

УДК 342.716

**Валентина Викторовна Эмих**

кандидат юридических наук  
старший научный сотрудник Института философии и права  
Уральского отделения Российской академии наук  
г. Екатеринбург. E-mail: emikh.valentina@gmail.com

### **УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ<sup>1</sup>**

В статье обобщен мировой опыт применения омбудсменовской концепции к общественным отношениям с участием предпринимателей. Автором проанализирован правовой статус бизнес-омбудсменов (на примере США и Австралии), налоговых омбудсменов (на примере Грузии, Канады, США и Пакистана) и омбудсменов в сфере закупок (на примере Канады). Определены основные тенденции правового регулирования статуса указанных омбудсменов и обозначены перспективы их развития. В статье выявлены особенности уполномоченных по защите прав предпринимателей в России в сравнении с правовым регулированием сходных омбудсменовских схем в мире. На основе исследования автор приходит к выводу о приобретении уполномоченными черт правоохранительных органов, а не альтернативного способа разрешения спора. Несмотря на положительную оценку практической деятельности уполномоченных важным является усиление так называемое «социальной составляющей» их правового статуса и оптимизация сферы их компетенций и полномочий.

*Ключевые слова:* бизнес-омбудсмен, уполномоченные по защите прав предпринимателей, альтернативное разрешение споров, налоговые омбудсмены, омбудсмены в сфере закупок.

В 2011–2014 гг. в России произошел ряд существенных изменений, направленных на решение поставленных Президентом Российской Федерации задач по улучшению условий ведения бизнеса и обеспечению его гарантированной защиты. В их числе: в Генеральной прокуратуре Российской Федерации и в прокуратурах субъектов Российской Федерации созданы структурные подразделения по надзору за соблюдением прав предпринимателей в целях совершенствования надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности, создан Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции», введен институт инвестиционных уполномоченных в федеральных округах, происходит становление института уполномоченных по правам предпринимателей.

В июне 2012 г. на должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный) был назначен Б.Ю. Титов, председатель общероссийской общественной организации «Деловая Россия» [Указ Президента № 879, 2012].

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках конкурсной программы исследований 12-П-6-1007 «Общественные науки и модернизационные вызовы XXI века», выполняемой в 2012–2014 гг.

Данная должность была внесена в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы. Законодательно статус обозначенного должностного лица закреплён Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (далее – федеральный закон об уполномоченных) [Федеральный закон № 78-ФЗ, 2013]. Этим законом определены основы правового статуса уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Однако реальный процесс становления данного института в субъектах Российской Федерации начался намного раньше. На момент принятия закона более чем в половине субъектов Российской Федерации уже функционировали подобные уполномоченные. Среди них – уполномоченные, близкие по положению в системе государственных органов к модели *«исполнительного» омбудсмана* (например Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Ростовской области, уполномоченный по правам предпринимателей при Губернаторе Воронежской области); *«законодательного» омбудсмана* (например Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан, Уполномоченный по правам предпринимателей в Ульяновской области); *«гибридного» омбудсмана* (например Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Псковской области). Единообразие в установлении их правового статуса отсутствовало. В настоящее время многие законодательные модели уполномоченных в субъектах Российской Федерации (например, в Ярославской и Владимирской областях (например в Ярославской и Владимирской областях [Закон № 25, 2013; Закон № 72-ОЗ, 2013]) сориентированы на модель Уполномоченного. Происходит становление единого целостного института уполномоченных по защите прав предпринимателей в России. Появляются оценки обозначенного института в научной литературе. Преимущественно анализируется его функциональное предназначение [Палагин 2013; Панкратова, Рашева 2013; Халецкая 2012]. Целью настоящей статьи является осмысление зарубежного опыта правового регулирования статуса омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, в качестве методологической базы для понимания теоретико-правовых основ института уполномоченного по защите прав предпринимателей в России.

В большинстве государств, где функционируют омбудсмены, содействие защите прав предпринимателей, нарушаемых органами публичной власти, осуществляет омбудсмен общей компетенции. Например в Австралии Омбудсмен Содружества рассматривает жалобы на административные действия правительственных департаментов и агентств. Одновременно он выполняет функции омбудсмана по вопросам иммиграции, уполномоченного по вопросам информации, налогового омбудсмана, омбудсмана по вопросам деятельности правоохранительных органов [Ombudsman Act 1976: paragraphs 4(3), 4(4), 4(5)]. В качестве налогового омбудсмана он содействует разрешению споров между налогоплательщиками и Налоговой службой Австралии.

К числу основных аргументов в пользу данной схемы следует отнести следующие: 1) тождественность принципов взаимодействия органов публичной власти с субъектами предпринимательской деятельности принципам взаимодействия с иными субъектами; 2) отсутствие необходимости дополнительных расходов из бюджета соответствующего уровня на финансирование деятельности специализированных омбудсменов; 3) возможность оценки ситуации с защитой прав граждан в отношениях с публичной властью в рамках одного института.

К числу недостатков относятся: 1) отсутствие специализации и учета специфики отношений с участием предпринимателей; 2) ограниченные возможности по детальной оценке уровня защиты прав предпринимателей и состояния бизнес-климата.

Вместе с тем содействие защите прав предпринимателей осуществляется и специализированными омбудсменами, что соответствует общемировой тенденции по созданию омбудсменов с ограниченной компетенцией. Применительно к отношениям с участием субъектов предпринимательской деятельности распространены две схемы функционирования указанных омбудсменов. В рамках первой схемы (схема «1+N») специализированные омбудсмены действуют наряду с омбудсменом общей компетенции. Например, в Испании наряду с Защитником народа функционирует Совет по защите прав налогоплательщиков в рамках Министерства экономики и финансов. Вторая схема (схема «0+N») предполагает наличие специализированных омбудсменов, встроенных в систему государственной власти в отсутствие омбудсмена с общей компетенцией. В Канаде на федеральном уровне функционирует омбудсмен по вопросам государственных закупок и налоговый омбудсмен, однако омбудсмена с общей компетенцией нет. Очевидным преимуществом схемы «1+N» является возможность рассмотрения омбудсменом с общей компетенцией вопросов, не отнесенных к компетенции специализированных омбудсменов, то есть в данном случае концепция омбудсмена применима к более широкому кругу общественных отношений. Но в данном случае всегда возникает необходимость правовой регламентации разграничения компетенции соответствующих омбудсменов.

