

УДК 347.1
ББК 67.404.0

DOI 10.22394/1682-2358-2018-3-21-29

Е.Б. Абакумова, Candidate of Sciences (Law), research associate of the Institute of Philosophy and Law of the SB RAS, Docent of the Civil Law Department, Novosibirsk Military Institute named after General of the Army I.K. Yakovlev of the National Guard Troops of the Russian Federation, Docent of the Civil Law and Processes Department, Siberian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

PROBLEMATIC ASPECTS OF THE LEGAL STATUS OF THE COMMISSIONER FOR PROTECTION OF ENTREPRENEURS' RIGHTS IN REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Based on the legislation analysis the author concludes that regional regulatory acts do not fully regulate some important elements of the legal status of business ombudsmen while maintaining the influence of subjectivity and corruption risks. The mechanisms to eliminate these legal gaps and promote the development of modern democratic principles of public administration are proposed.

Key words and word-combinations: commissioner for protection of the rights of entrepreneurs, business ombudsman, institute for protection of rights and legitimate interests of entrepreneurs.

Е.Б. Абакумова, кандидат юридических наук, доцент, научный сотрудник Института философии и права СО РАН, доцент кафедры гражданского права Новосибирского военного института имени генерала армии И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, доцент кафедры гражданского права и процесса Сибирского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: civilization1981@mail.ru)

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. На основе анализа законодательства автором констатируется, что региональные акты не в полной мере регулируют некоторые важные элементы правового статуса бизнес-омбудсменов, оставляя достаточно много места субъективизму и коррупционным рискам. Предлагаются механизмы, устраняющие данные правовые пробелы и способствующие развитию современных демократических принципов государственного управления.

Ключевые слова и словосочетания: Уполномоченный по защите прав предпринимателей, бизнес-омбудсмен, институт защиты прав и законных интересов предпринимателей.

Характерной чертой современной российской государственной социально-экономической политики выступает системное

обновление законодательства в части защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Несколько лет назад в рамках решения поставленных Президентом РФ задач по улучшению условий осуществления предпринимательской деятельности в стране был сделан ряд целенаправленных шагов по созданию институциональных механизмов, призванных обеспечивать законность в данной сфере. Среди таких институтов ключевое значение имеют отделы по надзору за соблюдением прав предпринимателей прокуратуры Российской Федерации, инвестиционные уполномоченные в федеральных округах, федеральный и региональные уполномоченные по защите прав предпринимателей.

Главная функция уполномоченных по защите прав предпринимателей заключается в обеспечении справедливости и законности публичного (государственного) управления в сфере регулирования предпринимательской деятельности. При этом особенность института уполномоченных по защите прав предпринимателей состоит в том, что бизнес-омбудсмены защищают права гражданина с позиций государственного правозащитного органа и одновременно выступают в качестве поверенного заявителя в других государственных органах.

В настоящее время институт уполномоченных по защите прав предпринимателей проходит фазу своего становления, поэтому представляется актуальным вопрос совершенствования его нормативной базы с учетом анализа накопленного опыта и проблем, возникших в процессе практической реализации полномочий бизнес-омбудсменов. Законодательно статус уполномоченных по защите прав предпринимателей закреплен Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (далее — Закон № 78-ФЗ) [1]. 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, причем единообразия в установлении их правового статуса отсутствовало [2, с. 178]. В настоящее время всеми субъектами Российской Федерации принята правовая модель организации института уполномоченного по защите прав предпринимателей в соответствии с положениями указанного Федерального закона. Вместе с тем рамочный Закон № 78-ФЗ предоставил значительную свободу усмотрения для регионального законодателя в части назначения на должность и освобождения от должности бизнес-омбудсменов, определения задач и компетенции уполномоченных, контроля за их деятельностью со стороны органов власти субъекта Российской Федерации.

