

ВСТРЕЧА С БИЗНЕС-ОМБУДСМЕНОМ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ Е.Н. АРТЮХ

Несмотря на создание института бизнес-омбудсмeна в России «сверху», в регионах он функционирует по-разному. В данном материале Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Свердловской области Елена Николаевна Артюх рассказала об истории создания данного института на федеральном и региональном уровнях, особенностях регулирования ее деятельности в области и его ключевых преимуществах. Отдельно омбудсмен остановилась на ключевых направлениях деятельности ее штаба, взаимодействии с бизнес-ассоциациями и государственными органами, а также ключевыми проблемами, с которыми ей приходится сталкиваться в своей работе.

Ключевые слова:

Уполномоченный по правам предпринимателей, бизнес-омбудсмен, защита бизнеса, контрольно-надзорная деятельность, бизнес-ассоциации, правовое просвещение, ОРВ.

Орлов Игорь Борисович, заместитель заведующей Научно-учебной лабораторией исследований в области бизнес-коммуникаций:

Перед нами в рамках экспедиции ставятся 2 задачи: во-первых, мы хотим понять, каким образом на территории Свердловской области взаимодействуют бизнес и власть на региональном уровне. Наш предыдущий экспедиционный опыт показывает, что никакой единой логики и жестко установленных механизмов взаимодействия бизнеса и власти. Они зависят от многих факторов, например, личностный фактор губернатора, специфика отрасли, в которой ведет свою деятельность бизнес. Это зависит от многих факторов. И для нас это не вопрос. Перед нами стоит задача выявить эти факторы в отдельных регионах и создать некую дорожную карту взаимодействия бизнеса и власти на региональном уровне, исходя из позитивного и успешного опыта отдельных регионов. То есть показать, как это работает в разных регионах и выстроить дорожную карту. Мы хотим понять, как это работает на уровне Урала. Каким образом происходит взаимодействие в треугольнике «власть – бизнес – общественные организации».

Вторая задача, которая стоит перед нами, - это изучение традиций в регионе, как культурных, социальных, так и предпринимательских. Нам важно понять, как они помогают объединить власть, бизнес и население, каким образом реанимируются старые традиции, какие традиции востребованы, а какие нет и почему. Нам важно это понять, так как во многом этот опыт взаимодействия основан на каких-то ментальных вещах, на традициях.

Артюх Елена Николаевна, Уполномоченный по правам предпринимателей в Свердловской области:

Я рада вашему приглашению, потому что мне очень интересно услышать Ваши вопросы и поделиться своим опытом работы в обозначенном Вами направлении.

Сначала я расскажу несколько слов о себе, так как я согласна с Вами: многое в нашей работе определяется личными отношениями и бэкграундом человека, его жизненными установками и стратегиями. Я родилась и выросла в Сибири, в Новокузнецке. Тем не менее, здесь я живу уже больше 30 лет, с тех пор как приехала учиться в Свердловский юридический институт. В советские времена это был один из трех ведущих юридических вузов в стране, наравне с университетом в Харькове, Саратове. После окончания института в 1990 году, я на постоянной основе живу и работаю здесь. Уполномоченным по защите прав предпринимателей я стала в марте 2014 года, а сейчас по прошествии 5 лет была переназначена на второй срок. До этого я была руководителем довольно крупной на Урале консалтинговой компании, предоставляющие юридические и аудиторские услуги. Практически сразу после окончания юридического института я занималась организацией собственного бизнеса и работала реально практикующим юристом.

В 2011 году, когда В.В. Путин избирался президентом на очередной срок, крупнейшие бизнес-объединения, так называемая «большая четверка», обратились к нему, как премьер-министру/кандидату в президенты с предложением о создании государственного правозащитного института. Поскольку бизнес консолидировано почувствовал, что не хватает общественных инструментов взаимодействия бизнеса и власти для эффективного представления интересов

предпринимателей и их защиты. На тот момент в рейтинге Doing Business мы занимали лишь 120-е место в мире по условиям ведения бизнеса. Эти два обстоятельства стали для создания государственного правозащитного института. В конце 2011 – начале 2012 гг., начался общественный разогрев этой темы, ее обсуждение, включение заинтересованных лиц. Услышав об этом, я поняла, что мне было бы интересно попробовать свой опыт и знания как руководителя частно практикующей консалтинговой компании, на посту Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Виделись определенные направления, как это можно было бы реализовывать.

В мае 2012 года В.В. Путин, став президентом, издал соответствующие указы, один из которых касался формирования государственного правозащитного института Уполномоченного по защите прав предпринимателей при Президенте. В июне 2012 года на эту должность был назначен Б.Ю. Титов. В мае 2013 года, практически через год, появился соответствующий федеральный закон. Весь этот промежуток времени шел процесс обсуждения и разработки законопроекта, в который я была включена. Осенью 2012 года, когда деловые объединения Свердловской области выдвинули меня в качестве кандидата на должность уполномоченного, я была включена в рабочую группу, где Госдума представляла некоторые варианты закона об уполномоченном. Предлагалось несколько концептов регулирования этого правозащитного института, в том числе и два принципиально разных. Один – это сквозная федеральная подчиненность, субординация, создание института на федеральном уровне во главе с федеральным уполномоченным назначаемыми им «сверху» региональными уполномоченными. Естественно, это предполагало феде-

ральное бюджетное финансирование со всеми вытекающими отсюда вопросами, связанными с созданием подразделения федерального органа на местах. Второй концепт, принятый в итоге, касался 78-ФЗ, согласно которому каждый регион самостоятельно определяет, создает ли он государственного регионального правозащитника, каким образом он назначается и финансируется из средств регионального бюджета.