Специализация содействующих защите прав предпринимателей омбудсменов с ограниченной компетенцией основана на различных критериях. Разнообразие критериев обусловлено широким спектром общественных отношений, в которые вступают предпринимателя, и общественно-политическими потребностями, возникающими в конкретном государстве. Среди содействующих защите прав предпринимателей омбудсменов в публичном секторе на сегодняшний день в мире функционируют бизнес-омбудсмены, налоговые омбудсмены и омбудсмены в сфере поставок.

Для *бизнес-омбудсменов* основным критерием специализации выступает наличие у заявителя статуса предпринимателя. Используются дополнительные критерии – круг органов, действия (бездействие) которых

обжалует заявитель; характер вопросов, разрешаемых омбудсменом; иные характеристики заявителя – гендерный признак, род деятельности, принадлежность к малому или среднему бизнесу или их совокупность. Бизнес-омбудсмены получили широкое распространение в США, где в основе экономического курса лежит развитие предпринимательства и принцип «самозанятости» населения [Frydman, Khan, Rapaczynski 2011: 37].

Среди функционирующих бизнес-омбудсменов по характеру осуществляемого ими контроля следует особо выделять а) бизнес-омбудсменов, осуществляющих контроль за органами публичной власти, функционально подчиненными органу, при котором учрежден данный омбудсмен, по вопросам его компетенции; б) бизнес-омбудсменов, осуществляющих контроль за органом или подразделением органа, при котором они созданы (в данном случае речь идет о так называемых «организационных омбудсменах»).

К числу омбудсменов первой группы относится, например, Национальный омбудсмен в рамках Американской администрации по делам малого бизнеса, который оказывает поддержку владельцам малого бизнеса, когда они сталкиваются с несправедливыми или не являющимися необходимыми действиями агентств, осуществляющих регулятивное правоприменение в отношении малого бизнеса [Small Business... 1996: sec. 222]. Примерами таких действий являются необоснованно повторяющиеся аудиторские проверки, необоснованные штрафы, угрозы, репрессалии со стороны федеральных агентств.

К омбудсменам второй группы можно отнести функционирующих в США бизнес-омбудсменов, чья компетенция распространяется на общественные отношения с участием одного органа или подразделения органа. Данные омбудсмены часто создаются в рамках программ по поддержке малого бизнеса (например омбудсмен при Административном управлении штата Висконсин в рамках программы по сертификации предприятий малого бизнеса, владельцами которых являются женщины, омбудсмен при Отделении по защите окружающей среды Департамента штата Джорджия по природным ресурсам в рамках программы по поддержке малого бизнеса в сфере защиты окружающей среды).

Анализ места бизнес-омбудсменов в системе органов государственной власти показывает, что они, как правило, встроены в систему исполнительных органов и относятся к числу исполнительных (реже «гибридных») омбудсменов. Во-первых, они назначаются на должность и освобождаются от должности исполнительным органом. Во-вторых, их деятельность обеспечивается преимущественно сотрудниками ведомств, при которых они созданы. В-третьих, они подотчетны исполнительным органам.

В связи с тем, что бизнес-омбудсмены в США не только встроены в систему исполнительных органов, но и зачастую осуществляют «внутренний» контроль, то есть контролируют те органы, при которых они созданы, предусматриваются дополнительные механизмы обеспечения принципа объективности их деятельности и принципа независимости от органов, при которых они создаются.

Обеспечение деятельности Национального омбудсмана в рамках Администрации США по делам малого бизнеса осуществляется не только непосредственно Администрацией, но и подразделениями по справедливому регулированию в сфере малого бизнеса, создаваемыми в региональных офисах Администрации [Small Business... 1996: sec. 222]. Каждое подразделение состоит из пяти членов, являющихся собственниками или официальными лицами предприятий малого бизнеса, назначаемых главой Администрации. Члены подразделений выполняют свои обязанности на безвозмездной основе. Подобная схема обеспечения деятельности омбудсмана позволяет не только реализовать принцип объективности и независимости, но и повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Эффективна деятельность Омбудсмана Мичигана (США) в сфере чистого воздуха, созданного при Мичиганском департаменте природных ресурсов и окружающей среды в рамках программы содействия малому бизнесу в области охраны окружающей среды, контролирует совещательный совет [Natural Resources... 1994: sec. 5708]. Членов совета назначают Губернатор Мичигана, члены законодательного органа и директор Департамента в сфере качества защиты окружающей среды в целях представительства граждан, собственников предприятий малого бизнеса и государственных органов. Члены совета работают на добровольной основе без выплаты компенсаций. Совет готовит ежегодный доклад о выполнении программы и эффективности омбудсмана.

В Австралии функционирует институт комиссаров по вопросам малого бизнеса на федеральном уровне и на уровне четырех штатов (Виктория, Западная Австралия, Новый Южный Уэльс, Южная Австралия). Цель их деятельности – создание благоприятной среды для развития малого бизнеса. Комиссары выполняют две основные функции: 1) обеспечение альтернативного разрешения коммерческих споров между малым бизнесом и коммерческими организациями и между малым бизнесом и органами публичной власти; 2) содействие учету нужд малого бизнеса публичной властью. Комиссары для выполнения первой функции консультируют представителей малого бизнеса по вопросу о возможных способах решения спора, осуществляют телефонные переговоры с каждой стороной, используют процедуры медиации. Для реализации второй функции комиссары наделены следующими полномочиями: представление доклада о «тревожной» рыночной практике министру; мониторинг влияния законодательства и используемых органами публичной власти административных процедур на малый бизнес и представление результатов министру; участие в разработке законодательства и административных процедур, затрагивающих малый бизнес, и др.

Анализ занимаемого положения в системе публичной власти показывает, что комиссары тесно взаимодействуют с исполнительной властью, но не встроены в нее. Во-первых, должность комиссара учреждается парламентскими актами. Они же регламентируют статус комиссаров [Small

Business... 2011; Small Business... 2003]. Во-вторых, назначают комиссаров и освобождают их от должности Генерал-губернатор Австралии на федеральном уровне, губернаторы штатов на уровне штатов. В-третьих, комиссары, как правило, имеют свой отдельный штат, состоящий из государственных служащих. Финансируется их деятельность из бюджета соответствующего уровня. Кроме того, за медиацию взимают плату с каждой стороны. В-четвертых, получают от соответствующих министров указания, которые они обязаны выполнить. Это может быть, например, указание выполнить мониторинг влияния законодательства на малый бизнес; участвовать в разработке законодательства, затрагивающего малый бизнес; доложить о текущем состоянии дел, связанных с малым бизнесом, и пр. Кроме того, доклад о деятельности комиссар также представляет министру.

