

К. С. Ларина

магистрант

Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматривается и анализируется законодательство об институте Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, его правовом статусе и месте в системе органов государственной власти Российской Федерации, мнения специалистов по данной тематике. Это позволяет сформулировать вывод о том, что институт уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации обладает сложной конституционно-правовой природой, его место в системе органов государственной власти Российской Федерации определяется как опосредованное, что обуславливается отсутствием в его компетенции властных полномочий и другими факторами. Также в статье рассматривается зарубежный опыт анализа места бизнес-омбудсменов в системе органов государственной власти, из которого делается вывод, что чаще всего они относятся к системе исполнительных органов государственной власти.

Ключевые слова: институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей, региональный уполномоченный, бизнес-омбудсмен.

K. S. Larina

Master student

Penza State University, Penza, the Russian Federation

TO THE QUESTION OF THE LEGAL NATURE OF THE BUSINESS- OMBUDSMAN IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article considers and analyses the legislation on the Institute of the business ombudsman in the Russian Federation, its legal status and place in the Russian system of public authorities, the opinions of experts on the subject. This allows us to formulate a conclusion that the institution authorized to protect the rights of entrepreneurs in the Russian Federation has a complicated constitutional and legal nature. Its place in the Russian Federation system of the government authorities defined as indirect that is caused by a lack of competence in authority and other factors. The article also examines the international experience of analysis of business ombudsman place in the government authorities system, from which it is concluded that most of them belong to the system of executive bodies of state authority.

Key words: Institute of the business ombudsman, regional ombudsman, business ombudsman.

Право граждан на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности закреплено Конституцией Российской Федерации [4].

Одну из дополнительных гарантий указанного права представляет собой Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей, который является сравнительно новым институтом в Российской Федерации и обладает сложной конституционно-правовой природой.

Инициатива создания должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в России на федеральном уровне принадлежит предпринимательскому сообществу. Указанная инициатива была поддержана Президентом Российской Федерации.

Впервые о создании Института уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей было упомянуто в Указе Президента РФ № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» от 7 мая 2012 г., в котором Президент РФ В.В. Путин, ставя целью улучшение условий ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации, одним из пунктов постановил до 1 декабря 2012 г. создать институт уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, который должен осуществлять свою деятельность на федеральном и региональном уровнях [5].

Должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей учреждена Указом Президента РФ № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» от 22 июня 2012 г., в соответствии с которым на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации был назначен Б.Ю. Титов [7].

В дальнейшем с целью закрепления правового статуса уполномоченного по защите прав предпринимателей и детального регулирования его деятельности Министерством экономического развития РФ был разработан проект Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

В пояснительной записке данного проекта указывается, что создание института омбудсмена в Российской Федерации диктуется необходимостью защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, поскольку они не всегда в силах самостоятельно разрешить проблемы, связанные с нарушением их прав и законных интересов [9].

Указанный законопроект был принят Государственной думой и подписан Президентом РФ. Федеральный закон № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» от 7 мая 2013 г. (далее 78-ФЗ) вступил в силу 8 мая 2013 г.

С вступлением в силу ч. 2 ст. 1 78-ФЗ с 1 января 2015 г. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат приобрели статус государственного органа с правами юридического лица, в компетенцию которого входит обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и соблюдения данных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами (ч. 2 ст. 1 78-ФЗ) [8].

Кроме того, каждый субъект Российской Федерации вправе учреждать должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации, так называемого регионального уполномоченного, для решения соответствующих проблем на уровне субъекта Федерации. Правовое положение, компетенция, а также основные задачи регионального уполномоченного, устанавливаются специальными законами субъектов Федерации. Кандидатура регионального уполномоченного должна быть согласована с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и предпринимательским сообществом.

В Пензенской области в настоящее время принят и действует Закон Пензенской области от 29 августа 2013 г. № 2420-ЗПО «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Пензенской области», в котором определяются правовой статус, компетенция и основные задачи Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Пензенской области [6]. С 11 марта 2013 г. обязанности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Пензенской области выполняет Казематов Карим Бардович.

