ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВА

Институт бизнес-омбудсмена в Российской Федерации

Создание института уполномоченного по делам предпринимателей сделало помощь государства бизнесу более реальной [1]. Необходимость его создания была обусловлена тем, что субъекты предпринимательской деятельности нередко 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 проявления со стороны органов государственной власти и их должностных лиц [2].

На форуме «Россия-2012» В.В. Путин назвал введение этого института среди инициатив по улучшению экономической ситуации в стране, созданию привлекательного инвестиционного климата, осуществления мер поддержки бизнеса [Мохов А.А., 2012. С. 12]. Д.А. Медведев высказывал мнение, что институт уполномоченного может быть создан в составе Генеральной прокуратуры путем назначения специального федерального прокурора. Председатель РСПП А. Шохин предлагал компромиссный вариант институционального оформления – создать при Президенте совет по защите прав предпринимателей, председатель которого получал бы статус уполномоченного, обладающего определенными процессуальными полномочиями [Сергеев С.Г., 2012. С. 14–15].

В Указе от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» Президент РФ отметил необходимость создания до 1 декабря этого же года института уполномоченного по защите прав предпринимателей на федеральном и региональном уровнях. На основании Указа Президента РФ от 22 июня 2012 года № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» данная должность была учреждена. Акт не содержал конкретных положений, определяющих статус специального омбудсмена. Ранее Президент отмечал, что бизнес-омбудсмен получит право отстаивать интересы бизнеса в суде, приостанавливать ведомственные и нормативные акты до решения суда, обращаться в суд с оперативным приостановлением действий чиновников. Кроме того, Генпрокуратура будет ориентирована таким образом, чтобы Уполномоченный «мог работать напрямую с правоохранительной системой» [Сергеев С.Г., 2012. С. 15].

Должности уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации планировалось создать путем принятия соответствующих региональных нормативных актов, наделив их аналогичными функциями. В Ульяновской области уже был принят закон от 6 октября 2011 года № 166-ЗО [Мохов А.А., 2012. С. 12]. Данный институт был также введен в Республике Башкортостан [Чубенко И.С., 2012. С. 11].

7 мая 2013 года был подписан федеральный закон № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (далее – Закон), который определил правовое положение, основные задачи и компетенцию Уполномоченного при Президенте по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных в субъектах Российской Федерации. 2 ноября того же года спектр полномочий бизнес-омбудсменов был уточнен федеральным законом №294-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

С 1 января 2014 года вступила в силу ч. 2 ст. 1 Закона, в которой установлено, что уполномоченный и

1 Титов Б.Ю. От государства зависит, будет ли кризис началом нового роста или началом долгой стагнации. 25.05.2015 // http://www.kommersant.ru/doc/2730229; http://ombudsmanbiz.ru/.

2 Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утв. распоряжением Правительства РФ от 29.03.2013 № 467-р // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1714.

ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВА, кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой правового регулирования экономики и финансов Института государственной службы и управления Российской академии и государственной службы при Президенте Российской Федерации. (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ta.nikolaeva@migsu.ru

Аннотация: В статье анализируется история возникновения института бизнес-омбудсмена в Российской Федерации. Указаны нормативные правовые акты, регулирующие процессы учреждения и развития должностей уполномоченных по защите прав предпринимателей на федеральном и региональных уровнях. Освещены основные задачи бизнес-омбудсменов, их правовой статус.

Ключевые слова: Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей; государственная защита прав предпринимателей; органы исполнительной власти; бизнес-омбудсмен.

его рабочий аппарат являются государственным органом (можно предположить его принадлежность к органам исполнительной власти) с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами власти и должностными лицами, имеющими расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации.

С 11 февраля 2013 года Уполномоченный [3] входит в состав Администрации Президента, а организационное, правовое, аналитическое, информационное, документационное, финансовое и материально-техническое обеспечение его деятельности осуществляется аппаратом Общественной палаты, который является федеральным казенным учреждением (с 30 декабря 2012 года) [4].