Несмотря на сходство данных лиц с омбудсменами они не отнесены к таковым в Австралии, поскольку не отвечают «Существенным критериям определения субъекта в качестве омбудсмена», разработанным Ассоциацией омбудсменов Новой Зеландии и Австралии [Essential Criteria... 2010]. Принцип доступности не реализуется в связи с взиманием платы за медиацию, не обеспечивается независимость комиссаров в связи с подотчетностью и необходимостью действовать по указаниям соответствующих министров, отсутствует возможность принимать окончательные решения с присуждением возмещения, что нарушает принцип эффективности и др.

Помимо бизнес-омбудсменов содействие защите прав предпринимателей осуществляется омбудсменами, основным критерием специализации которых выступает характер рассматриваемых ими вопросов, значимых, в том числе, для субъектов предпринимательской деятельности. Среди данных омбудсменов можно выделить омбудсменов, в компетенцию которых входит контроль за неограниченным кругом органов (так, омбудсмены в сфере государственных закупок контролируют все правительственные учреждения на предмет соответствия их действий действующему законодательству о государственных закупках), и омбудсменов, контролирующего строго определенный орган публичной власти или группу органов (так налоговые омбудсмены учреждаются в целях улучшения функционирования налоговых органов).

**Налоговые омбудсмены** учреждаются в государствах с диаметрально противоположным политическим устройством, разными правовыми системами и на разных уровнях осуществления публичной власти (так, на национальном уровне функционирует Налоговый омбудсмен в Пакистане; в Нью-Мексико (США) налоговый омбудсмен создан в рамках секретариата департамента по налогам и доходам; на местном уровне действует защитник налогоплательщиков в г. Мадриде), что приводит к существенным различиям в правовом статусе.

В сферу компетенции Налогового омбудсмена в *Грузии* входит широкий круг вопросов, связанных с защитой прав налогоплательщиков: раскрытие нарушений прав налогоплательщиков налоговыми органами или при определенных обстоятельствах другими исполнительными орга-

нами и содействие разрешению споров между налогоплательщиками и указанными органами, а также осуществление мониторинга защиты прав налогоплательщиков и их законных интересов, содействие совершенствованию налогового законодательства [Карманный налоговый справочник 2012]. В целях повышения бизнес-активности в стране особый акцент в деятельности Налогового омбудсмана Грузии сделан на рассмотрении обращений физических лиц со статусом микробизнеса и статусом малого бизнеса, которым, согласно Налоговому кодексу Грузии, предоставляются специальные режимы обложения подоходным налогом [Доклад 2011]. Налоговый омбудсмен не вправе предпринимать императивные меры в случае выявления нарушения прав налогоплательщиков.

Анализ места омбудсмана в системе государственных органов позволяет охарактеризовать его как «гибридного» омбудсмана. Во-первых, его назначает Премьер-министр Грузии по согласованию с Председателем Парламента Грузии. Спорен вопрос о независимости данного должностного лица – законодательно срок его полномочий не установлен, вопрос о прекращении полномочий омбудсмана решает Премьер-министр Грузии. Во-вторых, должность Налогового омбудсмана введена Налоговым кодексом Грузии, в нем же установлены основы правового статуса омбудсмана, но непосредственная регламентация данного статуса осуществляется актом исполнительного органа. В-третьих, следующие формы взаимодействия с государственными органами свидетельствуют о «гибридной» природе омбудсмана: представление ежегодного отчета парламенту Грузии, передача жалоб в специальный совет по разрешению налоговых споров при Министерстве финансов, в заседаниях которого омбудсмен вправе принимать непосредственное участие. В-четвертых, омбудсмен имеет собственный штат, в состав которого входят профессиональные юристы.

В Канаде «Генерал-губернатор в совете» назначает специального советника министра по государственным доходам [The Public... 2003: subsection 127 (1)], который исполняет функции налогового омбудсмана. Его статус регулируется «указом в совете» [Order in Council... 2007]. Офис омбудсмана создается в рамках Канадского агентства государственных доходов. Основная функция – содействие и информирование министра по государственным доходам об оказании услуг налогоплательщикам Канадским агентством государственных доходов. Непосредственно указанному министру он и подотчетен. Омбудсмен действует на основании запросов министра, по собственной инициативе или на основе обращений налогоплательщиков о нарушении прав, указанных в Билле о правах налогоплательщиков. Он оценивает не только законность, но и справедливость действий агентства при предоставлении государственных услуг. Деятельность омбудсмана обеспечивает Агентство государственных доходов. Таким образом, Налоговый омбудсмен в Канаде относится к числу исполнительных омбудсменов и встроен в механизм внутриведомственного контроля деятельности Канадского агентства государственных доходов.

В США на федеральном уровне функционирует Служба защиты прав налогоплательщиков в рамках Службы внутренних доходов, в компетенцию которой входит сбор налогов. Служба защиты прав налогоплательщиков учреждена Биллем о правах налогоплательщиков 2 [Taxpayer Bill... 1996]. Глава службы – защитник налогоплательщиков назначается и докладывает уполномоченному по внутренним доходам – главе Службы внутренних доходов. Он также ежегодно представляет доклад Конгрессу США. В компетенцию Службы защиты прав налогоплательщиков входит рассмотрение ограниченного круга вопросов: 1) когда налогоплательщик столкнулся с финансовыми затруднениями, непредвиденной ситуацией и Служба внутренних доходов должна решить вопрос быстрее, чем она это делает обычно, иначе налогоплательщику будет причинен еще больший ущерб; 2) когда какой-либо вопрос касается нескольких подразделений или нескольких стадий, тогда Служба играет роль координатора; 3) когда налогоплательщик попытался решить проблему через каналы, предоставляемые Службой внутренних доходов, но она так и не разрешается; 4) в исключительных случаях, которые не могут быть разрешены в рамках общего подхода, используемого Службой внутренних доходов.