В соответствии с ч. 2 ст. 9 78-ФЗ свою деятельность региональный уполномоченный осуществляет в границах территории соответствующего субъекта Российской Федерации [8]. Из указанного положения можно сделать вывод о том, что

в обязанности регионального уполномоченного входит не только рассмотрение жалоб предпринимателей, зарегистрированных в данном регионе, но и субъектов предпринимательской деятельности, зарегистрированных на территории других субъектов Российской Федерации, чьи права и законные интересы были нарушены на данной территории.

В обязанности региональных уполномоченных входит также обязанность направлять Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей по окончании каждого календарного года информацию о результатах своей деятельности, включающую в себя оценку условий, в которых осуществляется предпринимательская деятельность на территории конкретного субъекта Российской Федерации и предложения о возможных путях совершенствования правового положения лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность [13].

Компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей включает в себя: защиту прав и законных интересов предпринимателей – граждан Российской Федерации, иностранных лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территории Российской Федерации, а также российских предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территориях иностранных государств. В рамках указанных целей он также осуществляет контроль за деятельностью федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Кроме того, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей обязан содействовать развитию общественных институтов, ориентированных на защиту прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, взаимодействовать с предпринимательским сообществом, а также участвовать в формировании и реализации государственной политики в сфере предпринимательства.

Важная роль исследуемого института заключается в том, что он является неким связующим элементом, находящимся между предпринимательским сообществом и государственной властью.

В настоящее время Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации приобретает статус такого органа, который эффективно разрешает вопросы, находящиеся на границе интересов публичных органов государственной власти и предпринимательского сообщества.

Кроме обозначенной выше компетенции Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, руководствуясь ст. 7 78-ФЗ, может назначать себе представителей из лиц с активной гражданской позицией. Они осуществляют свою деятельность на общественных началах. А также Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей создает общественные приемные, в рамках деятельности которых оказывается консультативная помощь лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, по вопросам, относящимся к его компетенции [8].

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей также обязан один раз в календарный год представлять Президенту РФ доклад о своей деятельности в предшествующем году, который публикуется на официальном сайте Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и в «Российской газете».

По мнению В.В. Чуксиной, которое нами разделяется, в российской юридической литературе правовое положение уполномоченного по защите прав предпринимателей изучено недостаточно, «...поскольку среди государственных специализированных институтов исследовательский интерес вызывает преимущественно институт омбудсмена и не затрагиваются вопросы правового положения специализированных уполномоченных» [14]. Такое положение дел создает некоторую

неопределенность относительно специализированных омбудсменов, которые в последнее время все активнее появляются в нашей стране.

Несмотря на то, что в соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей не обладает законодательной инициативой, закон предоставляет Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей право направлять органам и лицам, обладающим законодательной инициативой, предложения о принятии нормативных правовых актов (изменении или признании их утратившими силу) в сфере предпринимательской деятельности. Кроме того, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей вправе направлять органам и лицам, имеющим право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, предложения об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии нормативных актов Конституции Российской Федерации (ст. 6 78-ФЗ) [8], что свидетельствует об особой конституционно-правовой природе исследуемого института.

О сложной правовой природе института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации свидетельствует и наделение Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и Регионального уполномоченного процессуальными правами и обязанностями истца в арбитражном процессе в соответствии со ст. 53.1 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации. Кроме того, они вправе вступить в дело на стороне истца или ответчика в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, а также обжаловать вступившие в законную силу судебные акты, пользуясь статусом лица, не участвовавшего в деле, о правах и обязанностях которого арбитражный суд принял судебный акт [1].

Исходя из ст. 25.5.1. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в сфере предпринимательской деятельности, может ходатайствовать о привлечении Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей к участию в деле в качестве защитника. При этом он имеет право знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять отводы и ходатайства, обжаловать постановления по делу, пользоваться всеми процессуальными правами в соответствии со ст. 25.5 КоАП РФ [2]. Однако необходимо отметить, что региональные уполномоченные не наделены подобным правом.