Уполномоченный назначается на должность Президентом Российской Федерации с учетом мнения предпринимательского сообщества сроком на пять лет и не более чем на два срока подряд. Бизнес-омбудсменом может быть гражданин России, не моложе 30 лет, имеющий высшее образование. Требования к специальности, конкретному образованию, стажу общей трудовой или профессиональной деятельности не установлены. Данное лицо не вправе быть депутатом Государственной Думы или членом Совета Федерации, депутатом законодательного органа власти субъекта Российской Федерации, заниматься другой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой. Уполномоченный обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, не позднее 14 дней со дня назначения на должность. При исполнении своих обязанностей он не имеет права руководствоваться решениями общественного объединения, членом которого он является. Полномочия могут быть досрочно прекращены по решению Президента.

Основными задачами Уполномоченного являются: защита прав и законных интересов российских и иностранных предпринимателей на территории России и российских бизнесменов на территориях зарубежных государств; осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов предпринимателей органами власти на федеральном, региональном и местном уровнях; содействие развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов предпринимателей; взаимодействие с предпринимательским сообществом; участие в формировании и реализации государственной политики в сфере развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов предпринимателей. То есть бизнес-омбудсмену принадлежит часть функций Уполномоченного по правам человека с учетом специализации (сфера предпринимательской деятельности).

По окончании каждого года уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации направляют федеральному Уполномоченному информацию о результатах своей деятельности с оценкой условий осуществления предпринимательской деятельности в регионах и предложениями о совершенствовании правового положения субъектов предпринимательской деятельности (п. 6 ст. 10 Закона).

Уполномоченный подотчетен Президенту и раз в год направляет ему доклад о результатах своей деятельности, содержащий оценку возможностей осуществления предпринимательской деятельности в России, а также предложения о совершенствовании правового положения предпринимателей. Традиционно это происходит 26 мая, в День предпринимателя. Данные доклады подлежат размещению на сайте Уполномоченного в Интернете и официальному опубликованию в «Российской газете».

Также на сайте размещается информация о результатах рассмотрения жалоб предпринимателей. Если жалоба принята к рассмотрению, заявителя уведомляют о принятии мер по восстановлению его нарушенных прав с периодичностью не реже одного раза в два месяца.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан выполнить следующие действия: разъяснить заявителю нормы, регулирующие его права и законные интересы, а также формы и способы их защиты; передать жалобу в орган власти, конкретному должностному лицу, к компетенции которых относится рассмотрение заявления по существу (исключение: должностное лицо, решение или действие (бездействие) которого обжалуется; в Законе не указано, но, по-видимому, и соответствующему органу власти также нельзя передавать жалобу на рассмотрение); направить в орган власти, конкретному должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав субъектов предпринимательской деятельности, свое заключение с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов указанных лиц (заключение Уполномоченного, судя по всему, носит рекомендательный характер); обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов власти (за исключением органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, органов судебной власти), иных органов, организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемый правовой акт, решение и действие (бездействие) не со-

3 Указ Президента РФ от 25.03.2004 № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Российская газета. 27.03.2004; Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Российская газета. 08.04.2004.

4 Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета. 07.04.2005.

ответствуют нормативному акту и нарушают права и законные интересы предпринимателей в сфере предпринимательской деятельности (а не любой экономической!), незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления указанной деятельности (следовательно, Уполномоченный не может обращаться в суд для обжалования нормативного акта); обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов предпринимателей: как отдельных, так и групп лиц (исходя из точного смысла данного пункта и п. 4, защищаются только законные права, но не конституционные, а также – Уполномоченный не является субъектом обращения в Конституционный суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, кроме того, допустимы иски о защите прав не только в сфере экономической деятельности, но и в других областях; в данной норме не отрицается возможность обращения в суды общей юрисдикции (см. далее); обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении заявителя; направить в органы власти, иные органы, организации, наделенные отдельными публичными полномочиями, обращение о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности (непонятно, почему исключена имущественная ответственность, особенно, если учесть, что речь идет о предпринимательской деятельности и возможных убытках).

