ОМБУДСМЕНЫ, СОДЕЙСТВУЮЩИЕ ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ*

Посвящается 25-летию Института философии и права Уральского отделения РАН

УДК 340.132.668.8

В.В. ЭМИХ

Институт омбудсмена получил широкое распространение в мире после Второй мировой войны и достаточно детально изучен в работах зарубежных и отечественных авторов. Активное создание специализированных омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, началось с начала 90-х годов XX века. Исследования по вопросам деятельности данных омбудсменов не многочисленны и касаются преимущественно налоговых омбудсменов и корпоративных омбудсменов в контексте исследований организационных омбудсменов (Л. Рейф, А. Серрано, К. Айма, М. Рове, М. Симон и др.). В России в 2012 г. на федеральном уровне учреждена должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей, происходит становление института уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Однако комплексные правовые исследования опыта применения концепции омбудсмена к отношениям с участием субъектов предпринимательской деятельности в отечественной юриспруденции отсутствуют.

Исследование опыта применения омбудсменовских и сходных с ними схем к обозначенным отношениям показало, что в большинстве государств, в которых функционируют омбудсмены, содействие защите прав предпринимателей осуществляют омбудсмены с общей компетенцией. Вместе с тем, все более активно содействие защите прав предпринимателей осуществляется специализированными омбудсменами, что соответствует общемировой тенденции по созданию омбудсменов с ограниченной компетенцией. Группа специализированных омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, включает в себя: среди омбудсменов в публичном секторе – бизнес-омбудсменов, налоговых омбудсменов и омбудсменов в сфере поставок; среди омбудсменов в частном секторе – отдельных саморегулируемых отраслевых омбудсменов и корпоративных омбудсменов. Многообразие омбудсменов, входящих в данную группу, обусловлено, прежде всего, тем, что один и тот же субъект предпринимательской деятельности может обладать различными статусами – например, он может одновременно выступать в роли лицензиата, налогоплательщика, потребителя услуг и др.

Институционализация концепции омбудсмена применительно к отношениям с участием субъектов предпринимательской деятельности осуществляется по двум схемам. В рамках первой схемы 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 предполагает наличие специализированных омбудсменов в отсутствии омбудсмена с общей компетенцией. В Канаде на федеральном уровне функционирует омбудсмен по вопросам государственных закупок и налоговый омбудсмен, однако омбудсмен с общей компетенцией не создан. Очевидным преимуществом первой схемы 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.

Анализ правового статуса омбудсменов, содействующих защите прав предпри-

*Статья подготовлена в рамках проекта «Правовой статус специализированных омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, в зарубежных странах», поддержанного по результатам конкурса научных проектов молодых ученых и аспирантов УрО РАН 2013 г.

нимателей, позволил выявить следующие тенденции их развития.

Во-первых, 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 омбудсменов вариативны – характеристики заявителей, круг органов, действия (бездействие) которых обжалует заявитель, характер вопросов, разрешаемых омбудсменом. Создание узкоспециализированных омбудсменов, как правило, продиктовано объективными причинами, связанными с необходимостью дополнительного содействия разрешению споров в определенной проблемной сфере общественных отношений (например, в австралийских штатах развита сеть саморегулируемых омбудсменов в сфере энерго- и водоснабжения, содействующие, в том числе, защите прав малого бизнеса, в Канаде функционирует омбудсмен в сфере закупок), или с необходимостью защиты определенной группы предпринимателей, нуждающихся в дополнительной поддержке (например, при Административном управлении штата Висконсин (США) действует омбудсмен в сфере сертификации по делам малого бизнеса, владельцами которого являются женщины).

В сравнении с мировым опытом создания специализированных омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей обладает широкой компетенцией. Она распространяется на общественные отношения, возникающие между субъектами предпринимательской деятельности и федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления [3, ст. 2]. Представляется важным избегать чрезмерного расширения компетенции омбудсменов, ведь омбудсмен не должен подменять собой иные государственные институты, содействующие разрешению споров. Учреждение омбудсмена с подобной компетенцией свидетельствует скорее о несовершенстве в целом правоприменительной деятельности органов публичной власти и механизма государственной защиты прав предпринимателей в России.

Во-вторых, характерно сближение омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, с институтом альтернативного разрешения споров.

