

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННЫХ В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ ОТНОШЕНИЯХ

© 2014 Пашков Андрей Викторович
кандидат юридических наук, доцент
Самарский государственный университет
443011 г. Самара, ул. Академика Павлова, д. 1
E-mail: lvls@mail.ru

Статья посвящена анализу правового положения уполномоченных по защите прав предпринимателей как участников предпринимательских отношений. Рассматривается возможность трансформации уполномоченных из органа государственной власти в институт гражданского общества.

Ключевые слова: уполномоченный по защите прав предпринимателей, Финансовый уполномоченный, предпринимательские отношения.

Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2012 г. № 879 “Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей”¹, а также Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ “Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ”² была предусмотрена возможность появления уполномоченных по защите прав предпринимателей (далее - Уполномоченные). Эти правовые акты стали развитием системы, возникновение которой было определено п. 3 ст. 37 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”³.

В настоящий момент в соответствии с указанными актами Уполномоченный - должностное лицо государственного аппарата, обладающее самостоятельными специфическими функциями (компетенцией). В свою очередь, Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации.

Вышеназванные акты определяют, что основной задачей Уполномоченных является защита прав и законных интересов предпринимателей на территории РФ и за ее пределами. Ее реализация предполагает осуществление контроля со стороны Уполномоченного за соблюдением прав предпринимателей как государством, так и органами местного самоуправления.

Вместе с тем анализ компетенции, прав и обязанностей Уполномоченных как части государственной системы позволяет усомниться в

реальной эффективности Уполномоченных именно как элемента государственной власти. В соответствии со ст. 4 Федерального закона “Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ” Уполномоченный рассматривает жалобы субъектов предпринимательской деятельности. По итогам рассмотрения жалобы Уполномоченный может реализовать одно из нескольких прав, предусмотренных законом. Анализ этих прав позволяет предположить, что к механизмам, которые могут стать реальным способом защиты прав предпринимателя, может быть отнесено право обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов или с заявлением о признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов (за исключением органов прокуратуры, Следственного комитета РФ, органов судебной власти), право обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов других лиц, в том числе групп лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности, право обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении заявителя. Одновременно с обжалованием в судебном порядке ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, Уполномоченный имеет право выносить подлежащие немедленному исполнению в порядке, установленном законодательством РФ об общих принципах организации местного самоуправления, предписания о приостановлении их действия до вступления в законную силу судебного акта, вынесенного

го по результатам рассмотрения заявления Уполномоченного.

В то же время вряд ли можно отнести к числу эффективных средств защиты прав предпринимателей такие права Уполномоченного, как: право разъяснить заявителю вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, в том числе форм и способов их защиты; право передать жалобу в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу, право направить в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, заключение с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов данных субъектов; право направить обращение о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности в установленном законодательством РФ порядке.

Кроме вышеназванного, Уполномоченный вправе:

1) запрашивать и получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления и у должностных лиц необходимые сведения, документы и материалы;

2) беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления при предъявлении служебного удостоверения;

3) в целях защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, подозреваемых, обвиняемых и осужденных по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 159 - 159.6, 160 и 165 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ), если эти преступления совершены в сфере предпринимательской деятельности, а также ст. 171 - 172, 173.1 - 174.1, 176 - 178, 180, 181, 183, 185, 185.2 - 185.4, 190 - 199.2 УК РФ, без специального разрешения посещать места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и учреждения, исполняющие уголовные наказания в виде лишения свободы;

4) принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственно-

го контроля (надзора) или муниципального контроля;

5) направлять Президенту РФ, членам Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания РФ, в Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, иные органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о принятии нормативных правовых актов (о внесении изменений в нормативные правовые акты или признании их утратившими силу), относящихся к сфере деятельности Уполномоченного, или мотивированные предложения о приостановлении действия актов органов;

6) давать заключения на проекты нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности;

7) направлять органам и лицам, имеющим право на обращение в Конституционный Суд РФ, мотивированные предложения в части, относящейся к компетенции Уполномоченного.

Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что Уполномоченный как орган государственной власти не способствует развитию и совершенствованию сферы правового регулирования предпринимательской деятельности. С учетом того, что права предпринимателей уже достаточно "полно" защищены системой функционирующих государственных органов - судов, прокуратуры, МВД и т.д., Уполномоченный становится неким дополнительным элементом государственного аппарата, дублирующим функции других государственных органов. Его полномочия не позволяют использовать их как реальное средство регулирования именно предпринимательских отношений, в том числе и в первую очередь отношений с участием неопределенного круга предпринимателей. Эти полномочия имеют значение лишь для конкретных предпринимателей.