В Свердловской области закон об уполномоченном был принят в декабре 2013 года, а в марте 2014 года я была назначена на эту работу. Во всех 85 субъектах РФ существуют региональные законы, практически везде уполномоченные назначены. Я говорю «практически», так как в данный конкретный момент, возможно, уполномоченный меняется, но институт в целом везде работает. В нескольких субъектах Российской Федерации бизнес-омбудсмен – это государственная должность, которая, в соответствии с региональным законом, замещается на общественных началах, как, например, в Амурской, Ростовской и Астраханской областях, где эта государственная должность со всеми вытекающими из этого ограничениями и рамками занимается на общественных началах, то есть уполномоченный не получает зарплату и может заниматься другой оплачиваемой работой. При этом при уполномоченных формируется аппарат, который состоит из государственных служащих и финансируется из бюджета.

Принципиально институт по защите прав предпринимателей задумывался в качестве посредника между бизнесом и властью при урегулировании конфликтов. В Свердловской области существует Указ губернатора № 546-УГ, изданный в 2017 году под посвященный 5-летней программе развития Свердловской области до 2021 года. Одним из направлений данной программы

является развитие малого и среднего бизнеса. Уполномоченный не ограничен в защите прав бизнеса любого размера, однако наиболее частый клиент – это МСП, потому что он менее всего снабжен ресурсами, в том числе и юридическими. В этом указе губернатора обозначены несколько шагов, в которых, по сути, отражена государственная политика Свердловской области по развитию предпринимательства. Создано множество институтов развития и поддержки предпринимательства с различным функционалом. Все они так или иначе реализуют свою работу, оперируя бюджетными средствами, которые выделяются на поддержку бизнеса, например, на льготное кредитование и выдачу микрозаймов.

Есть 2 ключевых информационных портала, где можно получить всю информацию о существующих в Свердловской области финансовых и организационных инструментах поддержки предпринимательства: Инвестиционный портал Свердловской области, администрируемый региональным Министерством инвестиций, и портал «Мой бизнес», который администрируется Свердловским областным фондом поддержки предпринимательства.

Работа бизнес-омбудсмена – это защита законных прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности во взаимодействии с органами публичной власти. Под предпринимателями мы понимаем широкий спектр коммерческих организаций, начиная от индивидуальных предпринимателей до, возможно, муниципальных унитарных предприятий. Мы подчеркиваем, что мы мера не финансовой, но юридической поддержки предпринимателей, когда у них возникают какие-то проблемы во взаимодействии с органами публичной власти, которые своими действиями, решениями или бездействием, возможно, нарушают их

права на территории региона. Территория моей деятельности ограничена Свердловской областью.

Мы работаем по 3 ключевым направлениям: защита индивидуальных прав и законных интересов при обращении к уполномоченному с письменной жалобой, правовое просвещение и работа с системными проблемами.

По первому направлению мы работаем непосредственно с индивидуальными жалобами предпринимателей. Так, например, конкретная компания жалуется на то, что ее незаконно проверил Роспотребнадзор и объясняет, почему он считает, что это незаконно. Мы же, в свою очередь, собираем информацию и формируем правовую позицию, на основании чего делаем выводы о наличии или отсутствии нарушения права.

Достаточно большую работу проводим по разъяснению официальных требований, новой правоприменительной практики в рамках правового просвещения. Ежегодно в среднем мы охватываем примерно 3 тыс. предпринимателей просветительскими мероприятиями в форме открытых классов, которые понравились и предпринимателям, и контрольным органам.

Первые классы стали проводиться в 2017 году, когда возникла тема онлайн-касс. В 2017 году технику должны были поменять на новую те предприниматели, которые всегда работали с кассами. Для этих это было болезненно, но не в новинку. Другая же часть предпринимателей никогда не пользовалась кассами, так как была освобождена от такой обязанности (индивидуальные предприниматели на ЕНВД и на патенте), поэтому для них переход на онлайн-кассы в 2018-2019 гг., был очень сложным как с точки зрения расходов, так и с точки зрения освоения технологии. Сложно даже с точки

зрения обучения персонала. Другой аспект проблемы качается покрытия сетью «Интернет». В Свердловской области в 2 тысячах населенных пунктов до сих пор нет интернета.

Орлов И.Б.

А сколько всего населенных пунктов в Свердловской области?

Артюх Е.Н.:

Всего их 10 тысяч. Однако Свердловская область не является в этом смысле уникальной. Даже те населенные пункты, которые подпадают под стандарты Минсвязи «обеспеченные интернетом», зачастую не являются таковыми. Что подразумевается под «обеспеченные интернетом»? В центре деревни стоит столб со специальным аппаратом, который дает связи в радиусе 50 метров, а магазин, допустим, находится на расстоянии 500 метров. Там связи объективно нет. Чтобы обеспечить эту связь предприниматель вынужден 500 метров оптоволокну до магазина проложить за свой счет, что дорого для сельского магазина, в котором ежемесячный оборот в лучшем случае достигает 100 тыс. рублей. В то же время магазин в деревне — это очаг жизни, это не столько продукты, сколько реализация социальной функции, у которой до муниципальных властей руки не доходят. Главы муниципальных образований и сельских поселений просят не закрывать магазин даже в случае его убыточности, иначе неясно, куда 40 пенсионеров, живущих в близлежащих домах, пойдут за хлебом.