Сегодня существуют ощутимые расхождения в процедуре выдвижения на должность уполномоченного по защите прав предпринимателей. Проведенный автором мониторинг регионального законодательства в части регламентации порядка учета мнения предпринимательского сообщества при назначении уполномоченных по защите прав предпринимателей позволяет сделать вывод о существовании значительных вариаций реализации соответствующего требования Федерального закона [1, ч. 4 ст. 9]. Обобщая региональную практику

и опуская детали, можно выявить два основных варианта проведения этой процедуры. Первый заключается в предоставлении предпринимательским объединениям возможности предложить своих кандидатов на должность бизнес-омбудсмена (Иркутская область, Калининградская область, Красноярский край, Орловская область, Республика Карелия, Республика Северная Осетия-Алания, Рязанская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и др.). Второй — в предоставлении предпринимательским объединениям и субъектам предпринимательской деятельности возможности высказаться по кандидатурам, выдвинутым со стороны региональных властей (Ивановская область, Камчатский край, Кировская область, Мурманская область, Тамбовская область, Республика Хакасия, Ставропольский край и др.). Второй способ несет в себе больше коррупционных рисков, поэтому при его использовании принципиальное значение приобретают степень открытости обсуждений и порядок учета выраженных субъектами предпринимательства мнений.

Как показало исследование, регионы не стремятся внедрять действующие демократические механизмы для полноценной реализации процедуры учета мнения предпринимательского сообщества при назначении на должность уполномоченного по защите прав предпринимателей. Правовая неопределенность нормы ч. 4 ст. 9 Закона № 78-ФЗ позволяет региональным властям осуществлять назначение на должность бизнес-омбудсмена лояльных к себе людей, по большому счету учитывая лишь собственное мнение. По этой причине представляется необходимым закрепление порядка реализации процедуры учета мнения предпринимательского сообщества на уровне федерального закона. Обозначенной задаче — учету мнения предпринимательского сообщества — в полной мере мог бы служить порядок, включающий следующие установления:

1. Выдвижение кандидатур на должность уполномоченного исключительно со стороны предпринимательских объединений. В регионах со слабо развитой инфраструктурой общественной поддержки предпринимательства можно предусмотреть дополнительную возможность участия в конкурсе на должность уполномоченного путем самовыдвижения субъектов предпринимательской деятельности, имеющих безупречную репутацию, зарекомендовавших себя в благотворительной или общественной деятельности.

2. Максимально открытая и прозрачная процедура публичного обсуждения кандидатур на должность уполномоченного с использованием современных информационных технологий (дистанционное голосование по СМС и / или через официальный региональный сайт; интернет-форум по обсуждению кандидатур и т.п.).

3. Обязанность главы региона представить к назначению уполномоченным по защите прав предпринимателей лицо, получившее наибольшую поддержку со стороны участников голосования.

Еще одним важным, но в должной мере не урегулированным федеральным законодателем аспектом деятельности региональных бизнес-омбудсменов является вопрос их подотчетности. Законом № 78-ФЗ устанавливается лишь обязанность региональных уполномоченных по окончании года направлять

Уполномоченному при Президенте Российской Федерации информацию о результатах своей деятельности с оценкой условий осуществления предпринимательской деятельности в субъекте Российской Федерации и предложениями о совершенствовании правового положения субъектов предпринимательской деятельности [1, ч. 6 ст. 10]. Целесообразность этого законодательного положения не вызывает сомнений. Защита прав предпринимателей на всем пространстве страны должна осуществляться на единых принципах и с использованием всего комплекса средств института бизнес-омбудсменов, поэтому информационный обмен, сотрудничество между субъектами защиты, осуществляемые при координационной роли центрального аппарата Уполномоченного при Президенте Российской Федерации, функционально оправданы.

Что касается взаимоотношений уполномоченных с региональной властью, то этот вопрос отдан федеральным законодателем на усмотрение регионов. В настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации в отношении статуса уполномоченного по защите прав предпринимателей принята не классическая модель «парламентского» омбудсмана, а модель так называемого «исполнительного» омбудсмана [2, с. 178–180], когда деятельность уполномоченного и его аппарата в той или иной степени зависит от исполнительной власти. Это объясняется тем, что после принятия в 2012 г. Закона № 78-ФЗ, закрепившего должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, следуя «духу» федерального закона, в своих актах предоставили главе региона полномочия по назначению и освобождению от должности бизнес-омбудсмана. Более того, по аналогии с нормой ч. 1 ст. 3 Закона № 78-ФЗ, устанавливающей обязанность федерального уполномоченного отчитываться перед Президентом Российской Федерации, во многих региональных законах была закреплена подотчетность бизнес-омбудсмана высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (Архангельская область, Забайкальский край, Ленинградская область, Камчатский край, Курская область, Москва, Санкт-Петербург, Сахалинская область, Удмуртская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и др.).