Деятельность Службы обеспечивают около 2000 работников, около 1400 из которых – профессиональные юристы в сфере налогового права. Во всех штатах есть местные защитники налогоплательщиков. Служба может действовать от имени налогоплательщика. Согласно Стандартам учреждения и функционирования служб омбудсменов [Standarts... 2004] омбудсмены с адвокатскими функциями включены в классификацию омбудсменов наряду с законодательными, исполнительными и организационными омбудсменами. Они должны быть знакомы с основами адвокатской деятельности и действовать от имени заявителей. Отнесение данных лиц к категории омбудсменов весьма спорно, поскольку они выполняют функции юридического консультирования и представительские функции.

В компетенцию Федерального налогового омбудсмена Пакистана входит рассматривание случаев ненадлежащего администрирования со стороны подразделений в сфере государственных доходов и налоговых работников. Он не рассматривает споры, подведомственные судам, и вопросы оценки дохода, определения налоговой задолженности, классификации или оценки товаров, толкования законодательства, регламентирующего указанные вопросы [Federal Tax... 2000]. Данное должностное лицо, помимо полномочий, присущих большинству омбудсменов, наделено специфическими полномочиями. Омбудсмен наделен такими же правами, как и гражданский суд, по следующим вопросам: принудительная явка и допрос под присягой, принудительное предоставление документов, получение показаний в форме аффидевита, создание комиссии для допроса свидетелей. Если он сочтет жалобу ложной или малозначительной, то может присудить выплату заявителем компенсации в пользу подразделения в сфере государственных доходов или налогового работника.



Омбудсмен имеет право беспрепятственно проникать в любые помещения, если это необходимо для расследования, и при этом получать доступ к любым документам. Имеет права, аналогичные правам Верховного суда, по вопросу наказания за неуважение, выраженное омбудсмену. Омбудсмен может, если сочтет необходимым, запросить у соответствующего органа или работника объяснение причин, по которым не произведена компенсация ущерба, возникшего в результате ненадлежащего администрирования. После получения объяснений он может обязать орган или работника выплатить пострадавшему компенсацию.

Исходя из места в системе государственных органов Федеральный налоговый омбудсмен относится к числу «гибридных» омбудсменов, но с превалированием признаков «исполнительного» омбудсмана. Во-первых, его назначает и отстраняет от должности Президент. Во-вторых, его статус регулируется Ордонансом об учреждении Федерального налогового омбудсмана. Размер жалования и привилегия определяются актом Президента. В-третьих, среди форм взаимодействия с государственными органами необходимо отметить следующие: в случае неисполнения рекомендации соответствующим органом омбудсмен может передать дело Президенту, который по своему усмотрению может предписать выполнить рекомендацию омбудсмана; омбудсмен начинает расследования не только на основании обращений граждан, но и по указанию Президента, Сената или Национальной ассамблеи, по инициативе Верховного суда или Высшего суда; омбудсмен представляет ежегодный доклад Президенту, направляет его Сенату и Национальной ассамблее. В-четвертых, его деятельность обеспечивает отдельный штат, состоящий из государственных служащих.

**Омбудсмены по вопросам закупок** на сегодняшний день не получили широкого распространения. С 2008 г. Омбудсмен по вопросам закупок успешно функционирует в *Канаде*. Его офис – независимая организация с широким мандатом, распространяющимся на все правительственные учреждения (за исключением канадской службы безопасности и разведки, аппарата Сената и Палаты общин) [Procurement... 2008]. Он выполняет три функции: аналитическую, коррекционную и медиаторскую. Аналитическая функция заключается в анализе практики осуществления закупок федеральными департаментами и разработке рекомендации по совершенствованию указанной практики. В рамках коррекционной функции он содействует устранению выявленных нарушений. Основными направлениями деятельности по реализации данной функции являются: 1) рассмотрение жалоб канадских поставщиков на связанные с федеральными закупками действия; 2) рассмотрение жалоб поставщиков относительно административного обеспечения соответствующим государственным органом контракта (например поздняя оплата счета). Омбудсмен не может заниматься спорами, которые были предметом рассмотрения Канадского трибунала по внутренней торговле или суда соответствующей юрисдикции. Выступая в качестве альтернативного механизма разрешения споров по запросу любой из сторон контракта, омбудсмен выполняет медиаторскую функцию.

Положением об омбудсмене по вопросам закупок строго определены возможные рекомендации, которые омбудсмен должен сделать по результатам проверки и максимальные пределы компенсаций, которые он рекомендует в зависимости от сложности контракта. То есть свобода его усмотрения ограничена. Учитывается и договорная природа закупок – омбудсмен не может давать рекомендации, изменяющие условия контракта или предусматривающие средство правовой защиты, иные чем определены в контракте.

Исходя из места, занимаемого в системе государственных органов, Омбудсмена по вопросам закупок в Канаде следует отнести к числу исполнительных омбудсменов. Во-первых, Омбудсмен назначается «Губернатором в совете» [Department... 1996: section 22.1(1)]. Он же решает вопрос о вознаграждении Омбудсмена [Department... 1996: section 22.1(2)]. Во-вторых, его статус установлен Положением об Омбудсмене по вопросам закупок 2008 г., принятым «Губернатором в совете» по рекомендации министра по вопросам общественной деятельности и государственным услугам.

Дополнительные обязанности, не указанные в данном акте, могут устанавливаться «Губернатор в совете» или министр по вопросам общественной деятельности и государственным услугам. В частности, Омбудсмен отчитывается перед министром по вопросам общественной деятельности и государственным услугам и ему представляет доклад о своей деятельности. В парламенте доклад о деятельности Омбудсмена представляет указанный министр. Для обеспечения независимости от Департамента по вопросам общественной деятельности и государственным услугам между Омбудсменом и заместителем министра по вопросам общественной деятельности и государственным услугам подписан меморандум о распределении обязанностей.

Таким образом, мировой опыт применения омбудсменовских и сходных им схем к отношениям, сторонами которых выступают субъекты предпринимательской деятельности и органы публичной власти, небольшой. Указанные схемы применяются в современном мире как к отношениям, имеющим властную природу (лицензирование, налоговые правоотношения и др.), так и к отношениям по своей сути частноправовым (например государственные закупки). Очевидна тенденция дифференциации компетенции омбудсменов применительно к отношениям с участием субъектов предпринимательской деятельности, что способствует более эффективному функционированию данного института в сфере содействия защите прав предпринимателей.