Появление еще одного элемента, "встроенного" в систему государственного аппарата, может в какой-то степени изменить содержание и смысл существующих отношений исключительно в связи с субъективными качествами тех конкретных лиц, которые будут выполнять функции Уполномоченных. Однако это лишает Уполномоченного "системного" смысла.

Иное положение дел могло быть в случае, если указанные полномочия были бы предостав-

лены Уполномоченному не как части государственного аппарата, а как институту гражданского общества.

Современная литература постоянно обращается к гражданскому обществу. В то же время в качестве субъекта права гражданское общество практически не рассматривается. Например, М.Н. Марченко пишет: “Общество как основа и социальное содержание государства, будучи первичными к нему, и государство как политико-правовая форма организации общественной жизни, будучи вторичными, выступают в отношениях друг с другом не как пассивные объекты, а как активные уравнивающие и сдерживающие друг друга субъекты”⁷⁴. Однако далее такого упоминания автор не идет.

О.К. Биктасов по поводу субъектов политической системы отмечает, что “аппарат публичной политической власти (государственный аппарат) следует рассматривать в качестве центрального элемента (“ядра”) политико-правовой системы... Наряду с государственным аппаратом, важнейшим субъектом политико-правовой системы выступает гражданское общество, представляющее собой совокупность самоорганизуемых и самоуправляющихся структур, руководствующихся в своей деятельности корпоративными интересами, которые по своему содержанию не совпадают с публичными (государственными) интересами, однако и не противоречат им”⁷⁵. Но буквально на следующей странице своей работы О.К. Биктасов отказывает гражданскому обществу в возможности существовать как правовому субъекту, сводя гражданское общество исключительно к его институтам.

Большинство же авторов не удостоивают гражданское общество и такого определения. К примеру, в общетеоретических работах гражданское общество рассматривается как “реально существующий социальный феномен, который имеет комплексную социально-политическую природу”⁷⁶, как “политико-правовое и социально-экономическое состояние (качество) целостной системы жизнедеятельности людей...”⁷⁷, как “совокупность частных и межличностных отношений социального, политического, идеологического, культурного, религиозного, семейного и иного характера, направленных на удовлетворение интересов общества, отдельных индивидов и создаваемых ими институтов”⁷⁸. Данный подход предполагает, что гражданское общество имеет не-

кую институциональную составляющую, представленную разнообразными элементами - совокупностью неправительственных институтов и самоорганизующихся посреднических групп⁹.

Таким образом, гражданское общество в большинстве случаев как юридический феномен рассматривается скорее в качестве некоей среды, которая в лучшем случае имеет социально-политическую целостность. Если вспомнить, что этой “среде” противостоит четко структурированное и организованное государство, становится понятна разница в восприятии данных явлений и их осознании. Уровень взаимодействия государства и такого гражданского общества сводится исключительно к взаимодействию между отдельно взятой общественной организацией с ее самостоятельными интересами и государством в целом.

С нашей точки зрения, гражданское общество как участник предпринимательских отношений права является аппаратом осуществления контрольных функций во взаимоотношениях и с государством, и с предпринимателем.

В отличие от аппарата государства - иерархического, вертикального, интегрированного, аппарат гражданского общества неиерархичен, горизонтален, дезинтегрирован. К тому же следует отметить, что аппарат гражданского общества, в отличие от аппарата государства, обладает характеристиками, позволяющими ему стихийно саморазвиваться. Никаких частных интересов гражданское общество реализовывать не может. Его деятельность носит публичный характер, так как она направлена на обеспечение публичных интересов. Однако, в отличие от государства, гражданское общество не предполагает реализации власти-принуждения. Его власть, если так можно выразиться, основывается на частичном поглощении суверенитета государства. В этом смысле власть гражданского общества имеет фактически тот же источник, что и власть государственная.

В данной связи можно сказать, что наиболее адекватной тенденцией по отношению к гражданскому обществу является постепенное вовлечение его в предпринимательские отношения в качестве самостоятельного участника. Более того, возможность реализации этого предположения подтверждается следующими обстоятельствами.

Проект Федерального закона “О Финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг

финансовых организаций”, выдвинутый Министерством финансов РФ 17 декабря 2012 г.¹⁰, предполагает появление очередной разновидности уполномоченных - Финансового уполномоченного по правам потребителей услуг финансовых организаций. В этой конструкции можно увидеть одновременно и расширение, и изменение компетенции данного вида Уполномоченных, а также попытку устранить прямую и непосредственную взаимосвязь Уполномоченного с органами государственной власти как в процессе возникновения, так и в процессе осуществления деятельности Уполномоченными.

