

Институт бизнес-омбудсмена в России и мире: историко-правовой аспект

Степанова Оксана Викторовна

*Дальневосточный институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
магистрант*

Сидоренко Ольга Владимировна

Дальневосточный институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

д.э.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления и служебного права

Аннотация

В данной статье рассматриваются особенности развития института бизнес-омбудсмена в мире и в России. На примере трех государств: США, Австралии и Грузии определены основные направления и тенденции развития указанного института специализированного омбудсмена. Также рассмотрены предпосылки и процесс создания нового механизма защиты прав предпринимателей и проанализированы основные результаты его деятельности в регионе, на примере Амурской области.

Ключевые слова: уполномоченный по защите прав предпринимателей, бизнес-омбудсмен; национальный омбудсмен (бизнес-омбудсмен) США; омбудсмен по вопросам малого бизнеса и семейного предпринимательства Австралии; бизнес-омбудсмен Грузии.

Institute of business Ombudsman in Russia and the world: historical and legal aspect

Stepanova Oksana Viktorovna

*Far Eastern Institute of management - branch of RANEPA
master's student*

Sidorenko Olga Vladimirovna

*Far Eastern Institute of management - branch of RANEPA
doctor of Economics, Professor of the Department of state and municipal
management and service law*

Abstract

This article discusses the development of the business Ombudsman institution in the world and in Russia. Using the example of three States: the USA, Australia and The main directions and trends in the development of this institution of specialized Ombudsman have been identified in Georgia. The author also considers the prerequisites and process of creating a new mechanism for protecting the rights of entrepreneurs and analyzes the main results of its activities in the region, using the example of the Amur region.

Keywords: Commissioner for the protection of entrepreneurs ' rights, business Ombudsman; national Ombudsman (business Ombudsman) US; small business and family business Ombudsman of Australia; business Ombudsman of Georgia.

Институт бизнес-омбудсмeна является достаточно новым явлением в системе защиты прав предпринимателей в России, дополнительным механизмом решения спорных вопросов во внесудебном порядке. Тема, выбранная для изучения, является, безусловно, актуальной, так как система защиты прав и свобод человека в России стремительно развивается и охватывает новые сферы общественных отношений. При этом важными научными и практическими задачами научного исследования является рассмотрение порядка создания и деятельности подобных правозащитных институтов как в зарубежных странах, так и в России.

Среди ученых историю становления института омбудсмeна и его правового обеспечения одними из первых исследовали Ю. С. Шемшученко и Г. А. Мурашин; анализ института омбудсмeна как средства обеспечения прав и свобод человека провели К. А. Закоморная, Е. Захаров; мировой опыт деятельности специализированных омбудсменов изучали В. В. Марцеляк, В. В. Кирильчук, Д. В. Ляпин; отдельные аспекты функционирования этого института нашли отражение в монографических работах В. В. Бойцовой, А. Ю. Сунгурова и др.

Определение роли указанного специализированного института омбудсмeна в налаживании диалога между представителями бизнеса и государственными органами в России и мире, заимствование международного опыта при создании института уполномоченного по защите прав предпринимателей в нашем государстве, определение основных этапов в процессе внедрения указанной правозащитной институции – главные задачи научного исследования.

Вводя институт бизнес-омбудсмeна, Россия опиралась на опыт зарубежных стран, где указанная структура в той или иной форме функционирует и развивается достаточно давно.

В конце XX века начали появляться отдельные случаи учреждения института бизнес-омбудсмeна – такой опыт имеют, в частности, США, Австралия, Грузия.

Однако институт бизнес-омбудсмeна в этих странах имеет свои особенности. Так, в США бизнес-омбудсмен определен как «национальный омбудсмен» и является составной частью Федерального агентства малого

бизнеса (Small Business Administration). Его миссия заключается в оказании помощи малому бизнесу, когда тот испытывает чрезмерные или несправедливые федеральные действия, такие как повторяющиеся проверки или расследования, чрезмерные штрафы, пени, угрозы, требования взяток или другие несправедливые меры принуждения со стороны любого федерального агентства. Также он формирует предложения по государственной политике в части снижения регуляторного бремени на малый бизнес, в том числе уменьшение стоимости соблюдения обязательных регуляций и их негативного влияния на бизнес-операции. Эти задачи бизнес-омбудсмен в США осуществляет способом представительства и сотрудничества [6].

Управление национального омбудсмена в США было создано Конгрессом США в 1996 году для исполнения Акта о честной правоприменительной практике при регулировании малого бизнеса (Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act — SBREFA). Он гарантирует, что предприятия, небольшие государственные учреждения и небольшие некоммерческие организации, которые испытывают несправедливые регулятивные меры принуждения со стороны федеральных ведомств, будут информировать Правительство о таких действиях. Национальный омбудсмен (бизнес-омбудсмен) подотчетен Конгрессу США и ежегодно отчитывается, как федеральные агентства работают с малым бизнесом, который они регулируют.