Критерии ограничения компетенции специализированных омбудсменов вариативны. На отношения с участием субъектов предпринимательской деятельности распространяется компетенция разных омбудсменов. Это обусловлено многообразием правовых статусов, имеющих у одного и того же субъекта права. Так, например, субъект предпринимательской деятельности может одновременно выступать в качестве

налогоплательщика, лицензиата и др. Создание узкоспециализированных омбудсменов, как правило, продиктовано объективными причинами, связанными с необходимостью дополнительного содействия разрешению споров в определенной проблемной сфере общественных отношений (в частности налоговые отношения, лицензирование) или с возникновением необходимости защиты определенной группы предпринимателей, нуждающихся в дополнительной поддержке (в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства).

Основной целью создания специализированных омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, в публичном секторе становится улучшение бизнес-климата в конкретном государстве. На первый план выходит задача разрешения споров между субъектами предпринимательской деятельности и органами публичной власти. В связи с чем отдельные рассматриваемые омбудсмены приобретают «медиаторские» функции и дополнительные полномочия по разрешению споров. Происходит сближение института омбудсмена и институтов альтернативного разрешения споров<sup>1</sup>.

В целом полномочия специализированных омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, во многом аналогичны полномочиям иных омбудсменов и в большинстве случаев ограничиваются полномочиями по расследованию жалобы, вынесению рекомендательного заключения по результатам рассмотрения жалобы, а также возможностью направления рекомендации соответствующим государственным органам по совершенствованию законодательства и административных процедур по вопросам их компетенции.

Содействующие защите прав предпринимателей омбудсмены в публичном секторе выступают в качестве публичных должностных лиц. Их деятельность обеспечивают сотрудники государственного органа, при котором они созданы, или отдельный аппарат, как правило, имеющий статус государственного органа. Финансируется их деятельность за счет средств бюджета соответствующего уровня. По своему положению в системе государственных органов анализируемые омбудсмены относятся к «исполнительным» или «гибридным» омбудсменам, их связи с парламентами ослабевают. Осуществляется поиск новых способов обеспечения независимости омбудсменов от органов, которые их создают. Среди этих способов, в частности, вовлечение общественности в деятельность омбудсменов и создание дополнительных органов, контролирующей деятельность омбудсменов.

В России уполномоченные по защите прав предпринимателей функционируют наряду с уполномоченными по правам человека, то есть применяется схема «1+N». Выбор данной схемы вполне оправдан. Рассмотрим основные элементы правового статуса уполномоченных по защите прав предпринимателей.

---

<sup>1</sup> Возрастание роли институтов альтернативного разрешения споров, сближение с ними других институтов является одним из основных трендов в современной мировой практике разрешения споров [Руденко 2011: 13-14].

Требования к кандидатам на должности уполномоченных по защите прав предпринимателей в России в целом единообразны: наличие гражданства Российской Федерации, достижение возраста 30 лет, высшее образование. В отдельных субъектах Российской Федерации установлены дополнительные требования – ценз оседлости (в Республике Кабардино-Балкария – проживание на территории субъекта не менее пяти лет), опыт работы в области развития малого и среднего предпринимательства (Республика Кабардино-Балкария, Республика Мордовия), опыт ведения предпринимательской деятельности (Кировская область, Костромская область, Республика Чувашия, Республика Якутия), опыт работы в области защиты прав предпринимателей (Ямало-Ненецкий автономный округ, Тульская область), наличие общественного авторитета (Ярославская область, Новосибирская область).

Порядок назначения кандидатов на должность уполномоченных по защите прав предпринимателей урегулирован федеральным законом об уполномоченных [Федеральный закон № 78-ФЗ, 2013: ч. 2, ст. 1; ч. 4, ст. 9]. Уполномоченного назначает и освобождает от должности Президент Российской Федерации; региональных уполномоченных – в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, по согласованию с Уполномоченным с учетом мнения предпринимательского сообщества. С учетом модели Уполномоченного большинство региональных уполномоченных назначают и освобождают от должности высшие должностные лица субъектов Российской Федерации по представлению Уполномоченного с учетом мнения предпринимательского сообщества. Лишь в отдельных субъектах соответствующих уполномоченных назначают законодательные (представительные) органы (например в Челябинской и Орловской областях, в Пермском крае).

Сфера компетенции уполномоченных по защите прав предпринимателей ограничена минимальным количеством критериев по сравнению с иными омбудсменами, содействующими защите прав предпринимателей: характеристикой заявителя (наличие у него статуса субъекта предпринимательской деятельности), кругом органов, действия которых подлежат обжалованию (данный институт ориентирован прежде всего на осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности), органами исполнительной власти, функционирующими на федеральном и региональном уровнях, и органами местного самоуправления.

На практике уполномоченные рассматривают жалобы не только на действия (бездействие) органов публичной власти, но и на действия (бездействие) субъектов предпринимательской деятельности. Подобная регламентация сферы компетенции уполномоченных не может быть охарактеризована положительно, идет вразрез с общемировой тенденцией дифференциации компетенции омбудсменов применительно к отношениям с участием субъектов предпринимательской деятельности. Дифференциация компетенции омбудсменов, содействующих защите прав предпринимате-

лей, как правило, обусловлена необходимостью дополнительного содействия разрешению споров в какой-либо проблемной области (например лицензирование, налоговые правоотношения) или защиты определенной группы предпринимателей (малый и средний бизнес). Сфера компетенции омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, не должна охватывать все вопросы, затрагивающие субъектов предпринимательской деятельности. Они не должны корректировать в целом государственную политику в отношении субъектов предпринимательской деятельности и должны воздействовать лишь в наиболее проблемных сферах.

Цели и задачи уполномоченных по защите прав предпринимателей в России трансформируются. Они имеют целевую ориентацию на улучшение бизнес-климата в России и повышение инвестиционной привлекательности. В докладе о результатах деятельности уполномоченных должна содержаться оценка условий осуществления предпринимательской деятельности, а также предложения о совершенствовании правового положения субъектов предпринимательской деятельности. В задачи как федерального, так и региональных уполномоченных входит не просто содействие защите прав предпринимателей, но и непосредственно защита субъектов предпринимательской деятельности и осуществление контроля за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, развитие общественных институтов, содействующих защите прав предпринимателей, снижение административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности, пропаганда предпринимательства.

Полномочия уполномоченных по защите прав предпринимателей в России значительно шире полномочий иных омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей.