Однако Президент Российской Федерации не входит ни в одну из ветвей власти, и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации в этом отношении также независим от всех ветвей власти. В регионах ситуация складывается по-другому, поскольку губернатор (глава республики), как известно, является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Назначаемые губернатором бизнес-омбудсмены, как подотчетные ему, так и формально независимые, тем самым как бы встраиваются в структуру исполнительной власти региона, вместо того, чтобы противопоставляться ей.

Представляется, что бизнес-омбудсмены должны быть более тесно связаны с бизнес-сообществом, нежели с региональной администрацией или даже с федеральным уполномоченным. Институт уполномоченных по защите прав предпринимателей имеет государственные атрибуты, но по сути это элемент гражданского общества, который призван выражать позицию бизнес-сооб-

щества, выстраивать взаимоотношения предпринимателей с органами власти. Бизнес-омбудсмен должен иметь четкое представление о положении предпринимателей в регионе, существующих проблемах и путях их решения. При этом логично предполагать, что результаты его деятельности должны оцениваться непосредственно субъектами предпринимательского сообщества. Однако это обстоятельство не учтено ни федеральным, ни региональными законодателями. Большинство законов субъектов Российской Федерации в контексте задачи публичной отчетности уполномоченных содержат лишь положения о размещении ежегодного доклада о результатах деятельности уполномоченного в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (иногда — в региональных СМИ). В отдельных региональных законах предусматривается условие досрочного прекращения полномочий бизнес-омбудсмена в случае признания результатов его работы неудовлетворительными (Кировская область, Новосибирская область, Республика Хакасия и др.). Но принятие соответствующего решения при этом полностью возлагается на государственные структуры — главу региона или законодательное (представительное) собрание.

На этом фоне исключительным является опыт Приморского края, где процедура досрочного прекращения полномочий бизнес-омбудсмена может быть инициирована предпринимательским сообществом. В соответствии с ч. 1 ст. 7 Закона «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Приморском крае» [3] объединения предпринимателей вправе направить обращение в адрес губернатора края с мотивированным предложением о выражении недоверия уполномоченному с указанием конкретных действий (бездействия), свидетельствующих о неисполнении или ненадлежащем исполнении им своих обязанностей. Губернатор в течение тридцати календарных дней по итогам рассмотрения обращения издает распоряжение о выражении недоверия уполномоченному и направляет информацию в адрес Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей для решения вопроса о даче согласия на досрочное прекращение полномочий Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Приморском крае.

Полагаем, что необходимость установления и законодательного закрепления механизма обратной связи бизнес-омбудсменов с предпринимательским сообществом сегодня является актуальной задачей. В последние годы в развитых демократических государствах благодаря развитию информационных технологий все большее распространение получает институт общественного контроля, позволяющий широким слоям населения контролировать деятельность органов государственной власти, содействовать соблюдению законов. Несмотря на то что сам институт омбудсменства выступает частью системы общественного контроля, деятельность его представителей также может являться объектом контроля общественности [4, с. 107].

Одной из перспективных форм общественного контроля, на наш взгляд, являются электронные петиции — прямые обращения граждан к представителям государства. Реализация данной формы общественного контроля технически возможна посредством действующего сайта Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а также сайтов региональных бизнес-омбудсменов. При этом электронные петиции должны быть открыты

для подписания заинтересованными лицами, а в отношении уполномоченных должна быть нормативно установлена обязанность предоставлять официальный ответ на петицию, собравшую определенное число подписей. Такая прозрачная процедура публичной оценки деятельности бизнес-омбудсменов позволит наиболее эффективно решить проблему контроля над уполномоченными, не подставляя под удар принцип их независимости.