Эта история не столько о цифровизации и желании предпринимателя уклониться от исполнения обязательных требований. Редкий предприниматель уклоняется от выполнения нормальных, внятных, понятных, разумных обязательных требований, выби-

рая для себя этот сверхрисковый путь «игры в прятки» с государством. Как правило, предприниматели понимают, что в целом предпринимательская деятельность рискована по экономическим соображениям. Редко кто из них выбирает путь осознанного уклонения от юридической законопослушности. Таким образом, когда они на этот путь встают, становится очевидно, что требования не особо разумны, непонятны, слишком затратные или обременительные.

По этой причине мы начали проводить открытые классы по объяснению обязательных требований, касающихся внедрения касс, с ФНС по Свердловской области. В Екатеринбурге, в офисе уполномоченного, в рамках одного открытого класса, 2 раза в месяц собирается порядка 20 человек. Мы не собираем огромную аудиторию абсолютно сознательно, так как хотим, чтобы каждый предприниматель в течение 1,5-2 часов открытого класса мог задать свой вопрос, получить на него ответ, задать его повторно до тех пор, пока он не поймет, чтобы все 20 человек, которых мы приглашаем (точнее, кто записался) получили персональные консультации и разъяснения. В ходе этих разъяснений мы выявляем проблематику, которая зашита в несовершенном 54-ФЗ, получаем от реального бизнеса информацию о том, что не так в конкретной правоприменительной практике, как налоговые органы ее понимают и реагируют на ряд проблем, которые объективно иногда не зависят от предпринимателей.

Старт открытым классам был дан в начале 2017 года, а уже к 2018 году к нам присоединились 6 контрольно-надзорных органов, которые тоже заинтересовались в проведении открытых классов для предпринимателей. Одним из них стал Россельхознадзор. С ним мы провели в прошлом году множество открытых классов, касающих-

ся системы «Меркурия» - электронная система декларирования товаров животного происхождения, которые в обороте. Данное регулирование затрагивало интересы производителей, оптовиков, розницы, общепита и все тех, кто как-то связан с товарами животного происхождения. По нему велась работа в том числе и с муниципалитетами, где мы разъясняли предпринимателям, как зарегистрироваться в системе электронного декларирования. Кстати, благодаря этому проекту появился список территорий, где еще нет интернета. В итоге благодаря такому хорошему взаимодействию Россельхознадзора, предпринимателей и уполномоченного в формате открытых классов мы были избавлены от лавинообразного потока жалоб на эту тему, а также от проблем в правоприменение. Полгода занимались разъяснением.

Разъяснение регулирования - это не только забота предпринимателей и бизнес-омбудсмена, но и самих контрольно-надзорных органов, которые впоследствии будут проверять исполнение нормативных требований. Данная логика укладывается в вектор реформы контрольно-надзорной деятельности, одно из составляющих которой - это профилактика и методическая помощь добросовестному бизнесу. На мой взгляд, многие контрольно-надзорные органы это осознают и готовы работать в данном направлении. Разъяснение того, как правильно исполнять требования, избавляет от правонарушений в этой сфере в будущем.

В этом году мы также организовываем открытые классы с участием органов, в частности с ФНС и Роскомнадзором. К примеру, мы проводили разъяснительную работу по правилам организации пользования публичного WiFi, которая регламентируется 3 страницами обязательных требований, однако знает об этом, может быть, лишь каж-

дый тысячный из предпринимателей, а остальные даже не задумываются. Тем не менее за нарушение данных требований полагаются серьезные штрафы. Мы у всех контрольно-надзорных органов просим памятку для предприятий и размещаем ее в открытом доступе на нашем сайте. На сайте уполномоченного есть кнопка «Полезное для бизнеса», где можно найти на бумаге список того, что нужно делать. Есть еще ряд других органов, которые взаимодействует с нами по этой теме.

В рамках третьего направления нашей деятельности - работы с системными проблемами - мы предпринимаем попытки совершенствования правового регулирования предпринимательской деятельности и корректировки складывающейся правоприменительной практики для того, чтобы системно решить вопрос целой отрасли или группы предпринимателей. В этом направлении мы больше взаимодействуем с бизнес-объединениями, прежде всего с «большой четверкой», а также с целым рядом отраслевых ассоциаций.

Орлов И.Б.:

На какое из этих направлений у Вас уходит больше всего времени?

Артюх Е.Н.:

Я для себя не веду такой счет, поскольку многое определяется ситуативно. Во всяком случае, поток жалоб мы не регулируем: сколько к нам поступило, с таким количеством мы и работаем. В среднем у нас стабилизировалось число обращений: около тысячи в год.

Орлов И.Б.:

Число обращений во многом зависит от работы по другим пунктам: чем эффективнее Вы ведете работу по разъяснению

требований и решению системных проблем, тем меньше у Вас должно быть жалоб.

Артиух Е.Н.:

Принципиальная задача уполномоченного – выявить проблему, описать ее и предложить решение. Примет ли это предложение федеральный / региональный законодатель или орган исполнительной власти, поправит ли он регулирование или правоприменительную практика – это от нас не сильно зависит. Задача наша – это выдать предложения. Иногда наши предложения считаются неприемлемы или о них вспоминают через 10 лет, когда клиент «скорее мертв, чем жив», и это не фигура речи.

Нам удалось системно внести поправки в регулирование размещения нестационарных торговых объектов на территории Свердловской области. Проблема возникла в 2015 году. В 2017 году не удалось ее системно отрегулировать, в результате чего год спустя количество жалоб нестационарных торговцев на нарушение их прав возросло в 4 раза. При этом конце 2018 года в одном конкретном муниципалитете Первоуральск» удалось отрегулировать на муниципальном уровне эту тему, в связи с чем отсюда мне не пришлось примерно 170 жалоб.

