестве защитника.

---

<sup>33</sup> Бадьян Л. А. Оценка регулирующего воздействия как дополнительный механизм защиты прав предпринимателей (на примере Ненецкого автономного округа) // Гуманитарные балканские исследования. - 2019. - №4(6). - С. 97.

Согласно пункту 5 части 2 статьи 6 закона Ненецкого автономного округа от 15.07.2013 № 67-оз «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе» Уполномоченный вправе обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственной власти Ненецкого автономного округа, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности.

Однако реализация данного полномочия фактически невозможна. Согласно статье 53.1 АПК РФ Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации при обращении в арбитражный суд пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности истца, в том числе в части уплаты государственной пошлины. В соответствии с Налоговым кодексом РФ размеры государственной пошлины по данным категориям дел в зависимости от подсудности составляют 2 000 – 3 000 рублей.

Вместе с тем отсутствие выделенных ассигнований на эти цели у Уполномоченного, делает невозможным обращение в суд в случае возникновения такой необходимости.

На основании изложенного, считаю необходимым внесение изменений в АПК РФ и НК РФ изменений, касающихся оплаты пошлины Уполномоченным при осуществлении своих полномочий.

Кроме того, согласно статье 25.5.1 КоАП РФ Уполномоченный по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации может быть допущен к участию в деле в качестве защитника. В статье 30.1 КоАП РФ закреплено право Уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации на обжалование постановления по делу об административном правонарушении наряду со всеми участниками делопроизводства. Данная мера позволяет обеспечить более беспристрастное рассмотрение дела и в полной мере представить интересы предпринимателя.

В то же время, объективно Уполномоченный по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации не может осуществлять функцию защитника во всех субъектах страны, в связи с чем необходимо распространить действие статьи 25.5.1 КоАП РФ на региональных уполномоченных. Данная мера дополняла бы право региональных уполномоченных обращаться в суд с заявлениями о признании действующих нормативных правовых актов недействительными.

Институт бизнес-омбудсмена служит дополнительной гарантией, обеспечивающей защиту и свободную реализацию прав субъектами бизнеса, а также выступает гарантом взаимодействия предпринимателей и государства. Внесение указанных изменений в федеральное законодательство поможет повысить качество защиты прав предпринимателей в судебном порядке.

Кроме того, снижение уровня возбуждённых дел с участием бизнеса как в качестве истца, так и в качестве ответчика, возможно за счет повышения уровня юридической грамотности, что может быть достигнуто с помощью усиления просветительской работы. Также, для более активного участия представителей бизнес-сообщества в регулировании государственной политики, необходимо и дальше принимать меры по привлечению предпринимателей, как от органов власти, так и со стороны

омбудсмeнa, в том числе за счет активизации бизнеса при проведении оценки регулирующего воздействия.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что институт Уполномоченного оказывает благоприятное влияние на бизнес региона и обеспечивает его дальнейшее правовое развитие.

Несмотря на ряд юридических ограничений, которые не позволяют в полной мере осуществлять охрану и защиту прав предпринимателей, бизнес-омбудсменом Ненецкого автономного округа проводится активная работа по разъяснению прав и обязанностей бизнеса, а также механизмов их защиты для создания возможностей самостоятельного представления предпринимателями своих интересов. Однако корректировка федерального законодательства, направленная на расширение полномочий региональных омбудсменов, позволит в полной мере осуществлять защиту прав, в том числе в судебном порядке и приведет к улучшению предпринимательского климата регионов.

## Заключение

Главной ролью уполномоченных по защите прав предпринимателей является обеспечение законных прав и интересов предпринимательского сообщества, создание условий для справедливого и законного управления в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Институт уполномоченных по защите прав предпринимателей является элементом гражданского общества, в лице которого может выражаться позиция бизнеса.

Для реализации этого уполномоченным по защите прав предпринимателей представлен ряд полномочий:

- возможность представления интересов бизнеса в суде;
- участие в оценке регулирующего воздействия;
- взаимодействие с органами государственной власти, представителями бизнес-сообществ, независимыми экспертными организациями т.д.

В первую очередь для выстраивания прямого диалога между предпринимательским сообществом и властью необходимо сделать деятельность уполномоченного более открытой и прозрачной. Для начала целесообразно обеспечить независимость регионального Уполномоченного от органов государственной (муниципальной власти и органов местного самоуправления). Одним из механизмов соблюдения открытости может являться процедура учета мнения предпринимательского сообщества при выборе кандидатуры на должность бизнес-омбудсмена. Для этого необходимо внести изменения в региональное законодательство, утвердив порядок учета мнения бизнеса, который не позволит в случае необходимости игнорировать это мнение, либо конкретизировать положения закона № 78-ФЗ и обязать регионы привести законодательную базу в соответствие. Целесообразно установить законодательное закрепление проведения открытого обсуждения предлагаемых на должность Уполномоченного кандидатур с представителями бизнес-сообщества.