Для дальнейшего разрешения ситуации оптимальным является создание специальной комиссии, в состав которой должны быть включены представители исполнительной и законодательной ветвей власти региона, предпринимательского сообщества. По заключению комиссии бизнес-омбудсмену может быть выражено недоверие законодательным (представительным) собранием или главой региона, влекущее за собой досрочное прекращение его полномочий в соответствии с п. 6 ст. 9 Закона № 78-ФЗ с согласия Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Отметим, что подобный порядок досрочного прекращения полномочий бизнес-омбудсмена предусмотрен п. 6 ст. 4 Закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Санкт-Петербурге и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга» [5]. Законом установлено, что основанием выражения недоверия могут являться только конкретные действия уполномоченного, свидетельствующие о неисполнении или ненадлежащем исполнении им своих полномочий. При этом уточняется, что процедура выражения недоверия должна обеспечивать бизнес-омбудсмену возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для выражения недоверия. Недоверие бизнес-омбудсмену выражается Законодательным Собранием Санкт-Петербурга на основании заключения комиссии, сформированной по инициативе не менее чем пятнадцати депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и включающей представителей губернатора Санкт-Петербурга и Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Помимо порядка досрочного освобождения от должности по причине профессионального несоответствия механизм публичной оценки деятельности уполномоченных по защите прав предпринимателей должен включать критерии, в соответствии с которыми осуществляется эта оценка. Главным таким критерием должно выступать качество реализации бизнес-омбудсменом законодательно оформленных задач и полномочий, возложенных на него в связи с замещением данной должности. Как известно, основной задачей уполномоченных является защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. В соответствии с п. 1 ст. 10 Закона № 78-ФЗ выполнению данной задачи служит компетенция бизнес-омбудсменов по рассмотрению жалоб предпринимателей.

В развитие положений рассматриваемого Федерального закона большинство региональных законодательных актов расширяют компетенцию бизнес-омбудсменов, дополняя ее следующими полномочиями:

- осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности должностными лицами и органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями;
- правовое просвещение субъектов предпринимательской деятельности по вопросам, касающимся их прав и законных интересов;
- осуществление сбора и анализа информации по вопросам обеспечения и защиты прав и законных интересов предпринимателей в регионе;
- информирование органов государственной власти и общественности о состоянии соблюдения и защиты прав и законных интересов предпринимателей в регионе;
- информирование правоохранительных органов о фактах нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности на территории региона;
- участие в обсуждении и разработке проектов региональных нормативных правовых актов, касающихся ведения предпринимательской деятельности, в том числе, участие в осуществлении оценки регулирующего воздействия;
- внесение в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления предложений о совершенствовании правового регулирования в сфере предпринимательской деятельности;
- участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности;
- содействие улучшению делового и инвестиционного климата в регионе;
- взаимодействие с предпринимательским сообществом, объединениями предпринимателей и иными лицами, выражающими интересы субъектов предпринимательской деятельности;
- развитие межрегионального сотрудничества в области защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- оказание поддержки гражданским инициативам в области защиты прав и законных интересов предпринимателей;
- популяризация предпринимательской деятельности;
- выполнение поручений Уполномоченного при Президенте РФ.

Кроме того, в ряде законов субъектов РФ установлены принципы, на которых должна строиться деятельность бизнес-омбудсмена. Так, в Законе «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Пермском крае» предполагается, что «деятельность Уполномоченного осуществляется на основе принципов справедливости, ответственности, гуманности, открытости, объективности и доступности, а также взаимодействия и сотрудничества с органами государственной власти, государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, ответственными за обеспечение и защиту прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности» [6].

Уникальный опыт содержится в Законе «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Псковской области» [7], фиксирующем следующие принципы деятельности бизнес-омбудсмена:

1) необходимость снижения административного регулирования экономики предпринимательской деятельности, осуществляемой за счет собственных средств и имущества предпринимателей;

2) обеспечение равенства всех субъектов рынка, недопущение недобросовестной конкуренции с использованием административного ресурса и необоснованного предоставления (получения) отдельным(и) хозяйствующим(и) субъектам(и) государственных и муниципальных преференций;

3) обеспечение недискриминационного доступа предпринимателей к государственным и муниципальным ресурсам в целях осуществления инвестиционной (предпринимательской) деятельности, а также к ресурсам естественных монополий;

4) приоритет бесконфликтного и досудебного урегулирования споров предпринимателей и государственных органов, органов местного самоуправления.