Работа с индивидуальными жалобами после их систематизирования, помогает выявить систем проблемы и сформировать предложения по их решению. Например, недавно из одного муниципалитета было несколько жалоб на системное неисполнение муниципальных контрактов со стороны муниципальных заказчиков. Эта тема всегда в то-3 по количеству жалоб предпринимателей. В 2017 и в 2018 году в топе 3 жалоб со стороны предпринимателей это: деятельность правоохранительных органов, следственных органов, прокуратуры, закупки и проверки. И первый квартал 2019 года не

исключение: 33% жалоб на правоохранительные органы, 25% на закупки и что-то там около 15% на контроль. Эти проблемы в топе по-прежнему. Проанализировали мы на основе жалоб из одного муниципалитета содержание типового муниципального контракта и пришли к выводу, что нормы, которые там заложены по отношению к предпринимателям в части взыскания неустоек противоречат 44-ФЗ. На основании работы с тремя жалобами мы написали системное обращение главе муниципалитета с предложением пересмотреть содержание этих контрактов и подготовили предложение в департамент закупок Свердловской области. Надеюсь, что оно будет рассмотрено и принято, в связи с чем какое-то количество проблем будет снято.

В ходе просветительского взаимодействия с налоговыми органами мы обнаружили несовершенства регулирования. Если просто взять и прочитать текст 54-ФЗ, то понять его невозможно. С моим 30-летним юридическим стажем я не могу, что эти законодатели написали в тексте. Как это понять предпринимателю, который это должен указанные в нем требования исполнить? Как это понять налоговому инспектору, который придет проверить исполнение требований? Мне кажется, что кажется Государственной Думе нужно филологическую службу создать или поменять уже имеющуюся.

На таких открытых классах предпринимателю и представителю налоговой службы тяжело общаться. Хоть реформа и идет, у всех стоят задачи по профилактике, методической помощи, непосредственному контакту с предпринимателем, однако «гирей» висит закон о противодействии коррупции. Закон о противодействии коррупции – это такая вещь, которая, как мне кажется, очень сильно портит жизнь всем.

Добропорядочный чиновник из страха быть заподозренным в коррупционном поведении не может по-человечески общаться с предпринимателем. На мой взгляд, в нем содержатся слишком широкие и размытые формулировки – к любому из нас можно придаться на ровном месте.

Очень сложно общаться по многим причинам, в том числе и по причине отсутствия привычки нормального общения между инспектором и проверяемым. Лишь недавно реформа сказала, что нужно общаться, однако до этого были другие установки: поймать, выявить как можно больше нарушений, взыскать как можно больше штрафов. То, что после этого предприниматель прекратит свою деятельность, а 10 человек останутся без работы – это никого не волновало. Пока что этот поворот произошел только в головах.

Уполномоченный всегда работает в качестве медиатора. С 2014 года мы пытаемся выступать посредниками в диалоге бизнеса и власти. В ходе таких обсуждений даже проверяющий понимает, что даже добросовестный предприниматель иногда не может выполнить требование. Сам инспектор, несколько раз прочтя закон, иногда не совсем понимает, что он должен сделать в конкретной ситуации. Проблема качества правового регулирования предпринимательской деятельности – это одна из важнейших проблем. У меня есть некоторые идеи по решению данной проблемы. Моя цель – достичь того, чтобы потребитель или охраняемые законом интересы не получили вреда.

Недавно я выступала с докладом на заседании по экономической политике Уполномоченного представителя президента по УрФО, он опубликован у меня на сайте. Мне кажется, что подходы должны быть следующими: во-первых, ст. 34 Конституции говорит, что свобода предпринимательской

деятельности – это право и свобода. Каждый человек имеет право заниматься незапрещенной предпринимательской или иной экономической деятельностью. Конституция же говорит, что любое ограничение конституционных прав и свобод возможно только через федеральные законы. Кроме федеральных законов, ничто не может внести ограничения в права и свободы. Практически весь объем обязательных требований к предпринимательской деятельности или ее ограничений – это подзаконные акты. С какой стати конституционное право свободы предпринимательской деятельности ограничивается не федеральным законом, а подзаконными актами? По подсчетам бизнес-омбудсмена Б.Ю. Титова существует 2 млн обязательных требований и ограничений в России по отношению к разным видам предпринимательской деятельности. В Казахстане их, для сравнения, порядка 34 тысяч.

Мне кажется, что подходы в части ограничения предпринимательской деятельности должны быть следующими:

1) Только федеральным законом возможно вводить обязательные требования и ограничения.

2) При принятии новых обязательных требований и ограничений необходимо устанавливать разумный переходный период, в течение которого все (предприниматели и инспектора) ознакомятся с ними, поймут и накопят необходимые средства для их исполнения.

3) При введении обязательных ограничений, которые неизбежно влекут издержки для бизнеса, необходимо в этом же законе предусматривать систему компенсации. Так, при внедрении кассовой техники путь и для узкой группы, но все же ввели налоговые вычеты за покупку касс. Все эти

примеры где-то когда-то существовали. Введение системы «Платон», например, отложили: дали ее понять, освоить и накопить необходимые средства и т.д. Самый простой способ компенсации — это налоговые вычеты или прямое субсидирование.

4) Необходимо введение тестового нештатного периода без выписывания штрафов, как это было сделано в рамках введения системы «Платон» или при необходимости использования контрольно-кассовой техники.

5) При введении нового требования необходимо также вводить и 5-летний мораторий изменения в данной сфере, чтобы у предпринимателей была возможность привыкнуть к новым правилам. Этот пункт был указан и в моем ежегодном докладе уполномоченного в 2015 году.