Активно развивается институт саморегулируемых отраслевых омбудсменов с целью разгрузки государственной системы разрешения споров и, прежде всего, судов. Данные омбудсмены рассчитаны преимущественно на потребителей – физических лиц, однако допускается возможность обращения к ним малого бизнеса, поскольку граждане и малый бизнес занимают зачастую сходное положение при предоставлении им услуг [2, с. 14-15]. Отдельные государства поддерживают подобных омбудсменов посредством их признания в качестве схем по альтернативному разрешению споров (например, в Австралии и Новой Зеландии). Более того, досудебное обращение к альтернативным способам разрешения споров становится обязательным по отдельным спорам. Финансирование деятельности саморегулируемых омбудсменов осуществляется за счет средств оказывающих услуги в определенной отрасли субъектов, присоединившихся к соответствующей омбудсменовской схеме.

Несмотря на разную правовую природу используемых применительно к отношениям с участием предпринимателей институтов омбудсменов в публичном и частном секторе, их основной целью становится разрешение споров. Если омбудсмен в частной сфере пытается урегулировать спор и расследование жалобы и вынесения решения по жалобе для него – крайняя мера, то для омбудсмена в публичном секторе это обычный способ содействия разрешению спора. В то же время методы решения споров, характерные для омбудсменов в частном секторе, распространяются и на омбудсменов в публичном секторе. Так, медиаторские функции имеют, например, омбудсмен по вопросам закупок в Канаде, бизнес-омбудсмен в рамках Мичиганской корпорации экономического развития (США). Для омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей, в частном секторе становится допустимым вынесение при определенных условиях обязательных для исполнения решений.

В России, напротив, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей по своему статусу приближается к государственному органу с императивными полномочиями, что нехарактерно для омбудсменов в целом. Значительно расширены полномочия по рассмотрению жалоб – указанному уполномоченному предоставлено, помимо иных прав, право обратиться в суд с ис-

ком о защите прав других лиц, в том числе группы лиц, обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов [3, ст. 4] и по восстановлению нарушенных прав предпринимателей – в том числе, права приостанавливать акты местного самоуправления [3, ст. 5].

В-третьих, идет активный процесс вовлечения граждан в деятельность омбудсменов, содействующих защите прав предпринимателей. Представители общественности привлекаются как непосредственно для рассмотрения споров и реализации функций соответствующих омбудсменов, так и для осуществления контроля за их деятельностью.

Предусмотрено создание общественных советов [подробнее о роли консультативных общественных советов см.: 1] и общественных омбудсменов при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите права предпринимателей [3] – по интеллектуальной собственности, по налогам, по антимонопольному законодательству, по строительству, по защите прав предпринимателей на рынке банковских услуг, по защите инвестиций за рубежом, по закупкам, по вопросам защиты малого и среднего предпринимательства, по вопросам банкротства, в сфере молодежного предпринимательства и другим направлениям.

Обеспечение деятельности Национального омбудсмена 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 [5, sec. 30(c)]. Каждое подразделение состоит из пяти членов, являющихся собственниками или официальными лицами предприятий малого бизнеса, назначаемых главой Администрации. Члены подразделений выполняют их обязанности на безвозмездной основе. Подобная схема обеспечения деятельности омбудсмена позволяет не только реализовать принцип объективности и независимости, но и повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Эффективность деятельности омбудсмена 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, контролируется совещательным советом [4, sec. 324.5708]. Члены совета назначаются губернатором Мичигана, членами законодательного органа и директором 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 омбудсмена.

Таким образом, в современном мире обозначились ограниченные возможности института омбудсмена общей компетенции в деле содействия защите прав предпринимателей. По мере усложнения общественных отношений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, и возникновения потребности в дополнительной защите отдельных групп предпринимателей создаются специализированные омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей. Следует ожидать их введения в правовые системы многих европейских и других государств, а также их учреждения на уровне наднациональных образований. Для их развития и укрепления в ближайшие годы будет осуществляться поиск новых способов обеспечения реализации принципов их деятельности, повышения эффективности расходования средств на их финансирование, контроля их деятельности.

1. Руденко, В.Н. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии [Текст] / В.Н. Руденко // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. №4. С. 116–124.

2. Защита прав потребителей финансовых услуг [Текст] / отв. ред. Ю.Б. Фогельсон. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 368 с.

3. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» [Текст] // Российская газета. 2013. 13 мая.

4. Natural resources and environmental protection act 451 of 1994. URL: http://www.legislature.mi.gov/%28S%28xclpde45at1wi1jxvjrq1unp%29%29/mileg.aspx?page=getObject&objectName=mcl-324-5708 (дата обращения: 11.05.2013).

5. Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996. URL: http://archive.sba.gov/advo/laws/sbrefa.html (дата обращения: 11.05.2013).