В уголовном процессе в случае ходатайства обвиняемого суд может допустить Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в качестве защитника совместно с адвокатом, а при производстве у мирового судьи и вместо адвоката в порядке ч. 2 ст. 49 Уголовного кодекса Российской Федерации. Региональные уполномоченные в аналогичной ситуации на уровне региона также обладают указанным правом [10].

Международные нормы права относят уполномоченного по защите прав предпринимателей к ряду внутригосударственных специализированных институтов по содействию и защите прав человека [11].

Анализируя место бизнес-омбудсменов в системе органов государственной власти за рубежом (на примере США), можно прийти к выводу, что они входят в систему исполнительных органов государственной власти и являются так называемыми «исполнительными» омбудсменами. Об этом свидетельствуют то, что они назначаются и освобождаются от должности исполнительным органом государственной власти, их деятельность обеспечивается ведомствами, при которых они созданы, в своей деятельности они почти всегда подотчетны исполнительным органам государственной власти. При этом в США уполномоченные по защите прав предпринимателей не только встроены в систему исполнительных органов

государственной власти, но и осуществляют «внутренний» контроль в тех органах, при которых они созданы. Поэтому в системе исполнительных органов государственной власти США предусматриваются дополнительные механизмы обеспечения принципа объективности деятельности специализированных бизнес-омбудсменов и принципа их независимости от органов, при которых они созданы [15].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что институт уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации обладает сложной конституционно-правовой природой. На основе конституционно-правового анализа его места в системе органов государственной власти Российской Федерации представляется определить его как опосредованное, что обуславливается отсутствием в его компетенции властных полномочий и другими факторами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3012.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

3. Комментарий к Федеральному закону 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (Постатейный) (А.Н. Борисов) / Портал «Законы России» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://zakoniros.ru/?p=5272> (дата обращения: 12.02.2017).

4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008, № 7-ФКЗ, от 05.02.2014, № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445.

5. О долгосрочной государственной экономической политике: Указ Президента РФ № 596 от 7 мая 2012 г. // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 19. — Ст. 2333.

6. Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Пензенской области: Закон Пензенской области от 29 августа 2013 года №2420-ЗПО (принят ЗС Пензенской обл. 23.08.2013) // Пензенские губернские ведомости. — 2013. — № 91. — С. 163.

7. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: Указ Президента РФ № 879 от 22 июня 2012 г. // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 26. — Ст. 3509.

8. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «и» (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 19. — Ст. 2305.

9. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» / Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=100912#0> (дата обращения: 09.02.2017).

10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52 (ч. 1). — Ст. 4921.

11. Фадеева В.А. Конституционная природа уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации / В.А. Фадеева // Ленинградский юридический журнал. — 2014. — №3 (37). — С. 104–109.

12. Фадеева В.А. Конституционно-правовой статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.А. Фадеева. — Пенза, 2016. — 26 с.

13. Филимонов А. Бизнес-омбудсмен: на страже прав предпринимателей (22.11.2013) / Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.garant.ru/article/506725/> (дата обращения: 10.02.2017).

14. Чуксина В.В. Специализированные институты по содействию и защите прав человека и «классический» омбудсмен: сравнительно-правовой анализ / В.В. Чуксина // Академический юридический журнал. — 2011. — № 1(43). — С. 52–53.

15. Эмих В.В. Уполномоченные по защите прав предпринимателей: зарубежный опыт и российская модель / В.В. Эмих // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. — 2014. — № 3. — С. 17–196.

REFERENCES

1. The Arbitration Procedural Code of the Russian Federation from 24.07.2002 no. 95-FZ (an edition from 19.12.2016). *Sobranie zakonodatel'stva RF = The Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2002, no. 30, art. 3012.

2. The Russian Federation Code of Administrative Offences from 30.12.2001 no. 195-FZ (an edition from 7.02.2017). *Sobranie zakonodatel'stva RF = The Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2002, no. 1 (vol. 1), art. 1.

