

# **Статус Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития**

**Научный руководитель – Губин Евгений Парфирьевич**

***Данилов Иван Сергеевич***

*Студент (магистр)*

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова,  
Юридический факультет, Кафедра предпринимательского права, Москва, Россия

*E-mail: Danivan25@rambler.ru*

*Аннотация:* В настоящей работе исследуются предпосылки к возникновению института Уполномоченного по защите прав предпринимателей (бизнес-омбудсмена) в России, его современный статус и возможные пути его совершенствования. Анализируется зарубежный опыт развития данного института, в частности два основных способа его формирования – бизнес-омбудсмены общей и специальной компетенции. В ходе исследования были сделаны выводы о достаточно широком круге полномочий бизнес-омбудсмена в России и об особенной ценности такого его полномочия, как право подавать иск в защиту группы лиц, что позволяет лучше выполнять социальную функцию бизнес-омбудсмена. Были рассмотрены два основных возможных пути совершенствования данного института – по пути расширения полномочий бизнес-омбудсмена как государственного служащего и по пути укрепления связи бизнес-омбудсмена с предпринимательским сообществом, например, через его участие в процедурах медиации или информирование о его деятельности через СМИ. Исследование завершается выводом о том, что второй путь является более перспективным, поскольку, идя таким путем, бизнес-омбудсмен лучше выполняет свою роль как представитель интересов предпринимательского сообщества.

*Ключевые слова:* Уполномоченный по защите прав предпринимателей, бизнес-омбудсмен, Общественный совет, Координационный совет, иск в защиту неопределенного круга лиц, коллективный иск, групповой иск, уголовный процесс, защитник, медиация, социальная функция.

Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей (бизнес-омбудсмена) возник в России на федеральном уровне сравнительно недавно, в 2012 году. До этого существовали лишь отдельные, несистематизированные попытки защищать права участников предпринимательской деятельности. Например, в 2010 году первый заместитель председателя Правительства России Игорь Шувалов был назначен ответственным за координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по рассмотрению обращений

российских и иностранных инвесторов, а в мае 2012 же года в Генеральной прокуратуре было создано спецуправление по надзору за соблюдением прав предпринимателей. Кроме того, уполномоченные по правам предпринимателей функционировали в отдельных субъектах РФ, например, в Ярославской и Самарской областях. Лишь после принятия в 2013 году Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» в России начала складываться адекватная система защиты прав предпринимателей как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов. Первым российским бизнес-омбудсменом стал бывший генеральный директор ОАО «Абрау-Дюро» и председатель Партии Роста Борис Юрьевич Титов.

Институты по защите прав предпринимателей в той или иной форме существуют во многих странах мира. Так, например, в США существует разветвленная сеть омбудсменов при различных органах, как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Омбудсмены могут создаваться либо при органах, вышестоящих по отношению к контролируемым ими, либо при самих контролируемых органах (так называемые «организационные омбудсмены»). Стоит отметить тенденцию, при которой в большинстве стран вместо должностей бизнес-омбудсменов общей компетенции создаются должности омбудсменов в конкретной сфере. Например, в Испании действуют налоговые омбудсмены, а в Канаде - омбудсмены по закупкам<sup>1</sup>. Критерием создания также часто служит размер защищаемых субъектов. Например, в США функционирует институт омбудсмена по делам малого бизнеса. Такая модель, с одной стороны, позволяет сконцентрироваться на наиболее проблемных сферах, а с другой - оставляет без должной защиты большое количество предпринимателей. В связи с этим существующую в России модель бизнес-омбудсмена общей компетенции следует признать прогрессивной. Контроль за наиболее проблемными вопросами обеспечивают общественные омбудсмены, объединенные в Координационный совет при Уполномоченном. В общей сложности в этот Совет входит несколько десятков омбудсменов, каждый из которых обладает закрепленной за ним специфической компетенцией, например, защитой прав предпринимателей в сфере амнистии или налогообложения. Такая модель позволяет бизнес-омбудсмену привлекать общественных помощников для более полной защиты прав предпринимателей в проблемных сферах, при этом оставаясь выразителем интересов предпринимательства в целом.

По сравнению с бизнес-омбудсменами в других странах, бизнес-омбудсмен в России наделен достаточно широкими полномочиями по защите прав предпринимателей. Важнейшими из них являются полномочия по судебной защите. Например, бизнес-омбудсмены могут обращаться в суд с заявлением о признании незаконными решений органов государственной власти и местного самоуправления. Крайне важным в данной группе прав стоит признать право бизнес-омбудсмена на

---

<sup>1</sup> Эмих Валентина Викторовна Уполномоченные по защите прав предпринимателей: зарубежный опыт и Российская модель // Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. 2014. №3.

Эмих Валентина Викторовна. Омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей: тенденции и перспективы развития // Социум и власть. 2013. №3 (41).