Следует обратить внимание, что отдельные протоколы деятельности Национального омбудсмена (бизнес-омбудсмена) в США предусматривают жесткие карательные санкции в отношении сотрудников соответствующего управления Федерального агентства малого бизнеса, которые допускают угрозы субъектам малого бизнеса, обращаясь с жалобой к бизнес-омбудсмену (то есть применяются жесткие процедуры внутреннего контроля и надзора внутри института омбудсмена в целях минимизации риска коррупции). Также в США отдельно существует Служба финансового омбудсмена, которая предоставляет потребителям и малым предприятиям услуги для решения споров с банками, страховыми и другими финансовыми организациями (в том числе в отношении частной медицинской страховки). Властных полномочий Национальный омбудсмен в США не имеет.

Омбудсмен по вопросам малого бизнеса и семейного предпринимательства Австралии (The Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman) начал свою деятельность 11 марта 2016 года. Омбудсмен заменил бывший Офис Комиссаров по вопросам малого бизнеса Австралии. Он подчиняется Министерству по вопросам малого бизнеса. Омбудсмен может в любое время предоставить министру отчет, касающийся исследований влияния законодательства, политики, практики и готовит отчеты на запрос министра.

Роль омбудсмена заключается в следующем:

- 1) защищать права малого бизнеса и семейного предпринимательства;

2) обеспечивать доступ к услугам по оспариванию решений, оказания помощи бизнесу по разрешению споров, таким образом, не прибегая к дорогостоящим судебным процессам;

3) подтверждать то, что политика правительства принимает во внимание потребности малого бизнеса и семейного предпринимательства.

Деятельность австралийского омбудсмана по вопросам малого бизнеса и семейного предпринимательства регулируется одноименными законами, которые были приняты в 2015 году. Согласно указанным нормативно-правовым актам функциями омбудсмана являются [8]:

а) выступать на поддержку малого бизнеса и семейного предпринимательства согласно закону, политики и практики (адвокатская функция);

б) оказывать помощь относительно соответствующих действий (функция помощи);

в) выполнять любые другие функции, возложенные на омбудсмана законом или законодательными инструментами.

Бизнес-омбудсмен Грузии заменил налогового омбудсмана после принятия в мае 2015 года Закона «О бизнес-омбудсмене Грузии». Этот закон определяет полномочия, основные принципы и формы деятельности бизнес-омбудсмана Грузии. Закон призван способствовать защите прав и законных интересов, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности лиц, находящихся на территории Грузии [7].

Полномочия бизнес-омбудсмана заключаются в следующем:

1. Осуществляет надзор за защитой прав и законных интересов, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности лиц на территории Грузии, и выявляет нарушения этих прав и законных интересов и способствует восстановлению нарушенных прав человек.

2. Защищает права и законные интересы лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, путем реагирования на индивидуальные и совместные заявления, выявления недостатков в законодательстве Грузии и на практике, проведение информационно-консультативной деятельности.

3. Согласно сфере своих полномочий, омбудсмен имеет право:

– запрашивать и получать информацию/документы от административных органов в случаях, предусмотренных законодательством Грузии, и в соответствии с установленными правилами;

– заключать соглашения с административными органами с целью обмена информацией/документами и по вопросам сотрудничества;

– обращаться к профессионалам, научным и учебным заведениям для получения толкований/заключения специалиста в служебных целях;

– создать рабочую группу, которая может состоять из представителей административных органов и частного сектора;

– в некоторых случаях действовать как консультант в процессе в Конституционном Суде Грузии.

Административные органы должны оказывать помощь бизнес-омбудсмену в процессе его деятельности и предоставлении информации/ документов, которые он требует для осуществления своих полномочий. Бизнес-омбудсмен должен держать конфиденциальной информацию, которую он получил в ходе выполнения своих полномочий.

Передача информации/ документов бизнес-омбудсмену не подлежит оплате. Бизнес-омбудсмен представляет на рассмотрение ежегодный доклад Правительству Грузии, Бюджетному и финансовому комитету, комитету экономического сектора и экономической политики парламента Грузии. Деятельность бизнес-омбудсмeна финансируется из государственного бюджета Грузии.

Таким образом, практически во всех моделях деятельность института бизнес-омбудсмeна сводится к посредничеству (медиации) при решении проблем заявителей (граждан и юридических лиц) по их жалобам во внесудебном порядке. В мире сформировались общепринятые модели институции бизнес-омбудсмeна.

Каждая страна самостоятельно выбирает форму и, соответственно, функции и полномочия институции бизнес-омбудсмeна, которые наиболее полно отвечают особенностям данного общества. Однако базовые функции омбудсмeна связанные с защитой прав человека (иногда и юридических лиц частного права), и они реализуются как способ рекомендаций и посредничества (медиации).

Идея и необходимость создания института бизнес-омбудсмeна в России, который возьмет под свою защиту предпринимателей, обсуждалась среди российских государственных служащих и предпринимателей не один год.

Создание института только приветствовалось предпринимательской средой, поскольку рассматривалось как цивилизованный инструмент решения конфликтов и споров между властью и бизнесом. Бизнес-омбудсмен, по мнению специалистов, должен стать третейским судьей между государством и бизнесом.