Сейчас эти подходы вновь актуальны, в частности о некоторых из них в последнее время говорит и министр финансов Антон Силуанов.

Ежегодно Борис Юрьевич Титов готовит доклад для Президента, где многие из этих позиций обозначены. К сожалению, предлагаемые нами меры не всегда берут оборот, так как есть объективные трудности: ограничение в финансовых ресурсах, во времени, необходимость переобучения и т.д. Однако если перед нами стоит задача сохранения и развития предпринимательства, то этим нельзя не заниматься. У предпринимательства есть ресурс для самосохранения, но он не бесконечен. Есть отрасли более подверженные исчезновению, некоторые компании могут «не дожить» до того дня, когда будет принято спасительное решение.

Остановимся чуть подробнее на том, как мы работаем над совершенствованием регуляторной среды. По данному направлению мы активно взаимодействуем с деловым

сообществом. Существует 2 типа отчетности: перед губернатором и перед законодательным собранием с докладом. Это документ, в котором собрана вся ключевая информация.

В части содействия качеству регулярной среды мы принимаем участие в оценке регулирующего воздействия (ОРВ). Данный инструмент очень важен, сам по себе институт ОРВ совершенно правильно был когда-то задуман. Тем не менее у меня есть вопросы к тому, как он сейчас реализуется. Мы в Свердловской области, как мне кажется, неплохо взаимодействуем как с Министерством экономики и территориального развития (уполномоченным органом, администрирующим ОРВ), так и с деловыми объединениями. Принципиально «бизнес-четверка» участвует в ОРВ всех ключевых актов. У нас есть ряд удачных примеров, которые подробно описаны в докладе.

Прямо сейчас мы совместно работаем для введения инвестиционного налогового вычета. В декабре 2018 года такой вычет был введен, но он касается очень узкого круга участников и пока что не является, на наш взгляд, реальным инструментом инвестиционного стимулирования. В конце прошлого года губернатору было направлено мотивированное предложение по расширению круга действия этого вычета. Это пример еще одного инструмента в руках уполномоченного. По закону уполномоченный вправе обращаться к губернатору и в Правительство Свердловской области с мотивированным предложением о принятии, внесении изменений или приостановлении действия того или иного нормативного правового акта в случае, это требуется для улучшения ведения предпринимательской деятельности. Список таких предложений есть, какие-то из них были приняты, какие-то в работе. Так, сейчас мы «добили» вопрос, связанный с регулированием размещения торговых неста-

ционарных помещений, правда в ходе ОРВ он «чудесным образом» преобразовался: его приняли в итоге с другими сроками (1 год вместо 3 лет).

На мой взгляд Свердловская область является уникальным субъектом. У нас нет принципиальных противоречий и конкуренции за клиента в части членства в организациях. У уполномоченного подписаны соглашения о взаимодействии с 8 организациями, совместно с которыми мы работаем над улучшением деловой среды в регионе:

1. СОСПП;
2. Уральская ТПП;
3. Свердловское областное отделение «ОПОРЫ России»;
4. Свердловское региональное отделение «Деловой России»;
5. Союз малого и среднего бизнеса Свердловской области;
6. Агентство стратегических инициатив;
7. Свердловский областной союз потребительских обществ;
8. Ассоциация международных автомобильных перевозчиков.

Что сейчас находится в круге интересов деловых объединений и над чем мы продолжаем работать? Во-первых, это вопросы, касающиеся весогабаритного контроля относительно автоматических рамок, через которые проходит грузовик, которые взвешивают и замеряют габариты, фиксируют их. Уполномоченный был вынужден в конце прошлого года подготовить специальный доклад на эту тему. Специальный доклад по закону готовится в случае выявления массовых или грубых нарушениях прав предпринимателей. Если при прохождении автоматических рамок будет выявлено, что

грузовик что-то нарушил, то его владельцу приходят штрафы, причем чувствительные: 150-500 тыс. рублей. Если фак нарушения был зафиксирован в ручном режиме, то вам придет штраф на 100 тыс. рублей, а если в автоматическом – 150 тыс. В связи с этим возникает вопрос: почему за одно и то же нарушение назначаются разные штрафы? В докладе мы предложили в том числе губернатору обратиться в Конституционный суд с заявлением о не конституционности данной нормы. Наш губернатор не успел обратиться, потому что ранее это сделали коллеги из Вологодской области. Впоследствии Конституционный суд все-таки вынес решение о не конституционности нормы. Сейчас мы ждем, когда законодатель внесет поправки в КоАП.

По закону уполномоченный может иметь общественных помощников, которых рекомендуют бизнес-ассоциации, как по муниципалитетам, так и по сферам деятельности. Сейчас у меня 14 помощников в муниципалитетах и 3 по сферам, еще несколько кандидатов находятся на рассмотрении. Общественные помощники, по сути, обеспечивают связь между уполномоченным и муниципалитетами на местах.

Интересный формат – это совместный прием уполномоченного с контрольными органами. Как минимум раз в месяц мы проводим такие приемы, в ходе которых разрешается целый ряд вопросов. Недавно поменялся руководитель Службы судебных приставов по Свердловской области, которая была одной из самых проблемных «силовых» структур по количеству жалоб. Очень много жалоб поступало от предпринимателей, как от должников, так и от искикателей на плохую работу приставов. Никак мы не могли эту тему отрегулировать. С приходом нового руководителя, крайне эффективного, на мой взгляд, человека, мы

провели с ним уже два приема. Однажды у нас на прием было записано 10 человек, из которых 3 не пришли, потому что в ходе подготовки к приему их проблема была решена. Данное взаимодействие – хороший инструмент, мы им часто пользуемся. В прошедшую пятницу провели прием с Первым заместителем прокурора Свердловской области. В мае готовимся к приему в управлении ФНС по Свердловской области. По моему все.