Можно отметить, что Закон не совсем оправдал ожидания ученых и практиков, так как в литературе высказывались мнения о наделении бизнес-омбудсмена правом на обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативных правовых актов [Мохов А.А., 2012. С. 14., Чубенко И.С., 2012. С. 11].

При осуществлении своей деятельности Уполномоченный вправе: привлекать экспертов, а также назначать общественных представителей; запрашивать от органов власти, должностных лиц необходимые сведения и документы; беспрепятственно посещать любые органы власти (в Законе непонятно положение: органы власти обязаны впустить Уполномоченного сразу или в течение 15 дней после предъявления соответствующего требования. Предполагаем, что рассматриваемая норма содержит данную правовую коллизию); в целях защиты прав лиц, подозреваемых, обвиняемых и осужденных по определенным Законом статьям УК РФ, предусматривающим совершение преступления в сфере экономической деятельности, посещать места содержания под стражей, а также учреждения, исполняющие уголовные наказания в виде лишения свободы; принимать с согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении него в рамках государственного или муниципального контроля (надзора); одновременно с обжалованием в судебном порядке ненормативных актов органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы предпринимателей, выносить подлежащие немедленному исполнению предписания о приостановлении их действия до вступления в законную силу судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения заявления Уполномоченного (данное положение сомнительно, так как органы местного самоуправления самостоятельны, не входят в систему органов государственной власти, и, соответственно, не должны исполнять ненормативные акты последних. Предполагается, что приостановление действия местных актов – все-таки функция судебной власти, нельзя исключить, что по соответствующему заявлению Уполномоченного); направлять Президенту Российской Федерации, депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации Федерального Собрания, Правительству Российской Федерации, иным органам государственной и местной власти предложения о принятии нормативных правовых актов (о внесении изменений или признании их утратившими силу), относящихся к сфере деятельности Уполномоченного, то есть, защиты предпринимательства и др.

При Уполномоченном существуют следующие советы: Общественный совет, Экспертный совет, Координационный совет и Экспертный центр[5]. Общественный совет, в который входят представители крупнейших предпринимательских объединений, участвует в обсуждении кандидатур общественных представителей Уполномоченного и региональных омбудсменов, решений Уполномоченного о приостановлении ненормативных актов органов местного самоуправления и иных вопросов. Экспертный совет осуществляет общественную экспертизу состояния правовых институтов и выполняет анализ системных проблем и коррупционных практик, предлагает способы их устранения, согласует ежегодный доклад Уполномоченного Президенту Российской Федерации. Координационный совет объединяет общественных представителей Уполномоченного по 35 направлениям деятельности, которые организуют работу по рассмотрению обращений предпринимателей, а также взаимодействие с профильными ведомствами. Совет систематизирует проблемы бизнеса в конкретных сферах деятельности и вырабатывает пути их решения. Экспертный центр анализирует системные проблемы и предлагает их решения во взаимодействии с профильными ведомствами. Осуществляет подготовку нормативных актов, направленных на решение выявленных проблем, подготавливает ежегодный доклад Уполномоченного Президенту Российской Федерации, взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти, государственными институтами развития.

5 Доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации. 2015 год // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2015

Нужно отметить, что требуются дополнительные разъяснения содержания рассматриваемого Закона. Определение компетенции Уполномоченного по правам предпринимателей – довольно сложный вопрос, являющийся предметом взаимных уступок между чиновниками, не заинтересованными в дополнительном должностным лице, вмешивающемся в их повседневную деятельность, и предпринимательским сообществом, для которого адекватные их потребностям полномочия защитника являются базовыми, ключевыми [Мохов А.А., 2012. С. 13–15]. Ведь эффективность института Уполномоченного по правам предпринимателей, его жизнеспособность предопределяются именно заложенными возможностями, его компетенцией, предоставленными Уполномоченному законодательством правами, которые должны быть призваны эффективно защищать интересы конкретного субъекта предпринимательской деятельности.