Они обладают значительными «процессуальными правами». Уполномоченный и региональные уполномоченные вправе обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если они не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы предпринимателей в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности [Федеральный закон № 78-ФЗ, 2013: ч. 3, ст. 4, 10]. Кроме того, Уполномоченный вправе обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов других лиц, в том числе групп лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности; вправе обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении заявителя;

по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности, может быть допущен к участию в деле в качестве защитника.

Значимую роль имеет закрепление права Уполномоченного обратиться в суд с ходатайством о защите прав и законных интересов группы лиц [Арбитражный процессуальный кодекс 2002: гл. 28.2]. Механизм группового иска создает возможности для судебной защиты всех лиц, чьи права нарушены неправомерными действиями ответчика, в том числе лиц, не имеющих необходимых юридических знаний или имеющих мелкие требования [Ярков 2011]. В этом институте сочетается защита как публично-правового интереса (пресекается противоправная деятельность ответчика в отношении неопределенного круга лиц), так и частноправовых интересов (возмещаются убытки или ущерб конкретным гражданам, права которых были нарушены ответчиком) [Ярков 2011]. Положительной оценки заслуживает уточнение процессуальных прав Уполномоченного по обжалованию вступивших в силу судебных актов, принятых в отношении заявителя.

Федеральным законом об уполномоченных предусмотрены следующие права уполномоченных по рассмотрению жалоб: запрашивать и получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления необходимые сведения, документы и материалы; беспрепятственно посещать органы государственной власти и органы местного самоуправления, в ряде случаев посещать без специальных разрешений места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и учреждения, исполняющие уголовные наказания в виде лишения свободы; принимать участие в выездной проверке в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля [Федеральный закон № 78-ФЗ, 2013: ст. 5, 10].

Более того, Уполномоченный вправе приостанавливать акты местного самоуправления одновременно с обжалованием в судебном порядке ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, выносить подлежащие немедленному исполнению предписания о приостановлении их действия до вступления в законную силу судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения заявления федерального уполномоченного. Последнее полномочие обеспечено обязанностью органов местного самоуправления сообщить Уполномоченному об исполнении его предписания [Федеральный закон № 78-ФЗ, 2003: ч. 1, ст. 10]. Региональные уполномоченные вправе направлять высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации мотивированные предложения об отмене или о приостановлении действия актов органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Уполномоченные наделяются правом давать заключения на проекты нормативных правовых актов, затрагивающих права субъектов предпри-

нимательской деятельности, являющиеся обязательными для рассмотрения соответствующими органами.

Кроме того, наблюдается тенденция к установлению более широкого круга полномочий уполномоченных: предлагается наделить их правом отстранения чиновников от выполнения их обязанностей до рассмотрения дела в суде [Крылова 2014], расширить процессуальные права уполномоченных, в том числе закрепить следующие права: обратиться в суд в защиту публичных интересов в сфере предпринимательской деятельности; реализовывать меры, направленные на заключение мирового соглашения субъектов предпринимательской деятельности с органами государственной власти; знакомиться с материалами уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях по вопросам, находящимися на рассмотрении уполномоченных на основании полученных ими жалоб; при рассмотрении дела с участием заявителя в арбитражном суде вступить в дело на стороне истца или ответчика в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований; вступить в дело, производство по которому возбуждено судом, для дачи заключения по делу с правами стороны по делу и др. [Проект федерального закона 2014].

Существенное расширение круга полномочий и закрепление императивных полномочий за уполномоченными противоречит сущности института омбудсмена и общим тенденциям развития данного института в мире, а также свидетельствует о дисфункциональных нарушениях в системе государственных органов. Более того, подобные полномочия уполномоченных служат при определенных обстоятельствах коррупциогенным фактором и могут привести к созданию дополнительных конкурентных преимуществ для отдельных субъектов предпринимательской деятельности в случае неприменения к ним соответствующего акта.

Место уполномоченных по защите прав предпринимателей в системе государственных органов претерпевает изменение. Законодатель попытался сделать акцент на общественной составляющей их статуса. Предусмотрен учет мнения предпринимательского сообщества при назначении как федерального, так и региональных уполномоченных. В их задачи включены взаимодействие с предпринимательским сообществом и содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав субъектов предпринимательской деятельности. К числу полномочий отдельных региональных уполномоченных отнесено информирование общественности о состоянии защиты прав предпринимателей в соответствующем субъекте Российской Федерации (например Пензенская и Новосибирская области).

При уполномоченных допускается создание общественных советов, общественных помощников и общественных бизнес-омбудсменов по различным направлениям. На сегодняшний день действует более двух десятков подобных омбудсменов при Уполномоченном: по интеллектуальной собственности, по налогам, по антимонопольному законодательству, по строительству, по защите прав предпринимателей на рынке банковских

услуг, по защите инвестиций за рубежом, по вопросам, связанным с ликвидацией нарушений прав предпринимателей в сфере противодействия коррупции в правоприменительной практике, по закупкам, по вопросам защиты малого и среднего предпринимательства, по вопросам банкротства, в сфере молодежного предпринимательства и др. Преимущества данного института очевидны. Во-первых, это способ вовлечения граждан в деятельность государственных органов и в процесс формирования государственной политики соответственно. Во-вторых, создание общественных омбудсменов служит гарантией обеспечения объективного рассмотрения вопроса лицом, имеющим знания в конкретной области.

Связи уполномоченных с законодательными органами ослабевают, что в целом соответствует общемировым тенденциям определения места омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, в системе государственных органов.

Уполномоченный подотчетен Президенту Российской Федерации, среди форм взаимодействия с иными государственными органами взаимодействие с Президентом Российской Федерации развито больше всего: направление предложений о принятии нормативных правовых актов; направление предложений о приостановлении действий актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности до решения этого вопроса судом; направление мотивированных предложений об отмене постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации; направление доклада о результатах деятельности.

В субъектах Российской Федерации также доминирует схема «исполнительного» омбудсмана. Как правило, региональные уполномоченные назначаются на должность и освобождаются от должности высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации и им подотчетны (например Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Курская область). В некоторых субъектах Российской Федерации региональных уполномоченных назначают на срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (например Республика Коми и Архангельская область).