Конечно, без роли личности в истории ничего не обходится. У нас в каждом бизнес-объединении руководители такие, что нет ненужной конкуренции, у каждого есть своя ниша. Мы вместе можем консолидироваться в решении каких-то важных вопросов, выступая единым фронтом. Глава нашей области и руководители органов исполнительной власти в основном понимают, что от противостояния с бизнесом ничего хорошего не получится. При этом я имею в виду не определяющие крупные экономические субъекты, но и МСП тоже. Эта группа довольно многочисленная: порядка 30% экономически активного населения Свердловской области занято на предприятиях малого и среднего бизнеса. Уполномоченный выступает в качестве балансира при поиске компромиссов между бизнесом и властью. Иногда поступают не вполне адекватные и разумные предложения – их тоже нужно отсеивать. Одна из проблем с которой я столкнулась в начале – это желание, не подкрепленное нормальной аргументацией, расчетами.

Мне кажется, что сейчас в Свердловской области в основном хороший баланс складывается. Многие коллегия-уполномоченные рассказывают истории, как у них идет борьба между общественными объединениями, и в жернова этой борьбы кто только не попадает: и чиновники, и

уполномоченные, что, конечно, не способствует нормализации деловой среды. Такую дружную работу как у нас довольно редко можно встретить. Меморандум о взаимодействии, подписанный нами в 2014 году, – это не просто бумажка: уже сейчас можно уже увидеть плоды и результаты этого взаимодействия.

Сейчас мы все вместе (уполномоченный, «бизнес-четверка», Министерство инвестиций и развития, Свердловский областной фонд поддержки предпринимательства) готовим очередное событие под названием «Неделя права на бизнес», которое мы проводим с 2014 года. Предложен данный проект был уполномоченным. Всегда это такая неделя, в которую выпадает 26 мая, День российского предпринимателя. В этом году «Неделя права на бизнес» проходила с 20 по 26 мая. Сейчас мы заканчиваем подготовку консолидированной программы этих мероприятий.

Есть еще одна интересная практика, которая у нас работает, называется «Прямой контакт с губернатором». Два раза в год проводится мероприятие, где губернатор при участии уполномоченного в качестве модератора отвечает на вопросы реальных представителей малых предпринимателей (порядка 80 человек), у которых другой возможности пообщаться с губернатором нет.

Орлов И.Б.:

Как происходит отбор?

Артюх Е.Н.:

У всех деловых объединений и у уполномоченного есть квота в 10 человек в расчете, что будет проводиться ротация участников. В прошлом году мы провели две таких встречи. В этом году исходим из того, что будет проведено две встречи в год. Само мероприятие занимает примерно 1,5 часа,

удается задать где-то 12-15 вопросов и получить ответы. Когда я встречалась с губернатором, то узнавала у него, как, по его мнению, это должно происходить, должна ли быть заявлена какая-то тема или «винегрет» вопросов. Он сказал, что не надо ограничивать участников в вопросах. Как правило, бизнес-объединения выдвигают участников и формулируют какие-то вопросы, которые для них актуальны. Есть какие-то специфические вопросы, которые требуют предварительной подготовки, а есть более глобальные, например, чего вы ждете от бизнеса в 2019 году? Мне нравится, что наш руководитель региона не отказывается от такого «винегрета» вопросов и готов так открыто общаться с залом. По результатам этих встреч выдаются поручения, в связи с чем следующая встреча начитается с информации об исполнении этих поручений. Мне кажется, это тоже хорошая практика.

Орлов И.Б.:

По крайней мере, бизнес ощущает, что с ним разговаривают глаза в глаза, что его слушают. Слышат или нет – это уже другой вопрос, но тем не менее.

Артюх Е.Н.:

Это очень важно. Я знаю это, исходя из личных приемов, которые провожу. Примерно 30% жалоб мной как уполномоченным признаются необоснованными, например, если у предпринимателя такого права, на которое он рассчитывает, он заблуждается, что связано с незнание своих прав и обязанностей. А это означает, что в каких-то моментах человек не может и свои риски прогнозировать. Объективно невозможно удовлетворить все запросы. Но при реальном общении люди в состоянии лучше друг друга слышать. В основном предприниматели – люди ответственные, творческие и гибкие. Мне кажется, уральское «не верь,

не бойся, не проси» для них характерно, ведь Урал когда-то был точкой притяжения старообрядцев и староверов, которые сюда бежали. Уральские золотопромышленники, например, первыми открывшие рассыпное золото, были староверами, людьми, которые бежали с котомками, как-то устраивались, никому не верили и ни у кого ничего не просили. До сих пор остались целые поселки, где проживают старообрядцы. Я с уважением отношусь к этим традициям. Есть еще один девиз «не словом, но делом». Про уральские традиции лучше всего писал Мамин-Сибиряк, например, в «Приваловские миллионы» и «Золото». Он писал очень интересные и фундаментальные книги о характере предпринимателей, про период начального накопления, про период сытости, про то, как это не ценится. Если вы прочитаете «Золото» и закроете год начала и конца описываемых событий, то по некоторым позициям не поймете, не сегодняшний ли это день.

Орлов И.Б.:

Спасибо! Коллеги, я не буду ничего спрашивать, чтобы не отбирать у вас возможность задать свой вопрос.