Такие меры увеличат вероятность выбора уполномоченного по защите прав предпринимателей из действительно заинтересованных лиц из числа посвятивших жизнь развитию предпринимательства, а не из числа бывших сотрудников правоохранительных органов и государственных служащих.

Вторым существенным шагом является обеспечение защиты прав предпринимателей в суде. Целесообразно для расширения полномочий бизнес-омбудсменов регионального уровня внести изменения в КоАП РФ статья 25.5. Защитник и представитель, предоставив возможность региональным уполномоченным осуществлять функции защитника для представления интересов бизнеса в суде.

На третьем этапе считаю необходимым апробировать ретроспективную оценку, которая позволит определить достижения первоначально поставленных целей регулирования, а также провести экономическую оценку эффективности издержек участников регулирования на стадии реализации нормативного правового акта с возможностью его дальнейшего принудительного пересмотра или отмены. Кроме того, данное нововведение создаст дополнительные условия формирования благоприятной регуляторной среды для развития экономики округа, а также поможет минимизировать формальный подход к регуляторной политике со стороны государственных и муниципальных органов власти.

Анализ деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе показывает рост правовой грамотности субъектов предпринимательства на основании снижения необоснованных жалоб и обращений вне компетенций Уполномоченного, а также снижением количества возбужденных дел в отношении бизнеса. Это подтверждается результатами опросов бизнес-сообщества и размещенной в открытом доступе информации Арбитражного суда Архангельской области.

В рамках написания магистерской диссертации были проанализированы рабочие документы по деятельности Уполномоченного, в

том числе экспертные заключения по проектам нормативных правовых актов, результаты рассмотрения жалоб и обращений, протоколы проведения рабочих встреч и обучающих семинаров. Кроме того, проведена практическая работа по проведению оценки регулирующего воздействия в Ненецком автономном округе.

В целом очевидна положительная динамика развития института уполномоченных как на федеральном уровне, так и на уровне Ненецкого автономного округа. В то же время, вынесены предложения по дальнейшему совершенствованию деятельности в сфере охраны и защиты прав бизнеса.

Совокупность всех существующих мер создает условия для осуществления прямого и открытого разговора между государственной властью и приоритетным направлением развития экономики – бизнесом, а в целом – для повышения эффективности государственного управления, а также закрепляет рабочий механизм обеспечения конституционных прав бизнеса.



## Список используемых источников

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. - 2009. - 21 января.
2. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. - 2018. - № 20. - Ст. 2817.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3823.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (часть первая) от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 52 (ч. I). - Ст. 4921.
5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 2013.
6. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 18.10.1999. - № 42. - Ст. 5005.
7. Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 2015.
8. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6249.

9. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 2015.

10. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 2013.

11. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 19. - Ст. 2338.

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 21. - Ст. 2602.

13. Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Первоначальный текст документа также опубликован не был.

14. Приказ Минэкономразвития России от 29 августа 2010 г. № 398 «Об утверждении Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Первоначальный текст документа также опубликован не был.

15. Приказ Минэкономразвития России от 30 сентября 2011 г. № 534 «Об образовании Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия при Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Первоначальный текст документа также опубликован не был.

16. Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2012 № 623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. – 2012. – № 5.

17. Приказ Уполномоченного при Президенте Российской Федерации № 1 от 25 декабря 2012 г. // Первоначальный текст документа также опубликован не был.

18. Приказ Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей от 24.04.2013 № 2 // Первоначальный текст документа также опубликован не был.

19. Протокол подкомиссии по техническому регулированию Правительственной комиссии по экономическому сотрудничеству и интеграции от 15 февраля 2011 г. № 1. // Первоначальный текст документа также опубликован не был.

20. Закон Ненецкого автономного округа от 15.07.2013 № 67-оз «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе» (принят Собранием депутатов Ненецкого автономного округа 04.07.2013) // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. - 2013.- № 27.

21. Постановление Собрания депутатов Ненецкого автономного округа от 4 июля 2013 года № 188-сд «О законе Ненецкого автономного округа «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ненецком автономном округе» // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. - 2013.- № 27.

22. Постановление Губернатора Ненецкого автономного округа от 26.05.2014 № 35-пг «О создании Координационного совета по развитию инвестиционной и предпринимательской деятельности на территории Ненецкого автономного округа» // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2014. – № 19.

23. Постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 17.02.2006 № 29-п «Об Управлении государственного заказа Ненецкого автономного округа» // Няръяна Вындер. – 2006. – № 31.

24. Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 02.04.2015 № 78-п «Об утверждении Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа и экспертизы действующих нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа и внесении изменений в постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 30.10.2013 № 382-п» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 2015.

25. Постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 28.06.2012 № 176-п «Об организации и осуществлении органами исполнительной власти Ненецкого автономного округа регионального государственного контроля (надзора), изменении и признании утратившими силу некоторых постановлений администрации Ненецкого автономного округа» // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2012. – № 21.

26. Постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 15.10.2014 № 390-п «Об утверждении государственной программы Ненецкого автономного округа «Реализация региональной политики Ненецкого автономного округа в сфере международных, межрегиональных и межнациональных отношений, развития гражданского общества и

информации» // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2014. – № 38.

27. Постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 13.12.2012 № 385-п «Об утверждении Положения об Управлении экономического развития Ненецкого автономного округа» // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2012. – № 29.

28. Постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 22.12.2014 № 498-п «Об утверждении Положения об Аппарате Администрации Ненецкого автономного округа и признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации Ненецкого автономного округа» // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. – 2014. – № 55.

29. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 8. – Ст. 360.

30. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 416.

31. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 418.

Специальная литература.

32. 1000 лет русского предпринимательства. Из истории купеческих родов. // Современник. – 2015. – 371 с.

33. Administrative Directives for the Parliamentary Ombudsmen. The Swedish Parliamentary Ombudsmen // [Электронный ресурс] URL: <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Administrative-directives> (дата обращения: 02.10.2019).

34. Alemanno, Alberto and Meuwese, Anne CM, Оценка воздействия не законодательного нормотворчества ЕС: недостающее звено «новой»

комитологии. *European Law Journal*, Vol. 19. 2014. № 1. URL: <https://ssrn.com/abstract=2178128> (дата обращения: 01.12.2019).

35. Jacobs S. The RIA revolution // *The Hindi Business Line*. 2015. [Электронный ресурс] URL: <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/the-ria-revolution/article7896549.ece> (дата обращения: 01.09.2019).

36. Jacobzone S., Steiner F., Ponton E., Job E. (2015) *Assessing the Impact of Regulatory Management Systems* [Электронный ресурс] URL: <https://ideas.repec.org/p/oec/govaaa/17-en.html> (дата обращения: 01.12.2019).

37. Van der Sluijs, Jessika, Оценка регулирующего воздействия - шведский пример. // Исследовательский документ Стокгольмского университета. – 2017. – № 6. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2951764> (дата обращения: 23.09.2019).

38. Абакумова Е. Б. Динамика развития предпринимательского права в России // *Вестник Кемеровского государственного университета*. – 2018. – № 3. – С. 40-47.

39. Абакумова Е. Б. Независимость уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации как условие развития предпринимательства // *Актуальные проблемы экономики и права*. – 2018. – № 2 / том 12. – С. 428 – 441.

40. Абакумова Е. Б. Проблемные аспекты правового статуса Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации // *Вестник Поволжского института управления*. – 2018. – № 3 / том 18. – С. 21 – 29.

41. Абушенко Д. Б. Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе. // *НОРМА*. – 2014. – 194 с.

42. Акчурина А. Р. Способы защиты прав малого предпринимательства в РФ // *Историческая и социально-образовательная мысль*. – 2014. – № 6-2. – С. 199-202.

43. Астафьев Ю. В. Нормативные пробелы обеспечения законных интересов участников стадии возбуждения уголовного дела // Проблемы отправления правосудия по уголовным делам в современной России: теория и практика. – 2015. – С. 16-24.

44. Бадьян Л. А. Оценка регулирующего воздействия как дополнительный механизм защиты прав предпринимателей (на примере Ненецкого автономного округа) // Гуманитарные балканские исследования. – 2019. – №4(6). – С. 95-97.

45. Богучарская В. А. Внедрение оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ: некоторые итоги мониторинга // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2014. – № 1. – С. 130-137.

46. Вайпан В. А. Правовое регулирование деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства. // Юстицинформ. – 2017. – 100 с.

47. Голодникова А. Е., Ефремов А. А., Соболев Д. В., Цыганков Д. Б., Шклярчук М. С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. // Высшая школа экономики. – 2018. – 192 с.

48. Голодникова А. Е., Цыганков Д. Б. «Таргетирование» оценки регулирующего воздействия: международные подходы и российская практика // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 7-40.