По сравнению с уполномоченными по защите прав человека в России произошла трансформация правового положения уполномоченных по защите прав предпринимателей. Несмотря на целевую установку на улучшение бизнес-климата в России, последние функционально приближаются в большей мере к правоохранительным государственным органам, нежели к альтернативным способам разрешения споров. Участие общественности в формировании данных органов и в их деятельности не предполагает появление у них статуса общественных органов. Однако вряд ли можно го-



ворить о выполнении уполномоченными по защите прав предпринимателей основной функции общественных органов – обеспечении участия общественности в выработке решений органов государственной власти. Более того, данные уполномоченные приобретают все больше признаков государственного органа исходя из характера их полномочий. Наблюдается отход от омбудсменовской концепции и функционирование вразрез с основными мировыми тенденциями развития омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей. В целом положительно оценивая деятельность уполномоченных по защите прав предпринимателей в России, представляется необходимым уделить внимание оптимизации сферы их компетенции и полномочий.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Доклад Налогового омбудсмена в Грузии, 2011 [Электронный ресурс]. URL: [http://businessombudsman.ge/cms/site\\_images/angarishi%202011.pdf](http://businessombudsman.ge/cms/site_images/angarishi%202011.pdf) (дата обращения: 11.09.2014).
- Крылова Д.В. 2014. Коррупция в правоприменительной практике [Электронный ресурс] // Доклад Президенту РФ–2014. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/index.php/complaints/krilovadv> (дата обращения: 12.09.2014).
- Карманный налоговый справочник, 2012 [Электронный ресурс]. URL: [http://mof.ge/common/get\\_doc.aspx?doc\\_id=8270](http://mof.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=8270) (дата обращения: 11.09.2014).
- Ярков В.В. (ред.) 2011. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.В. Яркова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Инфотропик Медиа. 1152 с.
- Панкратова М.Е., Рашева Н.Ю. 2013. Роль уполномоченного по защите прав предпринимателей в реализации норм о техническом регулировании // В мире научных открытий. № 5. С. 312-339.
- Палагина А.Н. 2013. Совершенствование условий для развития малого и среднего бизнеса через институт уполномоченного по защите прав предпринимателей // Рос. предпринимательство. № 15. С. 56-61.
- Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» 509712-6, внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 28 апреля 2014 года [Электронный ресурс]. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=509712-6&02> (дата обращения: 12.09.2014).
- Руденко В.Н. 2011. Участие граждан в отправлении правосудия в современном мире. Екатеринбург : УрО РАН. 646 с.
- Халецкая О.В. 2012. Актуальные проблемы лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в Тюменской области, и совершенствование механизма их защиты // Мир современной науки. № 5. С. 75-77.
- Frydman R., Khan O., Rapaczynski A. 2011. Entrepreneurship in Europe and the United States: Security, Finance, and Accountability [Электронный ресурс] // Perspectives on the Performance of the Continent's Economies. MIT Press. P. 27-64. URL: [http://www.econ.nyu.edu/user/frydmanr/Entrepreneurship\\_In\\_the\\_US\\_and\\_Europe.pdf](http://www.econ.nyu.edu/user/frydmanr/Entrepreneurship_In_the_US_and_Europe.pdf) (дата обращения: 25.08.2014).
- Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, 2002 // Собрание законодательства Рос. Федерации. № 30. Ст. 3012.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 8322.

Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Рос. газ. 2013. 13 мая.

Указ Президента Российской Федерации от 2 июня 2012 года № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3509.

Закон Ярославской области от 29 мая 2013 года № 25-з «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ярославской области» // Документ-Регион. 2013. 31 мая.

Закон Владимирской области от 9 июля 2013 года № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей во Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2013. 20 июля.

Ombudsman Act 1976 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00609/Download> (дата обращения: 11.09.2014).

Natural Resources and Environmental Protection Act 451 (Michigan), 1994 [Электронный ресурс]. URL:

<http://www.legislature.mi.gov/%28S%28xclpde45at1wi1jxvjrqlunp%29%29/mileg.aspx?page=getObjectName=mcl-324-5708> (дата обращения: 11.09.2014).

Taxpayer Bill of Rights 2, 1996 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ168/html/PLAW-104publ168.htm> (дата обращения: 11.09.2014).

Department of Public Works and Government Services Act. S.C. 1996 [Электронный ресурс]. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-38.2/page-6.html> (дата обращения: 11.09.2014).

Federal Tax Ombudsman Ordinance 2000. No. F. 2(1)/2000-Pub. // The gazette of Pakistan. 2000. 11 Aug.

Order in Council, P.C. 2007-0828 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oto-boc.gc.ca/rdmcncl-eng.pdf> (дата обращения: 11.09.2014).

Procurement Ombudsman Regulations. SOR-2008/143 // Canada Gazette. 2008. May 1.

Small Business Commissioner Act, 2003 (Victoria) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web\\_notes/ldms/ltobject\\_store/ltobjst6.nsf/dde300b846eed9c7ca257616000a3571/fb0175b0209f83ebca257a2a000bbdd6/\\$file/03-6aa005%20authorised.pdf](http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web_notes/ldms/ltobject_store/ltobjst6.nsf/dde300b846eed9c7ca257616000a3571/fb0175b0209f83ebca257a2a000bbdd6/$file/03-6aa005%20authorised.pdf) (дата обращения: 11.09.2014).

Small Business Commissioner Act, 2011 (South Australia) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.sa.gov.au/lz/c/a/small%20business%20commissioner%20act%202011/current/2011.41.un.pdf> (дата обращения: 11.09.2014).

Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act, 1996 [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.sba.gov/advo/laws/sbrefa.html> (дата обращения: 08.12.2014).

Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices, American Bar Association, 2004 [Электронный ресурс]. URL:

[http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/child/PublicDocuments/ombudsmen\\_1.aut\\_hcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/child/PublicDocuments/ombudsmen_1.aut_hcheckdam.pdf) (дата обращения: 11.09.2014).

The Public Service Employment Act, 2003 [Электронный ресурс]. URL: <http://lois-laws.justice.gc.ca/eng/acts/P-33.01/> (дата обращения: 08.12.2014).

Essential Criteria for Describing a Body as an Ombudsman, ANZOA, 2010 [Электронный ресурс]. URL:

[http://www.anzoa.com.au/ANZOA%20Policy%20Statement\\_Ombudsman\\_Essential%20Criteria\\_Feb2010.pdf](http://www.anzoa.com.au/ANZOA%20Policy%20Statement_Ombudsman_Essential%20Criteria_Feb2010.pdf) (дата обращения: 11.09.2014).

Материал поступил в редколлегию 19.09.2014 г.

