

Совершенствование механизма защиты прав

Мохов Александр Анатольевич,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры предпринимательского
права ФГБОУ ВПО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина»,
Москва, (E-mail: kppr@msal.ru)

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ В ПЕРИОД ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные проблемы государственного регулирования национальной экономики в период действия особых правовых режимов (в частности, режима военного положения). Основное внимание уделено проблемам правового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, а также защиты прав хозяйствующих субъектов в период военного положения. Отмечены основные недостатки действующего законодательства, которые не позволяют обеспечивать защиту прав хозяйствующих субъектов в период действия военного положения.

Ключевые слова: национальная безопасность; особые правовые режимы; режим военного положения; права и обязанности хозяйствующих субъектов в период военного положения; механизмы защиты прав хозяйствующих субъектов; проблемы защиты прав хозяйствующих субъектов в период военного положения.

Введение. В последние годы отмечается неуклонный рост негативных факторов, влияющих на национальную безопасность России (экономическая, политическая, социальная нестабильность, обусловленная внешними и внутренними факторами или их сочетанием).

В 2009 году в России была принята Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [1], в которой прямо отмечается обострение между государствами противоречий, связанных с неравномерностью развития в результате глобализационных процессов, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран.

В п. 10 Стратегии обращается внимание на вероятность рецидивов односторонних силовых подходов в международных отношениях, угрозу распространения оружия массового уничтожения, усиление глобального информационного

противоборства, дальнейшее развитие националистических настроений.

Пунктом 12 Стратегии подчеркивается потенциальная возможность решения возникающих у отдельных государств и групп проблем с применением военной силы (в т.ч. и в непосредственной близости от границ Российской Федерации и ее союзников).

С учетом изложенного, становится очевидной необходимость формирования эффективной государственной политики в области национальной безопасности и национальной обороны, что возможно лишь при усилении роли государства в регулировании национальной экономики (как в мирное, так и в военное время), определении приоритетов ее развития с учетом имеющихся рисков и угроз национальной безопасности.

Пунктом 97 Стратегии закрепляется положение о том, что государственная политика Российской Федерации в области национальной безопасности должна обеспечиваться согласованными действиями всех элементов системы обеспечения национальной безопасности за счет реализации комплекса мер организационного, нормативно-правового и информационного характера.

Важным элементом государственной политики в области национальной безопасности в целом, а также государственного регулирования национальной экономики, как прямо следует из текста Стратегии, является комплекс мер нормативно-правового характера. Особое значение данные меры приобретают при обострении международной обстановки, агрессии или угрозе агрессии, глобальных и региональных катастрофах природного и техногенного характера и т.п.

Основная часть. В настоящее время в Российской Федерации действует несколько нормативно-правовых актов, в той или иной мере регулирующих права и обязанности хозяйствующих субъектов в период военного положения. Основным актом является ФКЗ от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении".

В соответствии с ч. 1 ст. 5 ФКЗ от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ «О военном положении» режим военного положения включает в

себя наряду с политическими, административными, военными мерами, также меры экономического характера.

В качестве мер экономического характера, применяемых на территории, на которой введено военное положение, следует назвать:

- введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

- изъятие необходимого для нужд обороны имущества у организаций с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества;

- ограничения на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

- установление особенностей финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования;

- ограничения на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации;

- изменение формы собственности организаций;

- изменение порядка и условия процедур банкротства;

- изменение режима трудовой деятельности организаций;

- иные меры.

В силу ч. 3 ст. 19 ФКЗ от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении", организации в период действия военного положения обязаны:

- предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества;

- выполнять задания (заказы) в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации в соответствии с заключенными договорами (контрактами).

Большинство мер экономического характера, которые могут быть использованы во время военного положения, в той или иной мере затрагивают хозяйствующих субъектов, ограничивают их основные права (на свободу предпринимательской деятельности,

свободное использование своего имущества, способностей и др.), возлагают на них дополнительные обязанности.

Полагаю, что в условиях особых правовых режимов (особенно военного положения), возрастает роль мер нормативно-правового характера, направленных не только на обеспечение целей и задач военного положения, но и мер, направленных на обеспечение правовых гарантий и механизмов защиты прав хозяйствующих субъектов. Именно их наличие обуславливает потенциальную возможность эффективного решения экономических задач во время военного положения. В противном случае нельзя исключать панических настроений участников (учредителей), собственников хозяйствующих субъектов, их менеджмента, ведущих к саботажу, порче и уничтожению имущества, используемого в хозяйственной деятельности, что ведет к ухудшению экономических результатов хозяйственной деятельности, может повлечь за собой снижение обороноспособности государства.