49. Гончарова О. Ю. Публичное управление развитием малого предпринимательства: теоретические основы // Вопросы регулирования экономики. – 2014. – № 2 / том 5. – С. 47-53.

50. Груздев В. В. Оценка регулирующего воздействия и демократизация правотворчества в субъектах Российской Федерации // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 122-125.

51. Губин Е. П. Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография. // Юстицинформ. – 2019. – 664 с.

52. Добролюбова Е. И. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса. // Издательский дом Дело. – 2017. – 290 с.
53. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности. Анализ практики и методические рекомендации. // Издательский дом Дело. – 2017. – 176 с.
54. Егорова Н. Е. Малые предприятия: предпринимательские стратегии и кооперация / под ред. М.А. Маренного. // Кооперация Спутник +. – 2015. – 199 с.
55. Елпанова Е. Ю. Внедрение института оценки регулирующего воздействия в регионах России // Региональная экономика: теория и практика. – 2015. – С. 52-64.
56. Занковский С. С. Проблемы развития и перспективы предпринимательского права в современных экономических условиях. // РГ-Пресс. – 2018. – 224 с.
57. Ключевский О. В. Русская история. // Книжный Петербург. – 2016. – 208 с.
58. Ладегор, Питер Фаруп и Лундквист, Петтер и Камхаджи, Джонатан Камилло, «Сизиф протягивает руку помощи: пути для устойчивых систем ОРВ в развивающихся странах» (опубликовано 19 марта 2018 года). Рабочий документ Всемирного банка по исследованию политики № 8367. [Электронный ресурс] URL:<https://ssrn.com/abstract=3144089> (дата обращения: 23.10.2019).
59. Лаптев В. А. Источники предпринимательского права в РФ. // Проспект. – 2018. – 304 с.
60. Лебедева Е. И. Предпринимательское право. Учебник. // Высшая школа. – 2014. – 320 с.



61. Митин А. Н. Технология оценки регулирующего воздействия как новая ценность государственного управления //Аграрный вестник Урала. 2014. – № 10. – С. 85-90.
62. Никифоров О. А. История российского предпринимательства. 2-е изд., пер. и доп. : учебное пособие. // ЮРАЙТ. – 2018. – 270 с.
63. Оробинский В. В., Чехонадских С. В., Коваль В. О. Проверки. Защита прав предпринимателей: практическое пособие // Феникс. – 2014. – 126 с.
64. Оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти : монография, под ред. Т. М. Токмурзина. // КноРус. – 2018. – 142 с.
65. Палагина А. Н. Уполномоченный по защите прав предпринимателей на федеральном и региональном уровне как элемент адаптивной инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства. // Вопросы регулирования экономики. – 2014. – № 2 / том 5. – С. 82-89.
66. Предпринимательское право: современный взгляд. Монография / МГУ имени М. В. Ломоносова; под ред. Т. М. Токмурзина. // Юстицинформ. – 2019. – 730 с.
67. Рахмеева И. И. Управляемые параметры системы оценки регулирующего воздействия региона // Управленец. № 5 / том 9 / 2018. С. 48 – 57.
68. Решение Европейского парламента: положения и общие условия выполнения обязанностей омбудсмена [Электронный ресурс] URL:<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statute.faces> (дата обращения 02.10.2019).
69. Сарычева Н. Н. Оценка регулирующего воздействия в регионах России. Текущая ситуация и пути развития // Государственное управление. Электронный вестник. – 2016. – № 56. – С. 168-197.

70. Стожко Д. К., Стожко К. П. К вопросу о построении рыночной экономики в России: исторические альтернативы (к 130-летию со дня рождения Н.И. Бухарина) // Вестник Нижневарттовского государственного университета. – 2018. – № 4. – С. 41-48.

71. Сычев П. Г. Об отдельной главе Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации о производстве по уголовным делам в отношении предпринимателей // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2019. – № 2 (46). – С. 170-175.

72. Титов Б. Ю. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей – о перспективах урегулирования своего законодательного статуса, первых практических результатах работы и перспективах института бизнес-омбудсмена // Босс. – 2013. – № 4. – 89 с.

73. Чеберко Е. Ф. Основы предпринимательской деятельности. История предпринимательства.: учебное пособие. // ЮРАЙТ. – 2016. – 420 с.

74. Чумаков В. Ю. Удивительная история русского предпринимательства. // ЭНАС-КНИГА. – 2017. – 336 с.

75. Эмих В. В. Уполномоченные по защите прав предпринимателей: зарубежный опыт и Российская модель // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2014. – № 3 / том 14. – С. 177-196.