В 2012 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» для улучшения условий ведения предпринимательской деятельности в нашей стране началось создание института уполномоченных по защите прав предпринимателей. 07 мая 2013 года был принят Федеральный закон № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». Уполномоченные по защите прав предпринимателей – правозащитный институт, сформированный на федеральном и региональном уровнях.

Правовое регулирование статуса омбудсменов происходит посредством принятия нормативных актов не только на федеральном, но и на региональном уровне. Так, 15 сентября 2014 года принят Закон Амурской области № 399-ОЗ «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Амурской области».

Закон Амурской области установил требования, предъявляемые к уполномоченному, его основные задачи, права, компетенции.

Важным для понимания возможностей бизнес-омбудсмена является то, что это орган:

1) консультационно-совещательный, только с рекомендательными функциями (не имеет властных полномочий);

2) негосударственный, неприбыльный, независимый (не часть системы власти; не финансируется государством; бизнес-омбудсмен не может иметь должность во власти и даже не может принадлежать к любой украинской политической партии);

3) имеет право привлекать экспертов к рассмотрению любых «своих» вопросов – как должностных лиц, так и представителей объединений граждан, предприятий и организаций (при их согласии), в том числе иностранных – и в единичных случаях, и на регулярной контрактной основе;

4) имеет право не только обрабатывать жалобы от субъектов хозяйствования, в том числе путем запросов, обращений и рекомендаций в органы власти – но и самостоятельно формировать рекомендации органам власти;

5) публично объявлять ежегодные отчеты о своей деятельности и о деятельности органов власти в ответ.

Ключевым направлением деятельности уполномоченного является работа по рассмотрению обращений субъектов предпринимательской деятельности. Основная цель этой работы – предотвращение нарушений либо восстановление и защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Анализ обращений позволяет выявить болевые точки развития предпринимательской деятельности в регионе, скорректировать направления деятельности уполномоченного.

С момента официального начала принятия жалоб от бизнеса до настоящего времени бизнес-омбудсменами на уровне регионов сделано немало. Так, например, в докладе уполномоченного по защите прав предпринимателей в Амурской области по итогам за 2018 год речь идет о том, что в адрес уполномоченного поступило 640 обращений (жалоб, ответов на жалобы, иных обращений) – это самый высокий показатель с начала его деятельности. За 2017 год бизнес-омбудсмен получил 242 обращения. В 2019 году в адрес уполномоченного поступило всего 34 обращения. Большинство дел закрыто с положительным финансовым или нефинансовым результатом для предпринимателей [4].

Однако законодательное регулирование института бизнес-омбудсмена в России всё еще требует доработки. Необходимо отметить целесообразность внесения изменений в Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» в части определения единого должностного положения уполномоченного для всех регионов страны и создания отдельного аппарата для обеспечения его деятельности.

Итак, в мировой практике опыт создания институтов бизнес-омбудсмена отмечается разнообразием моделей, однако характеризуется основными общими чертами:

- 1) отсутствие властных полномочий у институций бизнес-омбудсмена;
- 2) осуществление деятельности бизнес-омбудсмена в рамках норм национального административного права на принципах медиации (посредничества). Бизнес-омбудсмен не дублирует функции и полномочия других государственных институтов – судебной ветви власти, антимонопольного и антикоррупционного ведомств и других.

Особенностями российского института бизнес-омбудсмена является то, что имеет место отсутствие властных полномочий у такого рода институтов с мировой практикой и отсутствие дублирования функций и полномочий других правительственных институтов.

Основными этапами внедрения и развития указанного правозащитного института в России являются:

1) подготовительный этап (до принятия Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»);

2) этап нормативно-организационных мероприятий (май 2012 г. — май 2013 г. Принят 07 мая 2013 года Федеральный закон № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»);

3) этап практической деятельности (с мая 2013 г. по настоящее время).

В целом институт бизнес-омбудсмена является действенным механизмом защиты прав предпринимателей в отношениях с государственными органами; к тому же количество жалоб поданных представителями бизнеса в последнее время говорит о растущей популярности указанного института и расширения возможностей реального улучшения бизнес-климата в России.

Библиографический список

1. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.
2. Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Амурской области: Закон Амурской области от 15 сентября 2014 № 399-ОЗ. URL <http://docs.cntd.ru/document/>
3. Волков Д.Н. Сравнительный опыт моделей омбудсмана в мире // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. Т. 7. № 2.
4. Доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в Амурской области по итогам 2017 – 2019 гг. Благовещенск, 2020. 18 с.
5. Палагина А. Н. Особенности института уполномоченного по защите прав предпринимателей в России и за рубежом // Креативная экономика. 2013. № 7 (79). С. 102-108.

6. Рассохина А.А., Лукьянченко Н. Ю. Основы института Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и в зарубежных странах // Актуальные проблемы права: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.). М.: Буки-Веди, 2016. С. 103-106.
7. Самусик А.М. Особенности функционирования института уполномоченного по защите прав предпринимателей (бизнес-омбудсмена) в зарубежных странах // Евразийская адвокатура. 2015. № 6 (19). С. 14-19.
8. 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.