Матюненко Юлия Алексеева, стажер-исследователь Научно-учебной лаборатории исследований в области бизнес-коммуникаций:

Елена Николаевна, я бы хотела сначала начать с небольшого комплимента. Каждый раз, когда мы приезжаем в регион, мы смотрим, как работает сайт бизнес-омбудсмена, потому что, с одной стороны, это определенное лицо, а другой стороны, можно увидеть «горячие точки». И я действительно была в полном восторге, потому что у вас рабочий сайт, где размещены очень полезные документы. Ваша активная работа началась 5 лет назад, и вы говорите,

что предприниматели очень хотят поучаствовать в ваших уроках. Факт, что к вам приходит большое количество представителей малого бизнеса и видит в вас поддержку, говорит о многом, ведь нередко мы видим, что предприниматель не хочет, чтобы его трогали, и сам не хочет никуда идти. Как у Вас выстраивалась эта работа и как Вы заявили о себе так ярко? Как развивался Ваш институт?

Артиух Е.Н.:

Во-первых, когда я говорила об истории вопроса, потребность в бизнес-омбудсмене в 2014 году назрела. Он был и ожидаем снизу и воспринят сверху. Это первый фактор: естественный ход событий predetermined возникновение уполномоченного.

Во-вторых, у меня, возможно, есть некое конкурентное преимущество по отношению к своим региональным коллегам, потому что я оцениваю наш областной закон об уполномоченном как очень взвешенный и разумный, в том числе в части формирования аппарата при уполномоченном. К моему глубочайшему сожалению, каждый регион на свое усмотрение формирует или не формирует аппарат. Огромное количество моих коллег работают в одиночку, некоторые в аппарате правительства, некоторые в аппарате губернатора. В лучшем случае у них есть один секретарь и один помощник. Однако некоторые субъекты, в том числе и Свердловская область, правильно подошли к этому вопросу: либо совсем не тратить время и деньги, либо делать это качественно. Мы предпочли второй вариант. У меня в аппарате 11 человек, по моему мнению, это немного при учете того, в регионе зарегистрировано 202 тыс. субъектов предпринимательской деятельности и проживает 4,5 млн жителей в 94 муниципалитетах. В лю-

бом случае я ресурсообеспечена. У меня появилась возможность оперативно создать сайт и регулярно его наполнять. У меня, к сожалению, нет пресс-секретаря. К моим 11 человек мне остро не хватает еще 2, но мы пока справляемся.

В-третьих, я почти 20 лет была руководителем юридической компании в очень жестком конкретном рынке. Свердловская область – в некотором смысле юридическая столица России. Необходимость развиваться на этом рынке, заниматься маркетингом, подбором персонала – эти навыки никуда не делись. Они использовались для продвижения меня как государственного правозащитника. Первые 3 года почти каждую неделю я ездила по муниципалитетам, проводила встречи с целыми залами предпринимателей и пропагандировала работы уполномоченного.

В-четвертых, наверное, самое важное – это наша эффективность при решении каких-то вопросов. Мы можем защитить конкретного предпринимателя, сохранить бизнес-единицу. Более того, благодаря взаимодействию с бизнес-объединениями, они среди членов своих организаций говорят об уполномоченном.

Орлов И.Б.:

Насколько я понял, вы отказались от дублирования правовых вопросов, когда свои правовые службы держит «четверка»?

Вшивцева Мария Николаевна, Исполнительный вице-президент Свердловского областного союза промышленников и предпринимателей:

По крайней мере, мы всегда благодарны за консультации, которые нам дает Елена Николаевна. Она предлагает такой замечательный формат как экспертный совет при уполномоченном. В экспертном со-

вете несколько рабочих групп по возникающим проблемам, например, по весогабаритному контролю. Она ведет эффективную работу, связанную с контрольно-надзорной деятельностью. Можно сказать, что мы больше ищем фактуру на местах, а Елена Николаевна занимается методологической и системной работой.

Орлов И.Б.:

Как я понимаю, у Вас выстраивается система сотрудничества. Кто в вашем регионе, стал «локомотивом», который объединил вокруг себя всех людей и первым пригласил на свою площадку для диалога все бизнес-объединения?

Вшивцева М.Н.:

Первым был СОСПП: мы пригласили и «ОПОРУ России», и «Деловую Россию» и ТПП. Изначально было соглашение, что мы работаем тандеме. Так родился меморандум, после чего практически сразу возник новый институт защиты предпринимательства, а Елену Николаевну сразу пригласили к сотрудничеству. Меморандум долгое время модерировался не нами: надо отдать должное очень активному представительству АСИ, которое взяло на себя эту функцию. На постоянной основе, примерно раз в месяц, мы собираемся и обсуждаем какие-то ключевые темы, чтобы выработать некую общую позицию. Сейчас агентство упразднило представительство на территории области, но поскольку человек, возглавлявший АСИ, перешел в ТПП, сейчас он эту функцию модерации, наверное, возьмет на себя. Под модерацией в данном случае просто подразумевается назначение дня для общей встречи.

Орлов И.Б.:

А АСИ ушло из региона сознательно или это какая-то такая большая политика?

Вшивцева М.Н.:

Это связано с решением федеральной власти переформатировать структуру работы.

Орлов И.Б.:

То есть это связано не со Свердловской областью, а с большой перестройкой, верно?

Вшивцева М.Н.:

На самом деле большой вопрос, насколько это решение будет эффективным. Они выходят в некое цифровое пространство, где очень тяжело поддерживать активность экспертного сообщества для того, чтобы правильно и вовремя давать обратную связь. Посмотрим, как этот механизм будет работать в новом формате.

Орлов И.Б.:

Подскажите, какой удельный вес женщин предпринимателей в регионе. Насколько это мужской бизнес?