В литературе встречается мнение, что обмудсмены компенсируют неэффективность конституционных структур и институтов, и увеличение их количества свидетельствует об общем неблагополучии в области соблюдения прав человека и гражданина в Российской Федерации. [Ефимова Л.Г., 2012. С. 670, Сергеев С.Г., 2012. С. 12–17]. С другой стороны, создаются дополнительные организационные и институциональные возможности повышения эффективности работы государственного аппарата и способов защиты прав и свобод граждан.

В настоящее время региональные законы об уполномоченных по защите прав предпринимателей действуют в 82 субъектах Российской Федерации (данный институт существует в 85 субъектах РФ)[6]. В 78 субъектах омбудсмены назначены в соответствии с законом, пять уполномоченных работают на общественных началах, два официально назначены, несмотря на отсутствие регионального закона.

Литература

Ефимова Л.Г. К вопросу о предмете, методе, системе и принципах банковского права // Право и бизнес: сборник статей I ежегодной международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В.С. Мартемьянова / М.Ю. Абрамкина, М.Г. Абрамова, А.А. Алпатов и др. Под ред. И.В. Ершовой. М.: Юрист, 2012.

Мохов А.А. Институт Уполномоченного по правам предпринимателей в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2012. № 4.

Сергеев С.Г. «Уполномоченные» и «спецпредставители»: расширение и углубление внеконституционности в системе государственного управления современной России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10.

Чубенко И.С. Реализация прокурорско-надзорных полномочий в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства // Законность. 2012. № 10.

6 Доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации. 2015 год // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2015

INSTITUTE OF THE OMBUDSMAN IN THE RUSSIAN FEDERATION

TATYANA NIKOLAEVA, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Chair of Legal Regulation of Economy and Finance of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: ta.nikolaeva@migsu.ru

Summary: The history of the Institute of business ombudsman in the Russian Federation is analyzed in the article. The normative legal acts regulating the processes of establishment and development of posts of commissioners for entrepreneurs ' rights at the federal and regional levels are specified. The main objectives of the business ombudsmen and their legal status are considered.

Keywords: Commissioner for the President of the Russian Federation for the rights of entrepreneurs; state protection of the rights of entrepreneurs; bodies of executive power; Business-Ombudsman.

References

Efimova L.G. K voprosu o predmete, metode, sisteme i principah bankovskogo prava // Pravo i biznes: sbornik statej I ezhegodnoj mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii, priurochennoj k 80-letiju so dnja rozhdenija professora V.S. Martem'janova [To the question about the subject, method, system and principles of the banking law // Law and business: collection of the articles of the I-st yearly international research/practice conference dedicated to the 80th anniversary from the birthday of prof. V.S. Martemianov] / M.Ju. Abramkina, M.G. Abramova, A.A. Alpatov i dr.; pod red. I.V. Ershovoj. - M.: Jurist, 2012.

Mohov A.A. Institut Upolnomochennogo po pravam predprinimatelej v Rossii // Predprinimatel'skoe pravo. Prilozhenie «Biznes i pravo v Rossii i za rubezhom». [Business ombudsman institute in Russia. // Business law. Attachment "Business and law in Russia and abroad"] - 2012. - № 4.

Sergeev S.G. "Upolnomochennye" i "specpredstaviteli": rasshirenie i uglublenie vnekonstitucionnosti v sisteme gosudarstvennogo upravlenija sovremennoj Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. ["Authorized persons" and "special representatives": expansion and extension of out-constitutionality in the public administration of the modern Russia // Constitutional and municipal law] - 2012. - № 10.

Chubenko I.S. Realizacija prokurorsko-nadzornyh polnomochij v sfere okazanija podderzhki sub#ektam malogo i srednego predprinimatel'stva // Zakonnost'. [Realization of the procuracy-supervisory powers in the sphere of support of the small and middle businesses] - 2012. - № 10.