Представленное разнообразие задач, принципов и полномочий, реализуемых в деятельности бизнес-омбудсменов, свидетельствует о том, что на сегодняшний день не определены четкие критерии оценки результатов их деятельности. Анализ отчетов уполномоченных в субъектах Российской Федерации позволяет заключить, что в их деятельности превалирует выполнение задач по развитию контактов с органами государственной власти, участие в разного рода совещаниях и мероприятиях. Тем самым деятельность уполномоченных выглядит активной и заметной для общественности, но ее эффективность в части выполнения основной задачи — защиты прав конкретных субъектов предпринимательской деятельности, остается на втором плане. В качестве примера можно привести ситуацию в Новосибирской области, где работа Уполномоченного с обращениями предпринимателей подверглась серьезной критике со стороны депутатов Законодательного собрания, однако вопрос о досрочном прекращении полномочий бизнес-омбудсмана не получил практического воплощения [8; 9]. Предполагаем, что это обусловлено отсутствием должным образом урегулированного порядка реализации соответствующей процедуры и оснований для ее запуска. Нетрудно представить и обратную ситуацию, когда со стороны политической элиты региона возможно выражение недоверия бизнес-омбудсмену, «слишком хорошо» выполняющему свои функции и мешающему тем самым коррупционным элементам во власти.

В качестве противовеса влиянию региональных властей на уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ Федеральным законом № 78-ФЗ устанавливается обязательность согласования досрочного прекращения полномочий бизнес-омбудсменов с федеральным Уполномоченным [1, ч. 6 ст. 9]. Однако данное условие нельзя считать достаточным, поскольку оно также носит субъективный характер и зависит от воли одного лица, поэтому представляется необходимым закрепление на уровне федерального закона оснований для досрочного прекращения полномочий бизнес-омбудсменов, среди которых первоочередное значение должны иметь петиции субъектов предпринимательского сообщества и оценка эффективности работы уполномоченных с жалобами предпринимателей.

В качестве вывода можно отметить следующее: модель взаимоотношений государства и бизнеса сегодня меняется, и эти изменения носят позитивный характер в части гарантирования и защиты прав субъектов предпринимательской деятельности. По нашему мнению, в ближайшие годы следует ожидать совершенствования Федерального закона № 78-ФЗ на основе накопленного опыта и с учетом современных тенденций в сфере государственного управления. Как в России, так и за рубежом принятие государственных решений все чаще осуществляется на основе принципов транспарентности и гласности, участия граждан в этом процессе. Институт бизнес-омбудсменов, на наш взгляд, выступает наиболее подходящей структурой, способной воспринять и воплотить в действительность данные принципы. Изложенные правовые механизмы призваны наделить субъектов предпринимательского сообщества практическими рычагами влияния на деятельность бизнес-омбудсменов, способствуя более полноценной реализации функций этого института.

Библиографический список

1. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: Федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 28 нояб. 2015 г.) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.
2. 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. С. 177–196.
3. Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Приморском крае: Закон Приморского края от 12 мая 2014 г. № 420-КЗ (в ред. от 26 дек. 2017 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2014. № 78. С. 50–65.
4. Тимошенко И.Г. Социальный контроль как средство противодействия коррупции в зарубежных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1 (68). С. 102–109.
5. Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Санкт-Петербурге и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга»: Закон Санкт-Петербурга от 11 дек. 2013 г. № 694-122 (в ред. от 12 дек. 2017 г.). URL: <http://www.gov.spb.ru>
6. Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Пермском крае: Закон Пермского края от 11 нояб. 2013 г. № 250-ПК (в ред. от 8 июня 2015 г.) // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2013. № 45.
7. Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Псковской области: Закон Псковской области от 9 нояб. 2012 г. № 1217-ОЗ (в ред. от 10 февр. 2014 г.) // Псковская правда. 2012. 23 нояб., № 246-248. URL: <http://docs.cntd.ru/document/924027400>
8. Бизнес-омбудсмен наговорил на «неуд» // Сибкрай.ру. 2016. 26 мая. URL: <http://sibkrai.ru/news/1/881758/>
9. Какой бизнес-омбудсмен нужен Новосибирску? // Бизнес-портал «Континент Сибирь». 2017. 26 мая. URL: <https://ksonline.ru/279369/kakoj-biznes-ombudsmen-nuzhen-novosibirsku/>