Артюх Е.Н.:

У меня нет этой статистики, я этой темой не занималась, но по ощущениям женщин существенно меньше, чем мужчин.

Вшивцева М.Н.:

Это зависит еще от градации бизнеса. В крупном вот ни одной женщины нет.

Артюх Е.Н.:

Ну, женщин, конечно, меньше, чем мужчин и этому, как мне кажется, есть совершенно объективные причин.

Орлов И.Б.:

Когда составлялась программа, я кто-то не учел, что мы ее будем постоянно нарушать по времени. Как комплимент, мы никогда в Рязани не выходили за рамки, да-

же раньше заканчивали, опять-таки, потому что они друг с другом не дружат. Часть вопросов просто уходила в никуда, особенно когда мы спрашивали, как они взаимодействуют с другими ассоциациями. Мы не услышали ни одного теплого слова в адрес рязанского бизнес-омбудсмена.

Артюх Е.Н.:

Кто был бизнес-омбудсменом в Рязани во время Вашей поездки?

Орлов И.Б.:

Егор Бурцев, но сейчас уже не он занимает эту должность.

Артюх Е.Н.:

В Рязанской области было очень жесткое противостояние между бизнес-омбудсменом и «ОПОРОЙ России».

Орлов И.Б.:

Несмотря на мое уважение к Любимову, создается такое ощущение, что он приехал и смотрит, как все разрешится без его вмешательства.

Артюх Е.Н.:

Он просто еще не осознал ни ценности, ни опасности этой истории.

Гончарова Наталья Александровна, эксперт Научно-учебной лаборатории исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ:

Я бы хотела вернуться к вопросу оценки регулирующего воздействия. Продвигаете ли вы этот инструмент для индивидуального использования среди представителей МСП? Как вообще сам бизнес пользуется этим инструментом?

Артюх Е.Н.:

А можете пояснить, что вы имеете в виду под индивидуальным использованием?

Гончарова Н.А.:

Чтобы предприниматели могли зарегистрироваться как независимые эксперты и сами оценивать влияние тех или иных правовых актов на свой бизнес.

Артюх Е.Н.:

Я убеждена, что бизнесу регистрироваться в качестве эксперта не нужно. Есть предпринимательская деятельность, а есть экспертная, которая осуществляется на постоянной основе. Это означает, что нужно практически все время на профессиональной основе этим заниматься. Экспертная деятельность может быть интересна ассоциированным организациям, вузам, а предприниматели все-таки участвуют ситуативно. Вот выставил Минтранс на ОРВ проект по междугородним перевозкам – предприниматели, связанные с международными перевозками, на него отреагировали и поучаствовали, уполномоченный отреагировал и поучаствовал. А на другие проекты они не реагируют, им это неинтересно. Мало кто на постоянной основе мониторит сайт ОРВ.

Если мне что-то попадает на глаза и я понимаю, что этот акт важен, но написан неправильно, то мне нетрудно связаться с конкретной группой предпринимателей и сказать, что данное регулирование их коснется, чтобы они прочитали и высказали свою позицию или присоединились ко мне. Важно их мнение как профессионалов, потому что есть сугубо технические требования. Источники информации разные. Формально любой может поучаствовать.

Орлов И.Б.:

Спасибо Вам! Вы уж извините, что мы занимаем ваше время.

Артюх Е.Н.:

И Вам спасибо! Я очень рада, что у Вас есть интерес к данной сфере, потому что, на мой взгляд, институт омбудсмана остается недоиспользуемым, недооцененным по ресурсам и недорегулированным в части федерального законодательства. Из года в год в моем докладе и докладе федерального омбудсмана один раздел посвящен регулированию работы уполномоченного. Каждый год мы пишем предложения, что именно нужно поправить в федеральном законе и, соответственно, в региональном. На мой взгляд, недостаток некоторых полномочий, например, в части судебной защиты, в части нормализации отношения процессуальных кодексов к фигуре уполномоченного как в уголовном, так и в административном процессе. Есть, по нашему мнению, несколько недостатков правового регулирования, о которых мы говорим регулярно, но которые пока не устранены. Все это делает нас немного «недоправозащитниками»: если я использовала все механизмы, но все равно ни-

чего хорошего не добилась и нужно идти в суд, то я очень сильно связана по рукам и ногам, как и другие наши омбудсмены.

Орлов И.Б.:

То есть процессуально вы участвуете как гражданин?

Артюх Е.Н.:

Нет, в качестве третьего лица, как уполномоченный, но решение о допуске остается на усмотрение суда. Вы же видели количество жалоб на правоохранительные органы? Без участия уполномоченного в уголовном судопроизводстве нам не переломить эту ситуацию.

Орлов И.Б.:

Еще раз спасибо!

Вшивцева М.Н.:

Мы Вам очень благодарны за то, что Вы нашли время.

Артюх Е.Н.:

Еще раз повторю, вам спасибо за внимание. Надеюсь, мы будем услышаны и через вас в том числе.

MEETING WITH THE BUSINESS OMBUDSMAN OF THE SVERDLOVSK REGION E. ARTHUKH

Despite the creation of the institute of a business ombudsman in Russia from above, it functions differently in the regions. In this article, Elena Artyukh, the Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights in the Sverdlovsk Region, spoke about the history of the creation of this institution at the federal and regional levels, the specifics of its regulation in the region and its key advantages. Separately, the Ombudsman dwelled on the key areas of her headquarters, interaction with business associations and government bodies, as well as the key problems that she faced in her work.

Key words:

Ombudsman for Entrepreneurs, business ombudsman, business protection, supervision and supervision, business associations, legal education, regulatory impact assessment, RIA.