Среди гарантий прав хозяйствующих субъектов в настоящее время законодатель прямо закрепил лишь гарантию компенсации стоимости изъятого для нужд обороны имущества [2]. Однако специальный механизм реализации такой гарантии в настоящее время не определен (порядок компенсации, срок выплаты, механизм (порядок) определения стоимости изъятого имущества). Общий порядок компенсации стоимости изъятого имущества (характерный для мирного времени) не всегда может быть применен (в т.ч. и из-за отсутствия необходимых значительных средств для осуществления такой компенсации в масштабах государства).

Иные гарантии в настоящее время не получили законодательного закрепления (например, оплата не изъятого, но используемого имущества организаций, компенсация затрат, понесенных субъектом на перевооружение, реконструкцию и т.п., произведенные за счет собственных средств по заданию органов военного управления и т.п.).

Полагаю, речь может идти:

– о порядке возврата сохранившегося в натуре имущества хозяйствующего субъекта после отмены (прекращения действия) военного положения;

– о компенсации реального ущерба (понесенного субъектами от изъятия имущества, которое не может быть возвращено в натуре; за использование имущества, которое не изымалось; от выполнения иных требований, обязательных распоряжений) в установленный федеральным законом срок;

– предоставления различных льгот хозяйствующим субъектам в период действия военного положения и (или) определенный срок после отмены (прекращения действия) военного положения.

Если обратиться к анализу норм действующего законодательства, посредством которых может обеспечиваться защита прав и законных интересов хозяйствующих субъектов в период военного положения, то также вскрывается ряд проблем, нуждающихся в разрешении.

Из довольно большого арсенала средств и механизмов правовой защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, в период военного положения фактически применимы могут быть лишь некоторые.

Так, в силу часть 1 ст. 16 ФКЗ от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ «О военном положении», на территории, на которой введено военное положение, действуют суды, установленные в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами.

Следовательно, деятельность иных судов (например, третейских судов, международного коммерческого арбитража) на территории, на которой введено военное положение, невозможна.

Затруднительной может быть защита прав хозяйствующих субъектов в административном порядке.

Помимо решения задач по управлению в различных сферах жизнедеятельности, в т.ч. в сфере экономического развития, некоторые органы исполнительной власти и их должностные лица имеют правомочия разрешать во внесудебном порядке споры в административно-правовой сфере (административная юрисдикция).

Основаниями для разрешения данных споров являются обращения участников административно-правовых отношений в органы исполнительной власти, в компетенцию которых входит разрешение этих споров.

Структура и компетенция органов исполнительной власти в мирное время определяется рядом актов федерального [3,4,5] и регионального законодательства и, как правило, хорошо известна хозяйствующим субъектам.

Однако в период действия военного положения в соответствии со ст. 17 ФКЗ от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении", указом Президента Российской Федерации функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти могут быть перераспределены.

Кроме того, при введении военного положения в регламенты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определяющих их полномочия и процедуру деятельности, вносятся необходимые изменения.

В силу изменения структуры компетентных органов и их полномочий, защита прав субъектов в административном порядке становится затруднительной либо невозможной.

Хозяйствующим субъектам остается уповать на содействие в защите прав во внесудебном порядке на прокуратуру Российской Федерации.

Организация, порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, ФЗ от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

В соответствии с ч. 1 ст. 10 ФЗ от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов.

В силу ч. 3 ст. 16 ФКЗ от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении", деятельность органов прокуратуры Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

ФЗ от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» не содержит прямых указаний на изменение структуры и компетенции органов прокуратуры во время военного положения.

В то же время, в силу ч. 2 ст. 11 ФЗ от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», образование, реорганизация и ликвидация органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации.

Кроме того, согласно ч. 1 ст. 46 ФЗ от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры Российской Федерации, осуществление функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором Российской Федерации на органы военной прокуратуры.

Таким образом, при введении военного положения указом Президента Российской Федерации, Генеральный прокурор вправе провести необходимые организационные мероприятия по изменению структуры, компетенции органов прокуратуры, возложить в исключительных случаях функции прокуратуры на органы военной прокуратуры.

Уполномоченные по защите прав предпринимателей – новый институт российского права. В Российской Федерации в настоящее время действуют Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей [6,7], а также уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации.

Уполномоченный является государственным органом, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами.

ФЗ от 7 мая 2013 г. N 78-ФЗ "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации" не содержит ответа на вопрос о возможности функционирования института уполномоченного по защите прав предпринимателей во время военного положения.

По-иному решен вопрос законодателем в отношении деятельности уполномоченного по права человека в Российской Федерации.

В ст. 4 ФКЗ от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" закреплено следующее: «Введение режима чрезвычайного или военного положения на всей территории Российской Федерации либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельности Уполномоченного и не влечет ограничения его компетенции».

Полагаю необходимой закрепить аналогичной нормы и в отношении уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.