*References*

*Doklad Nalogovogo ombudsmena v Gruzii, 2011* [The Report of Taxation Ombudsman of Georgia, 2011], available at: [http://businessombudsman.ge/cms/site\\_images/angarishi%202011.pdf](http://businessombudsman.ge/cms/site_images/angarishi%202011.pdf) (accessed 11 September 2014). (in Geogia).

Krylova D.V. *Korrupcija v pravoprimitel'noj praktike* [Corruption in the Law-Enforcement Practice], *Doklad Prezidentu RF-2014*, available at: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/index.php/complaints/krilovadv> (accessed 12 September 2014). (in Russ.).

*Karmannyj nalogovyj spravocnik, 2012* [Georgia Pocket Tax Book, 2012], available at: [http://mof.ge/common/get\\_doc.aspx?doc\\_id=8270](http://mof.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=8270) (accessed 11 September 2014). (in Russ.).

Jarkov V.V. (ed.) *Kommentarij k Arbitrazhnomu processual'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii (postatejnyj)* [Commentaries on the Commercial Procedure Code of the Russian Federation (article-by-article)], third ed., rev. and enl., Moscow, Infotropik Media, 2011, 1152 p. (in Russ.).

Pankratova M.E., Rasheva N.Ju. *Rol' upolnomochennogo po zashhite prav predprinimatelej v realizacii norm o tehničeskom regulirovanii* [Role of Commissioner for Entrepreneurs' Rights Protection in the Realization of the Rules on Technical Regulation], *V mire nauchnyh otkrytij*, 2013, no. 5, pp. 312-339. (in Russ.).

Palagina A.N. *Sovershenstvovanie uslovij dlja razvitija malogo i srednego biznesa cherez institut upolnomochennogo po zashhite prav predprinimatelej* [Improvement of conditions for development of small and medium business through the institution of the Commissioner for the protection of the rights of entrepreneurs], *Ros. predprinimatel'stvo*, 2013, no. 15, pp. 56-61. (in Russ.).

*Proekt federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "Ob upolnomochennyh po zashhite prav predprinimatelej v Rossijskoj Federacii" i otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» 509712-6, vnesennyj v Gosudarstvennuju Dumu Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii 28 aprelja 2014 goda* [The Draft Federal Law On Amendments to the Federal Law On the Commissioners for Entrepreneurs' Rights Protection in the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation 509712-6, submitted to State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on April 28, 2014], available at: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=509712-6&02> (accessed 12 September 2014). (in Russ.).

Rudenko V.N. *Uchastie grazhdan v otpravlenii pravosudija v sovremennom mire* [Citizen Participation in Judiciary in Contemporary World], Ekaterinburg, UrO RAN, 2011, 646 p. (in Russ.).

Khaletskaya O.V. *Aktual'nye problemy lic, osushhestvlyajushhijh predprinimatel'skuju dejatel'nost' v Tjumenskoj oblasti, i sovershenstvovanie mehanizma ih zashhity* [Current problems of, carries on business in the Tyumen region and improving the mechanism their protection], *Mir sovremennoj nauki*, 2012, no. 5, pp. 75-77. (in Russ.).

*Arbitrazhnyj processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii* [The Commercial Procedure Code of the Russian Federation], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii*, 2002, no. 30, st. 3012. (in Russ.).

*Federal'nyj zakon ot 6 oktjabrja 2003 goda № 131-FZ «Ob obshhijh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii»* [The Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ On the Fundamental Principles of the Organization of Local Government in the Russian Federation], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii*, 2003, no. 40, st. 8322. (in Russ.).

*Federal'nyj zakon ot 7 maja 2013 goda № 78-FZ «Ob upolnomochennyh po zashhite prav predprinimatelej v Rossijskoj Federacii»* [The Federal Law of May 7, 2013 No. 78-FZ On the Commissioner for Entrepreneurs' Rights Protection in the Russian Federation], *Ros. gaz.*, 2013, 13 May. (in Russ.).

*Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 2 ijunja 2012 goda № 879 «Ob Upolnomochennom pri Prezidente Rossijskoj Federacii po zashhite prav predprinimatelej»* [The Order of the President of the Russian Federation of June 2, 2012 No. 879 On the Presidential Commissioner for Entrepreneurs' Rights Protection], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii*, 2012, no. 26, st. 3509. (in Russ.).

*Zakon Jaroslavskoj oblasti ot 29 maja 2013 goda № 25-z «Ob Upolnomochennom po zashhite prav predprinimatelej v Jaroslavskoj oblasti»* [The Yaroslavskaya Oblast Law of May 29, 2013 No. 25-z On the Commissioner for Entrepreneurs' Rights in the Yaroslavskaya Oblast], *Dokument-Region*, 2013. 31 May. (in Russ.).

*Zakon Vladimirskoj oblasti ot 9 ijulja 2013 goda № 72-OZ «Ob Upolnomochennom po zashhite prav predprinimatelej vo Vladimirskoj oblasti» [The Vladimirskaya Oblast Law of July 9, 2013 No. 72-OZ On the Commissioner for Entrepreneurs' Rights in the Vladimirskaya Oblast], Vladimirskie vedomosti, 2013, 20 July. (in Russ.).*

**Valentina V. Emikh**, Candidate of Law, senior researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg.  
E-mail: emikh.valentina@gmail.com

### **COMMISSIONERS FOR ENTREPRENEURS' RIGHTS PROTECTION: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND RUSSIAN MODEL**

*Abstract:* The article summarizes world experience on exercising the ombudsman' conception towards social relations with the involvement of entrepreneurs. The author analyses legal status of business ombudsmen (using the example of USA and Australia), taxpayers' ombudsmen (using the example of Georgia, Canada, USA and Pakistan), and procurement ombudsmen (using the example of Canada). The main tendencies of legal regulation of these ombudsmen' status are determined, and the perspectives of their development are defined. The article specifies peculiarities of commissioners for entrepreneurs' rights protection in Russia in comparison with world legal regulation of similar ombudsman schemes. Based on the research, the author concludes that these commissioners gets the features of law-enforcement state body instead of being the alternative dispute resolution scheme. Despite positive evaluation of commissioners' practical activity, it is important to strengthen so-called "social component" of their legal status and to optimize their sphere of competence and power.

*Keywords:* business ombudsman, commissioner for entrepreneurs' rights protection, alternative dispute resolution, taxpayers' ombudsmen, procurement ombudsmen.