Первая задача решается предполагаемым законопроектом предоставлением новой разновидности Уполномоченных права и обязанности рассмотрения и принятия решения по требованиям потребителей услуг финансовых организаций - физических лиц, предъявляемым к финансовым организациям в связи с нарушением прав, возникших на основании гражданско-правовых договоров. При этом потребители услуг финансовых организаций - физические лица - не должны быть связаны с предпринимательской деятельностью, а к финансовым организациям могут быть отнесены: кредитная организация, страховая организация, общество взаимного страхования или иные подобные организации. Необходимо обратить внимание на изменение вектора деятельности Уполномоченного, который предполагается защитником в первую очередь не предпринимателей, а потребителей услуг предпринимателей. Вместо “рекомендательного” механизма деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей Финансовый уполномоченный моделируется как лицо, обладающее возможностями самостоятельно предоставить реальную защиту.

Финансовые уполномоченные на основании обращений заявителей рассматривают споры между потребителями услуг и организациями, связанные с возникновением, изменением, исполнением и прекращением денежных обязательств по предоставлению услуг, в том числе вытекающих из договоров и нормативных правовых актов. В частности, предполагается, что Финансовый уполномоченный в сфере банковской деятельности рассматривает споры, связанные: с привлечением денежных средств; предоставлением кредитов (займов); открытием и ведением банковских счетов; осуществлением переводов денеж-

ных средств; куплей-продажей иностранной валюты; иными вопросами оказания кредитными организациями банковских и иных услуг, если требования имущественного характера заявителей к организациям не превышают суммы 500 тыс. руб.; в сфере страховой деятельности уполномоченный рассматривает споры, связанные: с неисполнением, ненадлежащим исполнением (неисполнением в полном объеме и в установленный срок) обязанностей по договору страхования; нарушением порядка осуществления страховых выплат; размером страховых выплат; порядком заключения, изменения и досрочного прекращения договора страхования; иные споры, связанные с деятельностью субъектов страхового дела, если имущественные претензии страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей к организациям не превышают сумму 100 тыс. руб.

Вторая вышеназванная задача решается изменением системы назначения Финансового уполномоченного, которая предполагает назначение Советом Службы финансовых уполномоченных. Последняя является автономной некоммерческой организацией, основная задача которой заключается в обеспечении деятельности финансовых уполномоченных. Совет формируется из пятнадцати членов, назначаемых Правительством РФ по представлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере банковской, страховой деятельности и финансовых рынков с учетом предложений Банка России, объединений организаций и общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов).

В свою очередь, предполагается, что Финансовым уполномоченным может быть назначен гражданин РФ не моложе 30 лет с высшим образованием, который имеет опыт работы или взаимодействия в сфере финансовых рынков, не имеет судимости и ограничений на занятие должностей в сфере финансовых рынков, обладает высокой общественной репутацией и который не может вести предпринимательскую деятельность, занимать должность в государственных органах, органах местного самоуправления, Банке России, организациях, выполнять прочие оплачиваемые работы, кроме научной, педагогической и творческой деятельности. Провозглашается, что Финансовый уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим от госу-

дарственных органов и должностных лиц, в том числе от органов и должностных лиц, осуществляющих свои полномочия в сфере финансового, в том числе банковского и страхового, регулирования и надзора.

Средством обеспечения деятельности Финансового уполномоченного является комплекс прав, который включает право требовать предоставления финансовыми организациями документов, разъяснений, допуска к изучению необходимых для рассмотрения обращения материалов, право выносить предупреждения организации в случаях, если она не исполняет свои функции или исполняет ненадлежащим образом. Финансовый уполномоченный вправе обратиться в суд для привлечения организации к административной ответственности.

Интересно отметить: некоторые требования к деятельности Финансового уполномоченного позволяют говорить о том, что он не связан нормами права, поскольку его решение должно быть аргументированным, соответствовать требованиям добросовестности, разумности и справедливости и не противоречить общим принципам права и обычаям.

Таким образом, в настоящее время институт уполномоченных как часть государственного аппарата является малоэффективным элементом защиты прав отдельных предпринимателей. С нашей точки зрения, тенденции, связанные с изменением компетенции и системы организации

института уполномоченных, предполагают его трансформацию в институт гражданского общества как участника предпринимательских отношений.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 26. Ст. 3509.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

⁴ Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2008. С. 147-148.

⁵ Биктасов О.К. Формально-юридические и духовно-нравственные основания взаимодействия общества и государства (историко-правовой и теоретико-аксиологический анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 52.

⁶ Гаврилов А.В. Государство и гражданское общество: функциональный анализ взаимодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 9.

⁷ Орлова О.В. Право и самореализация личности в гражданском обществе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 18.

⁸ Струсь К.А. Государство и гражданское общество: проблемы правового взаимодействия: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 9.

⁹ Федоренко Д.В. Политико-правовые механизмы взаимодействия институтов гражданского общества и государства в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 10.

¹⁰ URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/29180871/29767913>.

Поступила в редакцию 02.02.2014 г.