подачу иска о защите прав группы лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности<sup>2</sup>. Это право позволяет бизнес-омбудсмену защищать права всех лиц, пострадавших от каких-либо неправомерных действий, в том числе и тех, кто обладает недостаточной юридической грамотностью для самостоятельной защиты своих прав или не желает самостоятельно подавать иск из-за небольшой суммы требований. Ярким примером практической реализации данного полномочия является осуществляемая в данном момент подготовка коллективного иска от имени правообладателей к Российскому авторскому обществу (РАО) за нарушения порядка управления правами. Действуя таким образом, бизнес-омбудсмен выполняет свою социальную функцию.

Существуют предложения по дальнейшему расширению полномочий бизнес-омбудсменов. Так, Д. В. Крылова предлагает наделить их правом отстранять от исполнения должностных обязанностей государственных служащих, нарушающих права предпринимателей, до тех пор, пока их дело не будет рассмотрено в суде<sup>3</sup>. В. В. Эмих в ответ на это возражает, что такое расширение противоречит функциям бизнес-омбудсмена и свидетельствует о нарушениях в работе государственных органов<sup>4</sup>. Кроме того, она замечает, что слишком широкие полномочия бизнес-омбудсмена могут являться коррупциогенным фактором, так как он сможет обеспечивать неправомерные конкурентные преимущества отдельным субъектам предпринимательства. С данной точкой зрения стоит согласиться. Оценивая положительно идею функционирования в России бизнес-омбудсмена общей компетенции, при установлении конкретных его полномочий не следует забывать о цели его деятельности - защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

Для более эффективного выполнения бизнес-омбудсменом этой цели перспективным представляется расширить круг его полномочий именно в сфере представительства и защиты интересов предпринимателей в уголовном процессе. Уже сейчас бизнес-омбудсмен может в целях защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, подозреваемых, обвиняемых и осужденных по делам о преступлениях, связанным с предпринимательской деятельностью, без специального разрешения посещать места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и учреждения, исполняющие уголовные наказания в виде лишения свободы. Бизнес-омбудсмен активно пользуется этим правом. Например, 17 февраля 2017 года во время визита в Ростовскую область Борис Титов посетил содержащегося в СИЗО предпринимателя Валерия Чабанова, больного раком, и подготовил обращение в Генеральную прокуратуру об изменении меры пресечения. Уполномоченный также реализует свои общие права по защите предпринимателей в данной сфере. Например, в 2017 году под эгидой бизнес-омбудсмена проходит всероссийская акция «СтопАрест». Суть ее

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Крылова Дина Владимировна. Коррупция в правоприменительной практике [Электронный ресурс] // Доклад Президенту РФ–2014. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/index.php/complaints/krilovadv> (дата обращения: 01.03.2017).

<sup>4</sup> Эмих Валентина Викторовна Уполномоченные по защите прав предпринимателей: зарубежный опыт и Российская модель // Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. 2014. №3.

заключается в выявлении случаев незаконного содержания предпринимателей под арестом и подаче ходатайств о пересмотре меры пресечения. За первые несколько недель акции уже были рассмотрены сотни жалоб, что говорит о ее востребованности и высоком уровне организации. Для повышения эффективности работы бизнес-омбудсмена в данной сфере представляется возможным предоставить ему и его представителям выступать совместно с адвокатом в качестве защитника в уголовном процессе по делам, связанным с предпринимательской деятельностью. Получив такое право, Уполномоченный и его представители смогут обладать всеми процессуальными правами, предоставляемыми защитнику, например, участвовать в следственных действиях и встречаться с подозреваемым. Это представляется логичным продолжением уже имеющего у Уполномоченного права посещения СИЗО и позволит более полно обеспечивать защиту предпринимателей в уголовном процессе. Вместе с тем адвокат не устраняется от участия в процессе, что защищает подозреваемого от отсутствия необходимой помощи в случае недостаточной юридической квалификации представителей Уполномоченного.

В настоящее время институт бизнес-омбудсмена во многом приближен к правоохранительному органу. В то же время перспективным представляется развитие другого направления их деятельности - способствования альтернативному разрешению споров, например, медиации. Очень активно данное направление развито в деятельности комиссаров по вопросам малого бизнеса в Австралии<sup>5</sup>. Такой способ более полно соответствует социальной роли бизнес-омбудсменов, поскольку позволяет решить конфликт без привлечения суда и тем самым улучшить бизнес-климат. Несмотря на то, что процедура медиации появилась в российском праве в 2011 году, после вступления в силу Федерального закона от 27.07.2010 N 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)", данный институт все еще не пользуется достаточной популярностью. Исходя из этого, институт бизнес-омбудсмена может быть одним из способов ее популяризации.