Его деятельность может быть полезной в обеспечении коллективной защиты прав хозяйствующих субъектов (участие в выработке необходимых управленческих решений, нормативно-правовых актов, направленных на защиту прав субъектов предпринимательской деятельности, создание рабочих групп, привлечение экспертов для выработки механизмов снятия наиболее острых проблем предпринимательства в период военного положения).

В силу изложенного выше, основной, либо единственно возможной остается судебная защита прав хозяйствующих субъектов в период действия военного положения.

На территории, на которой введено военное положение, продолжают действовать суды, установленные в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами [8].

В силу ч. 3 ст. 118 Конституции Российской Федерации, создание чрезвычайных судов не допускается.

Следовательно, на территории, на которой введено военное положение, действуют все суды, учрежденные в соответствии с Конституцией Российской Федерации и ФКЗ от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации".

В то же время фактически отправление правосудия на территории, где введено военное положение, может быть крайне затруднено или невозможно (отсутствие условий для проведения заседаний, отсутствие судей, невозможность явки лиц, участвующих в деле и др.).

Законодатель в настоящее время частично снимает возможные проблемы по отправлению правосудия, защите прав хозяйствующих субъектов в судебном порядке.

Согласно ч. 2 ст. 16 ФКЗ от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении", в случае невозможности осуществления правосудия судами, действующими на территории, на которой введено военное положение, по решению Верховного Суда Российской Федерации может быть изменена территориальная подсудность дел, рассматриваемых в судах.

Остаются открытыми вопросы о достаточности существующих правовых механизмов судебной защиты прав хозяйствующих субъектов во время военного положения, их адекватности решаемым задачам по отправлению правосудия во время военного положения.

В заключении, необходимо отметить, что имеются значительные затруднения (сложности) в защите прав хозяйствующих субъектов в период действия военного положения. Существующих в настоящее время мер нормативно-правового характера, направленных на обеспечение правовых гарантий, а также способов, механизмов защиты прав хозяйствующих субъектов, недостаточно.

Выводы:

1. Как показывает анализ законодательства и доктрины, проблемам государственного регулирования национальной экономики в условиях военного положения, до настоящего времени уделяется недостаточное внимание.

2. До настоящего времени остаются неразработанными основные вопросы правового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов в период военного положения.

3. Существующие в настоящее время способы и механизмы защиты прав хозяйствующих субъектов в период военного положения либо не могут быть использованы, либо их использование затруднительно, либо не эффективно.

4. Представляется необходимой разработка научно обоснованных рекомендаций по обеспечению защиты прав хозяйствующих субъектов в период военного положения для их последующего законодательного закрепления.

Список литературы:

1. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года".
2. п. 7 ч. 2 ст. 7 и п. 5 ч. 2 ст. 14 ФКЗ от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении".
3. ФКЗ от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации".
4. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти".
5. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. №724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти".
6. ФЗ от 7 мая 2013 г. N 78-ФЗ "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации".
7. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2012 г. N 879 "Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей".
8. ФКЗ от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации".

Rights protection improvement in relation to Different fields of law

Aleksandr A. Mokhov, Doctor of law,
Professor, Moscow state University
Of law behalf PU Kutafin (MSAL),
Moscow (E-mail: kppr@msal.ru)

PROBLEMS OF PROTECTION OF RIGHTS OF ECONOMIC ENTITIES IN THE PERIOD OF MARTIAL LAW

Abstract. The article considers some issues of state regulation of national economy in the period of the special legal regimes (in particular, the regime of martial law). The main attention is paid to the problems of legal regulation of activities of economic entities, as well as protection of rights of economic entities in the period of martial law. The basic drawbacks of the current legislation, which do not allow to ensure the protection of rights of businesses during the period of martial law.

Keywords: national security; special legal regimes; martial law; the rights and obligations of economic entities in the period of martial law; mechanisms of protection of rights of economic entities; problems of protection of rights of economic entities in the period of martial law; national security; special legal regime.

References:

The decree of the President of the Russian Federation of may 12, 2009, #537 "On the national security Strategy of the Russian Federation till 2020".

Art. 7, art. 14 FKZ of January 30. 2002. #1-FKZ "On martial law".

FKZ of December 17, 1997 #2-FKZ "On the Government of the Russian Federation".

The Russian Federation President's decree dated March 9, 2004 #314 "On the system and structure of Federal Executive authorities".

The decree of the President of the Russian Federation of may 12, 2008 #724 "issues of the system and structure of Federal Executive authorities"

FZ of may 7, 2013. 78-FZ "On ombudsperson for protection of the rights of entrepreneurs in the Russian Federation".

The decree of the President of the Russian Federation of 22 June 2012 # 879 On the ombudsperson under the President of the Russian Federation for the protection of the rights of entrepreneurs".

FKZ of December 31, 1996, # 1-FKZ "On the judicial system of the Russian Federation.