3. Borisov A.N. *Kommentarii k Federal'nomu zakonu 7 maia 2013 g. № 78-FZ «Ob upolnomochennykh po zashchite prav predprinimatelei v Rossiiskoi Federatsii» (Postateinyi)* (The comment to the Federal law on May 7, 2013 no. 78-FZ «On representatives for protection of the rights of businessmen in the Russian Federation» (Itemized)). Available at: <http://zakoniros.ru/?p=5272> (accessed 12.02.2017).

4. The Constitution of the Russian Federation (it is accepted by national vote 12.12.1993) (taking into account the amendments made by Acts of the Russian Federation about amendments to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 no. 6-FKZ from 30.12.2008, no. 7-FKZ, from 5.02.2014, no. 2-FKZ, from 21.07.2014 no. 11-FKZ). *Sobranie zakonodatel'stva RF = The Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2009, no. 4, art. 445.

5. On long-term state economic policy: Decree of the Russian President no. 596 of May 7, 2012. *Sobranie zakonodatel'stva RF = The Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2012, no. 19, art. 2333.

6. On the Representative for protection of the rights of businessmen in the Penza region: Law of the Penza region of August 29, 2013 no. 2420-ZPO. *Penzenskie gubernskie ведомosti = Penza provincial sheets*, 2013, no. 91, p. 163.

7. On the Ombudsman for the President of the Russian Federation on protection of the rights of businessmen: Decree of the Russian President no. 879 of June 22, 2012. *Sobranie zakonodatel'stva RF = The Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2012, no. 26, art. 3509.

8. On ombudsman on protection of the rights of businessmen in Russian: the federal law of May 7, 2013 no. 78-FZ «i» (an edition from 11/28/2015). *Sobranie zakonodatel'stva RF = The Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2013, no. 19, art. 2305.

9. *Poiasnitel'naiia zapiska k projektu federal'nogo zakona «Ob upolnomochennykh po zashchite prav predprinimatelei v Rossiiskoi Federatsii»* (The explanatory note to the draft federal law «On Ombudsman for Protection of the Rights of Businessmen in the Russian Federation»). Available at: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=100912#0> (accessed 09.02.2017).

10. The Code of Criminal Procedure of the Russian Federation from 18.12.2001 no. 174-FZ (an edition from 19.12.2016). *Sobranie zakonodatel'stva RF = The Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2001, no. 52 (vol. I), art. 4921.

11. Fadeeva V.A. The constitutional nature of the ombudsman for protection of the rights of businessmen in the Russian Federation. *Leningradskii iuridicheskii zhurnal = Leningrad legal journal*, 2014, no. 3 (37), pp. 104–109 (in Russian).

12. Fadeeva V.A. *Konstitutsionno-pravovoi status Upolnomochennogo pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii po zashchite prav predprinimatelei: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk: 12.00.02* [Constitutional legal status of the Ombudsman for the President of the Russian Federation on protection of the rights of businessmen] Penza, 2016, 26 p.

13. Filimonov A. *Biznes-ombudsmen: na strazhe prav predprinimatelei* (Business ombudsman: on guards of the rights of businessmen). Available at: <http://www.garant.ru/article/506725/> (accessed 10.02.2017).

14. Chuksina V.V. Specialized institutes on assistance and protection of human rights and the «classical» ombudsman: comparative and legal analysis. *Akademicheskii iuridicheskii zhurnal = Academic legal journal*, 2011, no. 1(43), pp. 52–53 (in Russian).

15. Emikh V.V. Commissioners for entrepreneurs' rights protection: international experience and Russian model. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniia Rossiiskoi akademii nauk = Scientific year-book of Institute of philosophy and right of the Ural office of the Russian academy of Sciences*, 2014, no. 3, pp. 17–196 (in Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ларина Кристина Сергеевна — магистрант, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: kslarina0758@gmail.com.

AUTHOR

Larina Kristina Sergeevna — Master student, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: kslarina0758@gmail.com.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Ларина К.С. К вопросу о правовой природе института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации / К.С. Ларина // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2017. — Т. 5, № 1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Larina K. S. To the question of the legal nature of the business - ombudsman in the Russian Federation. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2017, vol. 5, no. 1, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).