Важным средством связи бизнес-омбудсмена с предпринимательской средой является Общественный совет при Уполномоченном по защите прав предпринимателей. Его состав крайне разнообразен. В Совет входят как представители крупных объединений российских предпринимателей, например, руководители Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» и Российского союза промышленников и предпринимателей, так и представители иностранного бизнеса, например, Президент Американской Торговой палаты в России. Такой широкий охват позволяет представить интересы различных групп предпринимателей. Однако стоит обратить внимание на то, что членами Совета в

---

<sup>5</sup> Small Business Commissioner Act, 2003 (Victoria) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web\\_notes/ldms/ltobject\\_store/ltobjst6.nsf/dde300b846eed9c7ca257616000a3571/fb0175b0209f83ebca257a2a000bbdd6/\\$file/03-6aa005%20authorised.pdf](http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web_notes/ldms/ltobject_store/ltobjst6.nsf/dde300b846eed9c7ca257616000a3571/fb0175b0209f83ebca257a2a000bbdd6/$file/03-6aa005%20authorised.pdf) (дата обращения: 01.03.2017).  
Small Business Commissioner Act, 2011 (South Australia) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.sa.gov.au/lz/c/a/small%20business%20commissioner%20act%202011/current/2011.41.un.pdf> (дата обращения: 01.03.2017).

основном являются руководители крупных бизнес-объединений, которые могут не всегда замечать существующие на местах проблемы. Для укрепления связи бизнес-омбудсмена с предпринимательской средой полезным представляется включение в Общественный совет непосредственно представителей регионального бизнеса, способных дать более точную и полную картину проблем предпринимательского сообщества в регионах.

Стоит обратить внимание не только на правовые средства повышения эффективности деятельности бизнес-омбудсменов. Без конкретных мер по их реализации они так и останутся мертвой буквой закона. Ключевым фактором для повышения эффективности данного института представляется развитие системы информирования населения о существовании Уполномоченного, его правах и обязанностях и об успехах его деятельности. Большой вклад в дело информирования вносит официальный сайт бизнес-омбудсмена - <http://ombudsmanbiz.ru>. Он содержит информацию об истории и статусе бизнес-омбудсмена, о его правовом регулировании и о совершенных им для защиты прав предпринимателей действиях. Также существует возможность обратиться к Уполномоченному напрямую через этот сайт, что значительно повышает его доступность. Однако нельзя забывать о том, что Интернет для многих граждан России по-прежнему не является основным источником информации. Многие предприниматели в регионах, особенно в области малого бизнеса, по-прежнему ориентируются на телевидение и печатные СМИ. В связи с этим важным представляется информирование о деятельности бизнес-омбудсмена именно через эти средства информации. Для этого необходимо дополнительное выделение средств как из федерального бюджета, так и из бюджетов регионов.

Несмотря на довольно удачное законодательное регулирование, у института бизнес-омбудсмена в России есть пути совершенствования. Поэтому важно постоянно улучшать законодательство в данной области как на основе зарубежных идей, так и на основе национальной практики его применения. Перспективным направлением развития является расширение участия бизнес-омбудсмена в уголовном процессе. Наряду с совершенствованием правового регулирования должна также улучшаться и реализация этого регулирования. Важнейшей гарантией практической полезности деятельности бизнес-омбудсмена является развитие системы информирования о его правах и достижениях. Совершенствование и законодательства о бизнес-омбудсмене, и его практического воплощения приведет к тому, что данный институт сможет в полной мере выполнять возложенную на него социальную функцию и тем самым стать настоящим выразителем интересов российского бизнес-сообщества.

### **Список использованной литературы:**

*Нормативно-правовые акты:*

- 1) Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ "Об уполномоченных по

защите прав предпринимателей в Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

2) Федеральный закон от 27.07.2010 N 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" // СПС КонсультантПлюс.

3) Small Business Commissioner Act, 2003 (Victoria) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web\\_notes/ldms/ltoobject\\_store/ltoobjst6.nsf/dde300b846eed9c7ca257616000a3571/fb0175b0209f83ebca257a2a000bbdd6/\\$file/03-6aa005%20authorised.pdf](http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web_notes/ldms/ltoobject_store/ltoobjst6.nsf/dde300b846eed9c7ca257616000a3571/fb0175b0209f83ebca257a2a000bbdd6/$file/03-6aa005%20authorised.pdf) (дата обращения: 01.03.2017).

4) Small Business Commissioner Act, 2011 (South Australia) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.sa.gov.au/lz/c/a/small%20business%20commissioner%20act%202011/current/2011.41.un.pdf> (дата обращения: 01.03.2017).

#### *Библиография:*

1) Крылова Дина Владимировна. Коррупция в правоприменительной практике [Электронный ресурс] // Доклад Президенту РФ–2014. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/index.php/complaints/krilovadv> (дата обращения: 01.03.2017).

2) Эмих Валентина Викторовна. Омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей: тенденции и перспективы развития // Социум и власть. 2013. №3 (41).

3) Эмих Валентина Викторовна. Уполномоченные по защите прав предпринимателей: зарубежный опыт и Российская модель // Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. 2014. №3.